



การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับ
การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

AN APPLICATION OF BUDDHIST MANAGEMENT FOR
CONFLICT IN THE VINAYA PITAKA AND MANAGEMENT OF
CONFLICT OF THE ADMINISTRATIVE COURT

นายภัทร หลักทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๕๕



การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับ
การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

นายภัทร หลักทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๕๕

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



AN APPLICATION OF BUDDHIST MANAGEMENT FOR
CONFLICT IN THE VINAYA PITAKA AND MANAGEMENT OF
CONFLICT OF THE ADMINISTRATIVE COURT

Mr. Pattara Lugthong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of
The Requirement for the Degree of
Master of Arts
(Public Administration)
Graduate School
Mahachulalongkornrajavidyalaya University
Bangkok, Thailand
C.E. 2012

(Copyright by Mahachulalongkornrajavidyalaya University)



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
“การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาท
ของศาลปกครองไทย” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

(พระสุธีธรรมานวัตร, ผศ.ดร.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบวิทยานิพนธ์

(พระครูปริมาณรักษ์, รศ.ดร.)

ประธานกรรมการ

(รศ.ประณต นันทียะกุล)

กรรมการ

(ผศ.ดร.สุรพล สุษะพรหม)

กรรมการ

(พระมหาบุญเลิศ อินทปถโญ, ผศ.)

กรรมการ

(ผศ.ดร.รัชชนันท์ อิศรเดช)

กรรมการ

คณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์

ผศ.ดร.สุรพล สุษะพรหม

ประธานกรรมการ

พระมหาบุญเลิศ อินทปถโญ, ผศ.

กรรมการ

ผศ.ดร.รัชชนันท์ อิศรเดช

กรรมการ

ชื่อผู้วิจัย

(นายภัทร หลักทอง)

- ชื่อวิทยานิพนธ์** : การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย
- ผู้วิจัย** : นายภัทร หลักทอง
- ปริญญา** : พุทธศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์)
- คณะกรรมการผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์**
- : ผศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม, พ.ม., พธ.ม., M.A., Ph.D. (Pol.Sc.)
 - : พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, ผศ., ป.ธ.๗, พธ.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๑), ศศ.ม., รป.ม. (การจัดการความขัดแย้ง)
 - : ผศ.ดร.รัชชนันท์ อิศรเดช, พธ.บ., M.A., Ph.D. (Pol.Sc.)
- วันสำเร็จการศึกษา** : ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ เพื่อศึกษาแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก เพื่อศึกษาแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย และเพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

ผลการศึกษาพบว่า สังคมสงฆ์ในระยะเริ่มแรกยังไม่ปรากฏสภาพปัญหาข้อขัดแย้ง ภายหลังเมื่อสังคมสงฆ์ขยายตัว จึงมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของพระพุทธศาสนามากขึ้น ความหลากหลายในสังคมและการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในสังคมย่อมก่อให้เกิดการกระทบกระทั่งของสมาชิกในสังคม พระพุทธเจ้าจึงทรงบัญญัติพระธรรมวินัยเพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในสังคมสงฆ์และได้กำหนดวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทของสงฆ์ เรียกว่า อธิกรณสมณะ ซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ ได้แก่ ๑.) การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า ๒.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย ๓.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการยกประโยชน์ให้ ในขณะที่เป็นข้า ๔.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยถือเอาตามคำรับของจำเลย ๕.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยใช้เสียงข้างมาก ๖.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ๗.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม

วิธีบริหารจัดการข้อพิพาททั้ง ๗ ประการ เป็นรูปแบบในการระงับข้อพิพาทของสงฆ์ เพื่อให้เกิดความสงบสุขในหมู่คณะและเพื่อให้สังคมของสงฆ์สามารถขับเคลื่อนไปได้ตามปกติ

ศาลปกครอง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อพิพาท

ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ข้อพิพาทดังกล่าวเป็นผลอันสืบเนื่องมาจาก การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนโดยมีตุลาการเจ้าของสำนวน และพนักงานคดีปกครองเป็นกลไกสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดี นอกจากนี้ ยังมีตุลาการผู้แถลงคดีที่ทำหน้าที่เสนอความเห็นทางคดีโดยอิสระ เพื่อเป็นการถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะพิจารณา

แนวคิดพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสม โดยนำไปประยุกต์ในลักษณะของการสนับสนุนให้กระบวนการในการดำเนินงานของศาลปกครอง สามารถคุ้มครองคู่กรณีซึ่งเป็นคนดี ส่งเสริมให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในการจัดการกับความขัดแย้งเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการหาทางออก ร่วมกันเพื่อยุติความขัดแย้ง กระตุ้นจิตสำนึกให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง สร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนโดยควบคุมให้คำพิพากษาในคดีเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับเชื่อถือจากสาธารณะชน นอกจากนี้ การอำนวยความสะดวกทางปกครองจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็วแก้ไขปัญหาคดีตกค้างที่ยังไม่มีผลของคำตัดสิน อีกทั้งต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากศาลปกครอง ประการสุดท้าย คือ การผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้กระบวนการประนีประนอมเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน

Thesis Title : AN APPLICATION OF BUDDHIST MANAGEMENT FOR
CONFLICT IN THE VINAYA PITAKA AND MANAGEMENT OF
CONFLICT OF THE ADMINISTRATIVE COURT

Researcher : Mr. Pattara Lughthong

Degree : Master of Arts (Public Administration)

Thesis Supervisory Committee

: Asst. Prof.Dr.Surapon Suyaprom, B.A., M.A., Ph.D. (Pol.Sc.)

: Phamahaboonlert intapunyo, Asst. Prof., Pali VII,
B.A. (1st Class), M.A., M.P.A. (MANAGEMENT OF CONFLICT)

: Asst. Prof.Dr.Tuschanun Itsoradech. B.A., M.A., Ph.D.(Pol.Sc)

Date of Graduated : 31 October, 2012

ABSTRACT

The objectives of this research are : to study the concepts and approaches in resolving disputes in Vinaya Pitaka, to study the concepts and approaches in resolving disputes of the Thai administrative court and to provide recommendations regarding the application of Buddhist approaches in resolving disputes as reflected in Vinaya Pitaka with the dispute resolution of the Thai administrative court.

The study found that : There was no trace of conflicts or disputes among the community of monks at the earlier stage. After the community of monks expanded and more people and groups became involved with the Buddhist structure, the variety in the society and the interaction among members of the society led to the conflicts among members of the society. The Lord Buddha thus stipulated the Dharma-Vinaya to provide guidelines on living together of members in the community of monks and to set out the approaches for resolving the disputes of monks called Adhikarasamatha, which consists of 7 measures as follows 1) Resolving the dispute with the presence of all involved 2) Resolving the dispute by the verdict of innocence 3) Resolving the dispute by giving the benefit while having an unsound mind 4) Resolving the dispute by taking the defendant's acceptance 5) Resolving

the dispute by using the majority vote 6) Resolving the dispute by punishing the wrong doer 7) Resolving the dispute by compromise

These 7 approaches of conflict management are used to resolve disputes of monks in order to sustain the peace of monastery group and to enable the community of monks to move on as usual.

The administrative court is the entity which exercises judicial power in order to examine the legality of the administration of state agencies. It has the mandate in resolving disputes between state agencies/state officials and private individual or between state agencies or state officials themselves. Such disputes stem from the administrative activities of state agencies or state officials. With regard to the dispute resolution of the administrative court, the inquisitorial procedure is used by the judges in charge of the case. The administrative court officials play an important role in finding the facts of the disputed cases. Moreover, the judges in charge of declaring the case will provide the opinion on the case independently in order to balance with the opinion of the panel of judges adjudicating the case.

The Buddhist approaches of conflict resolution in Vinaya Pitaka can be applied with the conflict resolution of the administrative court as appropriate. This can be applied in a way to support the procedure of the administrative court to protect the conflicting parties who are good persons; to facilitate the conflicting parties to become involved with conflict resolution to jointly find the satisfactory resolution to end the dispute; to increase awareness of the state agencies to be responsible in the administrative acts; and to create confidence of people by maintaining the quality of judgments to be reliable by the public. Furthermore, the provision of administrative justice must be prompt and solving the problem of pending cases without the judgments. Moreover, it should be improved that people should understand more on the roles and mandates of the administrative court by enhancing the efficiency of the public relation in different ways. This can be done so as to enable people to have correct understanding for the benefit of people who are service recipients of the administrative court. The last point that should be pushed forward is the establishment of internal sector to mediate the disputes in order to have the systematic and sustainable compromise procedure.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยความอนุเคราะห์และความเมตตา ของ ผศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม, พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, ผศ. และ ผศ.ดร.ธัชชนันท์ อิศรเดช ซึ่งเป็นพระอาจารย์ และอาจารย์ผู้ควบคุมวิทยานิพนธ์ โดยแต่ละท่านได้ให้ความเมตตาและให้โอกาสในการศึกษา โดยให้ความรู้และแนวคิด คำแนะนำและข้อสังเกตอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ ข้าพเจ้า ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอขอบพระคุณทุกรูปและทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ด้วย

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ผู้ที่ให้ความอนุเคราะห์และความเมตตาและเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การเรียบเรียงวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยดี ได้แก่ พระเดชพระคุณพระสุธีธรรมานวภัทร ที่ให้โอกาสข้าพเจ้าขยายเวลาในการศึกษาไปอีก ๖ เดือนเพื่อทำงานวิจัยนี้ อาจารย์รัฐดิฐภูมิ หมั่นมี ที่ช่วยอนุเคราะห์เกี่ยวกับการประสานงานต่าง ๆ แก่ผู้วิจัย ช่วยให้การระบวงการจัดทำวิทยานิพนธ์ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเสมอมา

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ประธานกรรมการสอบ พระครูปุริมาณูรักษ์, รศ.ดร. และ รศ.ประณต นันทิยะกุล ที่ได้เสียสละเวลาอันมีค่า มาดำเนินการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อสังเกตในการปรับแก้วิทยานิพนธ์ของผู้วิจัย

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกรูปและทุกท่านที่สละเวลาอันมีค่า และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่งานวิจัยนี้ ได้แก่ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, พระมหาสุทิตย์ อาภากรโธ, ดร., พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปญโญ พระมหาบุญเลิศ ทมทสี, ท่านบุญชู จันทร์วงศ์, ท่านณัฐกร ยกชู, คุณสหโรจน์ สุชี, คุณไพโรจน์ ทองเพชร, คุณไพสิษฐ์ จันทร์สโร

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ บิดาของผู้วิจัย (นายมานะ หลักทอง) ที่ช่วยอบรมสั่งสอนและให้ข้อคิดดี ๆ ทางพระพุทธศาสนาแก่ผู้วิจัยและคอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้วิจัยในการเขียนวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ มารดาของผู้วิจัย (นางสายสนม หลักทอง) ซึ่งเป็นผู้เมตตาให้การสนับสนุนทุนการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการรักษาตัวยามที่ผู้วิจัยต้องเจ็บป่วยในระหว่างที่เขียนวิทยานิพนธ์ ด้วยดีเสมอมา ทำให้ผู้วิจัยได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ น้องสาวของผู้วิจัย (นางสาวภัทริน หลักทอง) ที่ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการเรียบเรียงบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ ภาษาอังกฤษ ขอขอบพระคุณ คุณฐิติมา รุ่งปิติ ที่มอบหนังสือดี ๆ ให้แก่ผู้วิจัยหลายเล่ม และเป็นประโยชน์ในการเรียบเรียงลงในเนื้อหาของงานวิจัย

อนึ่ง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ไม่อาจสำเร็จลุล่วงลงได้ ถ้ามิได้รับความช่วยเหลือจาก นางสาวสุภวรรณ คนเที่ยง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนสำคัญที่ให้ความช่วยเหลือผู้วิจัยในการเรียบเรียงข้อมูล จนเป็นรูปเล่มสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของ

คณะสังคมศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัยและผู้ให้สัมภาษณ์ ทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างราบรื่น อีกทั้งเป็นกำลังใจสำคัญที่ช่วยให้ผู้วิจัยเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จบริบูรณ์

ขอขอบพระคุณ ห้องสมุดและเจ้าหน้าที่ของห้องสมุดทุกแห่งที่ผู้วิจัยใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการสืบค้นเพื่อศึกษาวิจัย เช่น ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ห้องสมุดมหาวิทยาลัยรามคำแหง, ห้องสมุดสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯลฯ

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพอมีคุณประโยชน์ประการใดอยู่บ้าง ข้าพเจ้าขอนอบน้อมแด่ พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ บิฑามารดา ครูบาอาจารย์ โดยขออุทิศส่วนกุศลให้แก่ สรรพสัตว์ทั้งหลายที่ยังคงเวียนว่าย ตายเกิด อยู่ในสังสารวัฏ ขอให้มีความสุขทั่วหน้ากันเทอญ

ภัทระ หลักทอง

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ช
สารบัญแผนภาพ	๗
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ณ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๕
๑.๓ ขอบเขตการวิจัย	๖
๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ	๗
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๗
๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๘
๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย	๑๘
๑.๘ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๒๒
๑.๙ กรอบแนวคิดการวิจัย	๒๒
บทที่ ๒ พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก	
๒.๑ แนวความคิดพุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาท	๒๓
๒.๑.๑ สาเหตุแห่งการเกิดข้อพิพาทของสงฆ์	๒๔
๒.๑.๒ การบัญญัติพระธรรมวินัย	๒๕
๒.๒ ชุดวิธีของพระพุทธเจ้าในพระวินัยปิฎกที่ใช้ในการบริหารจัดการข้อพิพาท	๒๘
๒.๒.๑ ความหมายของอธิกรณสมณะ	๒๘
๒.๒.๒ ประเภทของอธิกรณสมณะ	๓๐
ก. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมุขาวินัย	๓๐
๑. การตกลงกันเองของคู่กรณี	๓๒

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
๒. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นผู้เลือกผู้วินิจฉัย	๓๓
๓. การใช้อำนาจสั่งขมสภาพิจารณาตัดสิน	๓๔
ข. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสตีวินัย	๓๗
ค. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการยกประโยชน์ให้ในขณะที่เป็นบ้ำ (อุมพหวินัย)	๔๑
ง. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยถือเอาตามคำรับของจำเลย (ปฎิญาตกรรม)	๔๔
จ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยใช้เสียงข้างมาก (เยภุยลิกา)	๔๗
๑. การจับสลากแบบปกปิด	๔๘
๒. การจับสลากแบบกระชิบบอก	๔๙
๓. การจับสลากแบบเปิดเผย	๔๙
ฉ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด (ตัสสปापियलिका)	๕๒
ช. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม (ติณวัตถารกะ)	๕๕
๒.๒.๓ การนำชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอธิกรณสมถะ ไปใช้บริหารจัดการข้อพิพาทในแต่ละกรณี	๕๙
ก. วิวาทาธิกรณ	๕๙
ข. อนุวาทาธิกรณ	๖๑
ค. อาปัตตาธิกรณ	๖๔
ง. กิจจาธิกรณ	๖๖
บทที่ ๓ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย	
๓.๑ แนวความคิดของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย	๗๐
๓.๑.๑ ความเป็นมาของศาลปกครองไทย	๗๑
๓.๑.๒ ศาลปกครองไทยในปัจจุบัน	๗๓
ก. เขตอำนาจศาลปกครอง	๗๓

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
ข. ตุลาการศาลปกครอง	๗๔
๓.๒ คู่กรณีในคดีปกครอง	๗๗
๓.๓ รูปแบบของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๗๙
๓.๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	๗๙
ก. การออกกฎโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	๘๐
ข. การออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	๘๐
ค. การกระทำอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย	๘๐
๓.๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ล่าช้าเกินสมควร	๘๑
๓.๓.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘๒
ก. คดีละเมิดทางปกครอง	๘๒
ข. ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๘๖
๓.๓.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง	๘๖
๓.๓.๕ คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด	๘๘
๓.๓.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง	๙๐
๓.๔ รูปแบบของข้อพิพาทที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง	๙๑
๓.๔.๑ เรื่องที่กฎหมายกำหนดว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง	๙๑
๓.๔.๒ คดีที่ศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ	๙๒
๓.๕. การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๙๓
๓.๕.๑ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๙๓
ก. ตัวผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย	๙๓
ข. ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี	๙๗

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
ค. ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้	๙๗
๓.๕.๒ เจือปนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๙๘
ก. ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนครบชั้นตอนตามที่ กฎหมายกำหนดไว้	๙๙
ข. คำฟ้องมีสาระสำคัญครบถ้วน	๙๙
ค. เป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจศาลกำหนดค่าบังคับและเป็นคำฟ้อง ที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้	๑๐๐
ง. ผู้ฟ้องคดีได้เสนอข้อพิพาทภายในกำหนดระยะเวลา	๑๐๑
จ. การฟ้องคดีจะต้องมิใช่ประเด็นที่ซ้ำซ้อนกับเรื่องเดิมที่ตนเคยฟ้อง หรือ กำลังฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นมาแล้ว	๑๐๓
ฉ. ผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถตามกฎหมายในการฟ้องคดี	๑๐๓
ช. เสียค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วน	๑๐๓
๓.๖ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	๑๐๔
๓.๖.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริง	๑๐๕
๓.๖.๒ การนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี	๑๐๑
ก. การนั่งพิจารณาคดี	๑๐๘
ข. การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี	๑๑๐
๓.๖.๓ การทำคำพิพากษาและคำสั่ง	๑๑๑
๓.๖.๔ วิธีการชั่วคราวก่อนศาลปกครองพิพากษา	๑๑๓
บทที่ ๔ แนวความคิด ทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก กับศาลปกครองไทย	
๔.๑ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ของผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก	๑๑๘

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
๔.๒ ความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก ตามหลักอภิภคณสมณะของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ กระบวนการยุติธรรมหรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๑๙
๔.๓ การนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิภคณสมณะ ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย	๑๒๑
๔.๔ การบูรณาการแนวความคิดพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก เพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย	๑๒๑
๔.๔.๑ การบูรณาการแนวคิดสัมมาวินัยเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๒๕
๔.๔.๒ การบูรณาการแนวคิดสติวินัยเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๓๕
๔.๔.๓ การบูรณาการแนวคิดอมุหะวินัยเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๔๔
๔.๔.๔ การบูรณาการแนวคิดปฏิญญาตถะณะเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๕๓
๔.๔.๕ การบูรณาการแนวคิดเยภยยสิกาเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๖๒
๔.๔.๖ การบูรณาการแนวคิดตัสสปายสิกาเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๗๓
๔.๔.๗ การบูรณาการแนวคิดติณวัตถารกะเพื่อประยุกต์ใช้กับ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๘๑

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๕ สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๑๙๑
๕.๑.๑ สรุปพฤติกรรมการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก	๑๙๑
ก. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมุขาวินัย	๑๙๒
ข. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย	๑๙๒
ค. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยอมุพหวินัย	๑๙๒
ง. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยปฏิญญาตกรณะ	๑๙๓
จ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยเยภุยยสิกา	๑๙๓
ฉ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยตัสสปาปิยสิกา	๑๙๔
ช. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยติณวัตถารกะ	๑๙๔
๕.๑.๒ สรุปการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย	๑๙๕
ก. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง	๑๙๕
ข. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	๑๙๖
ค. เงื่อนไขในการเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง	๑๙๖
ง. การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง	๑๙๗
๕.๑.๓ สรุปแนวความคิด ทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางประยุกต์ใช้พฤติกรรมการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับศาลปกครองไทย	๑๙๘
ก. การประยุกต์ใช้หลักสัมมุขาวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๙๘
ข. การประยุกต์ใช้หลักสติวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๑๙๙
ค. การประยุกต์ใช้หลักอมุพหวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๒๐๐
ง. การประยุกต์ใช้หลักปฏิญญาตกรณะกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง	๒๐๐

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
จ. การประยุกต์ใช้หลักเศรษฐศาสตร์กับการบริหารจัดการซื้อไฟฟ้า ของศาลปกครอง	๒๐๑
ฉ. การประยุกต์ใช้หลักนิติศาสตร์กับการบริหารจัดการซื้อไฟฟ้า ของศาลปกครอง	๒๐๒
ช. การประยุกต์ใช้หลักนิติมาตรากับการบริหารจัดการซื้อไฟฟ้า ของศาลปกครอง	๒๐๒
๕.๒ ข้อเสนอแนะ	๒๐๓
๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	๒๐๔
๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป	๒๐๕
บรรณานุกรม	๒๐๗
ภาคผนวก	๒๑๔
ประวัติผู้วิจัย	๒๖๖

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๑	กรอบแนวคิดการวิจัย	๒๒
๒	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมุขาวินัย	๓๖
๓	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย	๔๐
๔	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยอมุพหวินัย	๔๓
๕	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยปฏิญาตกรรมะ	๔๖
๖	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยเยภุยยสิกา	๕๑
๗	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยตัสสปาปิยสิกา	๕๔
๘	ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยติณวัตถารกะ	๕๘
๙	การใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก ตามหลักอภิรณสมณะ เพื่อบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้น	๖๘
๑๐	ภาพรวมขั้นตอนในการบริหารจัดการข้อพิพาท ของศาลปกครองไทย	๑๑๖
๑๑	ความสัมพันธ์ระหว่างสัมมุขาวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๓๔
๑๒	ความสัมพันธ์ระหว่างสติวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๔๓
๑๓	ความสัมพันธ์ระหว่างอมุพหวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๕๒
๑๔	ความสัมพันธ์ระหว่างปฏิญาตกรรมะกับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๖๑
๑๕	ความสัมพันธ์ระหว่างเยภุยยสิกากับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๗๒
๑๖	ความสัมพันธ์ระหว่างตัสสปาปิยสิกากับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๘๐
๑๗	ความสัมพันธ์ระหว่างติณวัตถารกะกับขั้นตอนการดำเนินงาน ของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้	๑๘๘

สารบัญแผนภาพ (ต่อ)

แผนภาพที่		หน้า
๑๘	แผนภาพอธิบายความสัมพันธ์ในภาพรวมเมื่อมีการประยุกต์ใช้ พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหาร จัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย	๑๙๐

คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ

การใช้อักษรย่อ

อักษรย่อชื่อคัมภีร์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้อ้างอิงจากคัมภีร์พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๓๙ โดยเรียงตามลำดับคัมภีร์ ดังนี้

พระวินัยปิฎก

วิ.มหา.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	มหาวิภังค์	(ภาษาไทย)
วิ.จ.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	จุฬวรรค	(ภาษาไทย)
วิ.ป.	(ไทย)	=	วินัยปิฎก	ปริวารวรรค	(ภาษาไทย)

คำชี้แจงในการให้หมายเลขในคัมภีร์พระไตรปิฎก

การให้หมายเลขอักษรย่อในคัมภีร์พระไตรปิฎก จะระบุโดยใช้ เล่ม/ข้อ/หน้า ตามลำดับ อาทิเช่น วิ.มหา.(ไทย) ๒/๓๖/๗๓๖ หมายถึง วินัยปิฎก เล่ม ๒ ข้อ ๓๖ หน้า ๗๓๖ วิ.จ.(ไทย) ๖/๑๙๕/๓๐๙ หมายถึง วินัยปิฎก เล่ม ๖ ข้อ ๑๙๕ หน้า ๓๐๙ วิ.ป.(ไทย) ๘/๒๘๔/๓๘๔ หมายถึง วินัยปิฎก เล่ม ๘ ข้อ ๒๘๔ หน้า ๓๘๔ เป็นต้น

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อครั้ง ๕๑ ปี ก่อนการเริ่มต้นพุทธศักราช (๕๙๔ BC) เจ้าชายสิทธัตถะ พระชนมายุ ๒๙ พรรษา เสด็จออกผนวช (มหาภิเนษกรมณ์) ที่โนโฆมาที ต่อมา ๔๕ ปี (๕๘๘ BC) ก่อนการเริ่มพุทธศักราช ในวันเพ็ญวิสาขปุณณมี เจ้าชายสิทธัตถะพระชนมายุ ๓๕ พรรษา ตรัสรู้เป็นพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ที่มหาโพธิพฤกษ์ ริมฝั่งแม่น้ำเนรัญชรา (ปัจจุบันเรียกว่า “พุทธคยา”) ในแคว้นมคธ^๑ เมื่อองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงประกาศหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา จนกระทั่ง มีองค์ประกอบของศาสนา ซึ่งเรียกว่าพระรัตนตรัย แปลว่า แก้วสามดวง ซึ่งหมายถึง พระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์^๒ ในส่วนของพระพุทธเจ้าและพระธรรมคำสอน ย่อมไม่มีข้อขัดแย้งในตัวเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในส่วนของพระสงฆ์ เมื่อมีการอยู่ร่วมกันเป็นสังฆของสงฆ์ นั้นหมายถึง มีการขยายตัวของหมู่คณะ ซึ่งมีจำนวนหรือปริมาณของพระสงฆ์มากขึ้น ดังนั้น การที่สังฆในหมู่สงฆ์ มีความเห็น หรือทัศนคติ ความเชื่อ ความต้องการที่แตกต่างกันย่อมเกิดข้อขัดแย้ง อันเนื่องมาจาก การปฏิสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติ

กระนั้นก็ตาม เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นจึงต้องมีวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทของสงฆ์ ตั้งแต่สมัยพุทธกาล โดยพระพุทธองค์จะเรียกให้มีการประชุมสงฆ์ ตรัสถามภิกษุผู้ก่อเหตุและทรงชี้โทษแห่งการประพฤติเช่นนั้นและทรงตั้งพระบัญญัติห้ามมิให้ภิกษุประพฤติเหตุดังกล่าวอีก ทั้งนี้ พุทธวิธีหรือเครื่องมือที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงใช้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระวินัยปิฎก ได้แก่ อธิกรณสมณะ ซึ่งมี ๗ ประการ^๓ ได้แก่ ๑. สัมมุขาวินัย คือ วิธีจัดการความขัดแย้งในที่พร้อมหน้า ๒. สติวินัย คือ วิธีจัดการความขัดแย้งโดยถือสติเป็นหลัก ๓. อุมุหวินัย คือ วิธีจัดการความขัดแย้งด้วยการยกประโยชน์ให้ในขณะเป็นบ้า ๔. ปฏิญญาตกรณะ คือ วิธีจัดการความขัดแย้งโดยถือเอาตามคำรับรองของจำเลย ๕. เภยยสิกขา คือ วิธีจัดการความ

^๑ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), *กาลานุกรม พระพุทธศาสนาในอารยธรรมโลก*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ผลิธัมม์ ในเครือ บริษัทสำนักพิมพ์เพ็ทแอนด์โฮม จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๘.

^๒ รศ. ชัยวัฒน์ อัทพัฒนา, รศ.ทวี ผลสมภพ, *หลักพุทธศาสนา BUDDHIST PRINCIPLES PS 210*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐), หน้า ๑.

^๓ วิมหา.(ไทย) ๒/๓๖/๗๓๖.

ขัดแย้งโดยใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ๖. ตัสสปายสิกา คือ วิธีจัดการความขัดแย้งด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ๗. ตินวัตถารกะ คือ วิธีจัดการความขัดแย้งโดยการประนีประนอม ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทในสังคมของสงฆ์มาตั้งแต่เมื่อครั้งสมัยพุทธกาล ซึ่งใช้แก้ไขปัญหาในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. วิวาทาธิกรณ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการทะเลาะวิวาทกันในเรื่องพระธรรมวินัยว่านี้เป็นธรรมนี้เป็นวินัย^๔

๒. อนุวาทาธิกรณ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการโจทก์ฟ้องหรือกล่าวหากันด้วยเรื่อง การต้องอาบัติต่าง ๆ ทั้งหนักและเบา ซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขด้วยการลงโทษคนผิดและให้การรับรอง ผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหา^๕

๓. อาปัตตาธิกรณ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการล่วงละเมิดข้อบัญญัติว่าด้วยศีลหรือวินัย ซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับอาบัติ เช่น การเข้าปริวาสอยู่กรรม ประพฤติมานัต เพื่อออกจากอาบัติ เป็นต้น

๔. กิจจาธิกรณ หมายถึง ปัญหาหรือกิจธุระที่สงฆ์พึงจะต้องร่วมกันทำให้เสร็จด้วยการ ประกอบสังฆกรรม เช่น การอุปสมบทและการกรานกฐิน เป็นต้น^๕

หลักการอธิกรณสมณะจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่พระพุทธเจ้าได้ทรงออกแบบ และให้พระสงฆ์สามารถนำไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับความเป็นไปของบริบทต่าง ๆ เพื่อให้สังคมสงฆ์เป็นสังคมที่สอดคล้องและเอื้อต่อการอยู่ร่วมกันในหมู่สงฆ์ และใช้สังคมดังกล่าวเป็นฐานในการพัฒนาตนเองไปสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดคือ พระนิพพานต่อไป^๖

ปัจจุบัน การดำเนินการทั้งปวงของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน มีจุดมุ่งหมาย ใ้เห็นนโยบายของรัฐที่วางไว้บรรลุวัตถุประสงค์ การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้กลไกของรัฐเป็นตัวขับเคลื่อนกลไกดังกล่าว ได้แก่ หน่วยงานราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของรัฐบาล หรือหน่วยงานที่อยู่ในความกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ส่วนราชการนั่นเอง ซึ่งมีมากมายหลายระดับ และมีบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันออกไป ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ให้คำอธิบายความหมายของกลไกของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่

^๔ วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๒๕/๓๓๒.

^๕ วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๕/๓๓๐-๓๓๒.

^๖ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตินุญยาวกร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซ็นจูรี่ จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๒๕๓.

เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครอง ตามที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมมีหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมหรืองาน ในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะเป็นการให้บริการ แก่ประชาชนเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ด้วยภาระหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานทางปกครอง จะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแล ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดี ซึ่งต้องใช้เครื่องมือ ๔ ประการ ได้แก่ (๑) มาตรการทางกฎหมาย (๒) บุคลากร (๓) ทรัพย์สิน (๔) อำนาจพิเศษของ ฝ่ายปกครอง^๗ ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่า สาธารณะสำคัญของเครื่องมือนี้ก็คือ การใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองในการบริหารรัฐกิจนั่นเอง เนื่องจากในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของ ฝ่ายปกครองต้องมีการใช้อำนาจรัฐ ในบางครั้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอาจไปกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนได้^๘ และเป็นเหตุปัจจัยให้เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองและ ประชาชน ข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นผลผลิตจากการใช้อำนาจรัฐในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นแล้ว ย่อมต้องมีวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาท ซึ่งในระบบกฎหมายไทย ปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่ ศาลปกครองซึ่งมีภารกิจและ บทบาทในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีขอบด้วยกฎหมาย ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ชอบ ด้วยกฎหมายภายใต้หลัก “นิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) โดยอาจมีการยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่ ไม่ชอบนั้นเสีย^๙ โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ย่อมมีสิทธิเสนอข้อพิพาทให้ ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาเยียวยา ความเดือดร้อนของตนได้^{๑๐} ทั้งนี้ ระบบและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง ซึ่งเป็นชุดวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบริหารรัฐกิจของหน่วยงาน

^๗ รศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓), หน้า ๙๕.

^๘ ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๔๑๗.

^๙ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์, **กฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนัก พิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๖), หน้า ๒๓.

^{๑๐} มาตรา ๔๒ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๙๔ก วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

ทางปกครองจะมีรูปแบบเป็นการเฉพาะแตกต่างกับการบริหารจัดการข้อพิพาท ในคดีแพ่ง คดีอาญา กล่าวคือ ศาลปกครอง จะใช้นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนในการบริหารจัดการ ข้อพิพาท หลักการในการวินิจฉัยพิจารณาข้อพิพาททางปกครองนี้ จะมีความแตกต่างไปจากหลักการ ที่ใช้ในคดีแพ่ง หรือในคดีอาญาอย่างสิ้นเชิง เพราะนอกจากจะใช้หลักกฎหมายและหลักของความยุติธรรมแล้ว คดีปกครองนี้ยังต้องใช้หลักการปกครองรวมทั้งหลักการบริการสาธารณะเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารและการบริการสาธารณะ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ส่วนกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกันประชาชน ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่าย มีสถานภาพทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันจึงต้องใช้หลักการและวิธีการของศาลยุติธรรม^{๑๑}

จึงเห็นได้ว่า เมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นไม่ว่าจะเป็นข้อขัดแย้งในสังคมของพระภิกษุสงฆ์ในสมัยพุทธกาล หรือข้อขัดแย้งที่เกิดจากการบริหารรัฐกิจของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้วิถีของสังคมดำเนินไปได้ตามปกติย่อมต้องมีวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้น กล่าวคือ หากเป็นข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับสังคมของพระภิกษุสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ก็จะใช้ชุดวิธีในการแก้ไขปัญหาที่ปรากฏอยู่ในพระวินัยปิฎกตามหลักอธิกรณสมณะซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ ส่วนข้อขัดแย้งที่เกิดจากการบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารรัฐกิจของรัฐ ชุดวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทย่อมต้องใช้นิติวิธีหรือกระบวนการทางกฎหมายบ้านเมือง โดยเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ดี ผู้วินิจฉัยแล้วเห็นว่าศาลปกครองในฐานะกลไกที่มีหน้าที่บริหารจัดการข้อพิพาทดังกล่าว เมื่อได้ทำหน้าที่นั้นอย่างครบถ้วนแล้วเสร็จ ปัญหาดังกล่าวก็ได้รับการเยียวยาแก้ไขโดยกระบวนการของกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งมีข้อจำกัดและขอบเขตในการอำนวยความยุติธรรมอยู่หลายประการ เพราะความยุติธรรมตามกฎหมายและความเป็นธรรมในเชิงจริยศาสตร์ย่อมแตกต่างกัน อันความยุติธรรมที่ศาลจะรับรู้และบังคับบัญชาให้ได้นั้นมีแต่ความยุติธรรมตามกฎหมาย (justice according to law) เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมอื่นอาจดเว้นไม่ใช้กฎหมายได้บ้าง ถ้ามีเหตุที่เขาเห็นเป็นยุติธรรมตามหลักอื่นที่จะทำเช่นนั้น เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือสันติสุขของราษฎร แต่ในส่วนของศาลนั้นเป็นเรื่องที่มีผู้มาร้องขอความยุติธรรมที่เขาจะพึงจะได้ตามกฎหมาย ศาลจะระลึกถึงเหตุอื่นมาลบล้างกฎหมายเสียหายได้ไม่^{๑๒} ฝ่ายตุลาการจึงมีหน้าที่ในการให้ความยุติธรรมโดยการใช้กฎหมายของรัฐเป็นเครื่องมือ

^{๑๑} ดร.วิชัย สังข์ประไพ, **หลักกฎหมายมหาชน PRINCIPLES OF PUBLIC LAW**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๑๑๖.

^{๑๒} จิตติ ดิงศภัทย์, “ บทบาทของนักกฎหมาย กับ “ เทศกาลบ้านเมือง” ”, ใน ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ, รวบรวมโดย สมยศ เชื้อไทย, (กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พรินติ้งเฮาส์, ๒๕๓๑) : ๑๕.

ในการตัดสิน^{๑๓} ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า กลไกและวิธีคิดตามหลักศีลธรรมมีความละเอียดอ่อน ยืดหยุ่น และครอบคลุมได้มากกว่าการนำบทกฎหมายมาใช้แก้ไขปัญหา ทั้งนี้ หลักอภิรณสมณะ คือ แนวคิดในเชิงศีลธรรมและเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาข้อพิพาท ซึ่งองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงกำหนดรูปแบบและวิธีการไว้หลายประการ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา การที่พระพุทธเจ้าทรงออกแบบ “อภิรณสมณะ” เพื่อจัดการความขัดแย้งในสังคมพระภิกษุ นั้น แต่พระองค์ไม่ได้ตรัสห้ามว่า หลักการบางอย่างนั้นไม่สามารถประยุกต์รูปแบบไปใช้กับสังคมคฤหัสถ์ได้ การปฏิบัติความขัดแย้งตามแนวนี้ น่าจะเป็นหลักการที่มีการผสมผสานระหว่าง วิถีโลกกับ วิถีธรรมเข้าด้วยกัน^{๑๔}

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก หากได้ศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสรุปถึงแนวคิดและวิธีการในการระงับข้อพิพาทในแต่ละกรณี ย่อมสามารถนำแนวคิดที่ปรากฏในพุทธวิธีดังกล่าวไปบูรณาการเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง อันเป็นการประยุกต์ใช้กับสภาพปัญหาในวิถีข้อขัดแย้งทางโลกซึ่งมีข้อจำกัดตามที่นำเสนอมาข้างต้น

ผู้วิจัยจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาหลักการบริหารจัดการข้อพิพาททั้งสองกรณีตามที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งหากผลการวิจัยพบว่าสามารถนำหลักการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิรณสมณะ ที่มีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล ไปประยุกต์ใช้กับวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยได้เหมาะสมตามสมควรแก่กรณี ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ ในเชิงวิชาการต่อการพิจารณาคดีหรือการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองไทยได้ในอนาคต อันจะเป็นคุณประโยชน์กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการบริหารรัฐกิจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งประชาชนเหล่านั้นยังคงเป็นผู้ต้องพึ่งพาศาลปกครองต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทในประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่ปรากฏในพระวินัยปิฎก

๑.๒.๒ เพื่อศึกษารูปแบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

๑.๒.๓ เพื่อศึกษารูปแบบการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

^{๑๓} อานนท์ อาภาภิรม, รัฐศาสตร์เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๗๘.

^{๑๔} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตินุญญากร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๕๓.

๑.๓ ขอบเขตการวิจัย

๑.๓.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

งานวิจัยนี้ มีสาระสำคัญที่มุ่งศึกษาเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่ปรากฏในพระวินัยปิฎก รูปแบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย รูปแบบการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

๑.๓.๒ ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต้องใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากพระไตรปิฎก เอกสารตำราด้านพระพุทธศาสนา บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ตำรากฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท และผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐ ราย

สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้จำแนกตามความรู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านไว้สองกรณี

ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก จำนวน ๕ ราย ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นนักวิชาการผู้มีความรู้เกี่ยวกับพระวินัยปิฎกและพระพุทธศาสนาซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์อยู่ที่มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ดังนั้น จึงสามารถให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก และการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้เป็นอย่างดี ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวประกอบไปด้วย

(๑) อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๒) พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร, ดร. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๓) พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ, ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๔) พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๕) พระมหาบุญเลิศ ธมฺมทสสี อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ข. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย จำนวน ๕ ราย ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในแวดวงของนักกฎหมายในสายงานของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงสามารถให้

ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับศาลปกครองและการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยได้เป็นอย่างดี ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวประกอบไปด้วย

- (๑) นายบุญชู จันทรวงค์ ตุลาการศาลปกครอง
- (๒) นายณัฐกร ยกชู ผู้พิพากษา
- (๓) นายสทโรจน์ สุชี พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง
- (๔) นายไพโรจน์ ทองเพชร พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง
- (๕) นายไพสิษฐ์ จันทรสโร พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง

๑.๓.๓ ขอบเขตด้านระยะเวลา

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษา ๑๒ เดือน

๑.๔ ปัญหาที่ต้องการทราบ

- ๑.๔.๑ รูปแบบพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่ปรากฏในพระวินัยปิฎกเป็นอย่างไร
- ๑.๔.๒ รูปแบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยเป็นอย่างไร
- ๑.๔.๓ การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย มีรูปแบบอย่างไร

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ประยุกต์ใช้ หมายถึง นำความรู้ในวิทยาการต่าง ๆ มาปรับใช้ให้เป็นประโยชน์

พุทธวิธีการบริหาร หมายถึง รูปแบบและวิธีการในการแก้ไขปัญหาในกรณีต่าง ๆ ตามที่พระพุทธเจ้าได้ตรัสไว้ในพระไตรปิฎก

ข้อพิพาท หมายถึง ประเด็นความขัดแย้งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป

พระวินัยปิฎก หมายถึง คัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาทที่ใช้ในงานวิจัยนี้ ได้แก่ อาทิกัมมิกะ ปาจิตติยัม มหาวรรค จุลวรรคและบิรवार

ศาลปกครอง หมายถึง องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจตุลาการ โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ

องค์การตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

อธิกรณสมณะ หมายถึง แนวคิดและวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทที่พระพุทธรองค์บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎก ซึ่งมี ๗ วิธีการ ได้แก่ สัมมุขาวินัย, สติวินัย, อมูหหวินัย, ปฎิญาตกรณะ, เยภุยยสิกา, ตัสสปาปิยสิกา, ตินวัตถารกะ

สัมมุขาวินัย หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า

สติวินัย หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทโดยถือสติเป็นหลัก

อมูหหวินัย หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการยกประโยชน์ให้ขณะเป็นบ้า

ปฎิญาตกรณะ หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยถือเอาตามคำรับของจำเลย

เยภุยยสิกา หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการใช้เสียงข้างมาก

ตัสสปาปิยสิกา หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด

ตินวัตถารกะ หมายถึง การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม

หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

๑.๖ ทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๑.๖.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการบริหารจัดการข้อพิพาท

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาท มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. ลิขิต อีร์เวคิน กล่าวว่า สังคมทุกสังคมย่อมหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่ได้ ความขัดแย้งในสังคมจึงเป็นเรื่องปกติ เป็นแต่เพียงว่าความขัดแย้งดังกล่าวยังสามารถหาข้อยุติได้ในกรอบของกลไกที่มีอยู่ สังคมนั้นก็สามารถดำเนินต่อไป หรือตราบเท่าที่ปัญหาความขัดแย้งอยู่ในสัดส่วนที่ไม่แผ่กระจายไปทั่วทั้งสังคมจนหาวิธีการหรือกลไกเพื่อยุติความขัดแย้งไม่ได้ สังคมนั้นก็

สามารถดำเนินต่อไป โดยในภาพรวมจะถือได้ว่าสังคมนั้นยังอยู่ได้อย่างมีความสมานฉันท์ แต่เมื่อใดก็ตามที่ความขัดแย้งถึงจุดที่ไม่สามารถจะแก้ไขเยียวยาได้ ทางเลือกของสังคมก็จะถูกจำกัดลง โดยมีทางออกอยู่สองทาง คือ การพยายามแก้ไขความขัดแย้งโดยสันติวิธี ด้วยการเจรจาหรือไกล่เกลี่ย หรือมิฉะนั้นก็จะต้องแก้ไขความขัดแย้งด้วยการใช้กำลังหรือความรุนแรง ผลที่ออกมาก็คือ การที่ฝ่ายหนึ่งชนะ อีกฝ่ายหนึ่งพ่ายแพ้^{๑๔}

ศาสตราจารย์ นายแพทย์วันชัย วัฒนศัพท์ กล่าวว่า การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี มีสามหลัก คือ หลักใช้อำนาจ หลักใช้สิทธิ หลักใช้จุดสนใจหรือความต้องการ หลักใช้อำนาจ คือการใช้การบังคับ ความเป็นเจ้าของร่วมกันจะต่ำ ผลลัพธ์คือการแพ้อชนะ หลักใช้สิทธิ คือการใช้การฟ้องร้อง และต้องรู้กฎหมาย ผลลัพธ์คือการแพ้และชนะ หลักใช้จุดสนใจ คือการค้นหาคำความต้องการของทั้งสองฝ่าย ผลลัพธ์คือการชนะชนะ^{๑๕}

พระมหาพรหมชา ธมมหาโส (นิธิบุญยากร) กล่าวว่า ในความเป็นจริงแล้ว สันติวิธีนั้น “ไม่ได้” เป็นแนวทาง หรือวิธีการที่สามารถกล่าวอ้างได้ว่า “ใหม่” ต่อมวลมนุษยชาติแต่ประการใด เพราะอย่างน้อยที่สุดวิธีการเหล่านี้ ศาสดาของทุก ๆ ศาสนาล้วนเคยนำมาเป็น “คู่มือ” และ “เครื่องมือ” สำคัญในการจัดการความขัดแย้ง และสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นแก่เหล่าศาสนิกของท่าน และในขณะเดียวกัน มนุษยชาติได้ใช้สันติวิธีเป็นเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงความหมายของสันติวิธีจะพบว่าแท้ที่จริงแล้ว สันติวิธีเป็นชุดของวิธีการกล่าวคือ แนวทางการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งอาจจะมีหลายวิธี ไม่ใช่มีแค่ ๑ วิธี เช่น การเจรจา การไกล่เกลี่ย การให้อภัย กล่าวโดยสรุป สันติวิธีเป็นชุดวิธีในการจัดการความขัดแย้ง เป็นแนวทาง เป็นแนวคิดหนึ่ง เป็นทัศนคติหนึ่งในการจัดการความขัดแย้ง เช่น การใช้ศาลตัดสิน แต่วิธีการนี้จะดีที่สุดหรือไม่ อาจจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยได้หรือไม่ การประนีประนอมยอมความได้หรือไม่^{๑๖}

ดร.รองพล เจริญพันธ์ กล่าวว่า สังคมในปัจจุบันเป็นสังคมที่ต้องมีกฎเกณฑ์ (Rule) และบรรทัดฐานความประพฤติ (Norm) เพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก เราจึงจำเป็นต้องถือหลักการบัญญัติหรือการสร้างกฎหมายขึ้นโดยสถาบันของสังคมตามหลักวิชาการทางนิติศาสตร์ นอกจากนั้นสิทธิและหน้าที่ที่บัญญัติขึ้นมานี้จำเป็นที่จะต้องมีโทษ และมีสภาพบังคับเด็ดขาด การบังคับการตามกฎหมาย

^{๑๔} ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน. ความขัดแย้งและการแก้ปัญหา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> [๓ ส.ค.๒๕๕๕].

^{๑๕} ศ.นพ. วันชัย วัฒนศัพท์. การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> [๓ ส.ค. ๒๕๕๕].

^{๑๖} พระมหาพรหมชา ธมมหาโส. ผศ.ดร.. การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี : อะไร และอย่างไร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php [๓ ส.ค.๒๕๕๕].

ต้องมีสถาบันหรือกลไกเพื่อทำหน้าที่นี้โดยตรงในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิตามกฎหมาย โดยถือหลักการการยุติข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรม มิต้องใช้กำลังหรืออาวุธเข้ายุติข้อพิพาทกันอันเป็นการทำลายความสงบเรียบร้อย

แต่ในสังคมบุพกาล ยังไม่มีการยอมรับหลักเรื่องการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ บรรทัดฐานของสังคมจึงวิวัฒนาการได้ช้ามาก ทั้งนี้ เพราะกฎแต่ละกฎกว่าจะได้มาตรฐานสอดคล้องกับเหตุผลและความเป็นธรรมนั้น ต้องใช้การวิวัฒนาการเป็นเวลานานจนกระทั่งสมาชิกของสังคมยอมรับกระบวนการวิวัฒนาการดังกล่าวไม่สามารถสร้างบรรทัดฐานความประพฤติได้ทันกาลสมัย และอีกประการหนึ่ง บรรทัดฐานดังกล่าวขาดสภาพบังคับเด็ดขาด เพราะยังขาดความแน่นอนและประสิทธิภาพ จึงยังไม่ได้รับแรงสนับสนุนจากสังคมอย่างเต็มที่ และอีกประการหนึ่ง ยังไม่มีกลไกกระบวนการยุติธรรมหรือสถาบันที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ เพราะบรรทัดฐานดังกล่าวก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ทางศีลธรรมเท่านั้น สังคมจึงยังไม่อาจคุ้มครองหรือลงโทษผู้โต้แย้งสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องยุติข้อพิพาทด้วยกำลังจึงกลายเป็นการทำลายความสงบเรียบร้อย^{๑๘}

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเป็นปรากฏการณ์ตามปกติ สังคมสามารถขับเคลื่อนดำเนินต่อไปได้ตราบเท่าที่สภาพความขัดแย้งนั้นสามารถหาข้อยุติได้ในกรอบของกลไกที่มีอยู่ในสังคมนั้น ทั้งนี้ สันติวิธีเป็นเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งของมนุษยชาติที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีมีสามหลัก คือ หลักใช้อำนาจ หลักใช้สิทธิ หลักใช้จุดสนใจหรือความต้องการ ทั้งนี้ การจัดการข้อพิพาทของสังคมในปัจจุบัน หากจะให้มีความสงบโดยมีกฎหมายและบรรทัดฐานความประพฤติทำให้สังคมโดยรวมมีความสงบเรียบร้อย ต้องใช้หลักการยุติข้อพิพาทด้วยกลไกของกระบวนการยุติธรรม

๑.๖.๒ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดการความขัดแย้งตามแนวพุทธ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความขัดแย้งตามแนวพุทธ พบว่า แนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ในพระวินัยปิฎก ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตฺโต) ได้กล่าวไว้ในหนังสือพุทธวิธีบริหารว่า พระพุทธเจ้าทรงกำหนดวิธีการในการกำกับดูแลเพื่อให้พระสงฆ์มีวินัยในตนเอง มีการประเมินตนเอง และมีการกระจายอำนาจให้คณะสงฆ์กำกับดูแลกันเอง ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขัดแย้ง ซึ่งเรียกว่า อธิกรณ์ขึ้นในองค์กรสงฆ์ อันเนื่องมาจากพระสงฆ์บางรูปไม่ยอมรับการกำกับดูแลนั้น พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติวิธีระงับอธิกรณ์ซึ่งเรียกว่า อธิกรณ์สมณะ ๗ ประการ ตัวอย่างเช่น

^{๑๘} ดร.รองพล เจริญพันธ์, นิติปรัชญา Philosophy of law, (กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์, ๒๕๒๔), หน้า ๑๓-๑๔.

สัมมุขาวินัย คือ วิธีระงับข้อพิพาทด้วยการที่คณะสงฆ์ประชุมพร้อมกันพิจารณา ข้อกล่าวหาของฝ่ายโจทก์และคำแก้ต่างของฝ่ายจำเลยแล้วตัดสินโดยยึดหลักพระธรรมวินัย

เยภุยยสิกา คือ วิธีรับข้อพิพาทโดยให้ที่ประชุมสงฆ์ออกเสียงชี้ขาด ฝ่ายที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากเป็นฝ่ายชนะ

ติณวัตถารกะ คือ วิธีระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ โดยที่คู่กรณีตกลง เลิกกรากันไปไม่ต้องมีการชำระสะสางให้มากเรื่องเหมือนเอาหญ้ามากลบทับปัญหาไว้

กระบวนการกำกับดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้นั้น เป็นหลักประกันความมั่นคงและความบริสุทธิ์ผุดผ่องของคณะสงฆ์ ดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ว่า “เปรียบเทียบเหมือนมหาสมุทรไม่ร่วมกับซากศพที่ตายแล้ว ซากศพที่ตายแล้วใดมีอยู่ในมหาสมุทร มหาสมุทรย่อม นำซากศพที่ตายแล้วนั้นไปสู่ฝั่ง ชัดขึ้นบกโดยพลัน บุคคลใดเป็นผู้ทุศีล มีธรรมลามก มีความประพฤติ ไม่สะอาด น่ารังเกียจ สงฆ์ย่อมไม่ร่วมกับบุคคลนั้น ย่อมประชุมกันยกเธอออกไปเสียโดยพลัน ถึงแม้ เธอหนึ่งในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ก็จริง ถึงอย่างนั้นเธอก็ชื่อว่าไกลจากสงฆ์และสงฆ์ก็ไกลจากเธอ” ^{๑๙}

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) ได้กล่าวไว้ในผลงานนิติศาสตร์แนวพุทธว่า การบัญญัติ พระวินัยถือว่าเป็นกฎหมายอย่างหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกสามารถที่จะเข้าถึงธรรม นอกจากนั้นเมื่อมีพระธรรมและพระวินัยแล้ว ในกฎเกณฑ์ของสงฆ์ก็จะต้องมีระเบียบวิธีการหรือ รูปแบบและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการละเมิดพระธรรมวินัยนั้นด้วย ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาและกำจัดคนที่ไม่ดีออกไปจากหมู่ ซึ่งรูปแบบและกระบวนการดังกล่าว เรียกว่า อธิกรณสมณะซึ่งเป็นรูปแบบที่ทรงกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาคณะสงฆ์ที่เกี่ยวข้องกับ พระธรรมและพระวินัย ^{๒๐}

พระไพศาล วิสาโล กล่าวว่า พุทธวิธีไม่ได้เน้นเฉพาะเรื่องธรรมะอย่างเดียว วิธีการหรือ กระบวนการก็มีความสำคัญ จริง ๆ แล้ว ในพุทธศาสนามีกระบวนการแก้ไขความขัดแย้งอยู่มาก แต่ว่ากระบวนการเหล่านั้นเป็นกระบวนการที่มักจะใช้ในคณะสงฆ์เวลาพระมีความขัดแย้ง เราเรียกว่า อธิกรณ์ พระวินัยที่เกี่ยวกับอธิกรณ์มีเยอะมาก ระเบียบขั้นตอนต่าง ๆ ที่เรียกว่ากระบวนการนี้มีเยอะ วิธีการแก้ไขความขัดแย้งทำได้หลายอย่าง เช่น วิธีการตัดสินโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ เรียกว่า เยภุยยสิกา วิธีการยอมรับผิดโดยที่ไม่จำเป็นต้องให้มีการพิจารณาก็มี เรียกว่า ปฏิญญาตถระณะ วิธีการให้ประนีประนอมกันทั้ง ๒ ฝ่าย เรียกว่า ติณวัตถารกวินัย ไม่ต้องชี้ถูกชี้ผิดก็มี พุทธศาสนาให้ความสำคัญกับกระบวนการมาก ไม่ใช่เน้นให้ทุกคนมีเมตตาอย่างเดียว แต่ยังคงคิดค้นกระบวนการวิธีเพื่อ

^{๑๙} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๒๐ - ๒๑.

^{๒๐} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **นิติศาสตร์แนวพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๓), หน้า ๒๕.

แก้ไขปัญหาคือความขัดแย้งหรืออิทธิพล อย่างมีประสิทธิภาพ พุทธศาสนาบางที่มีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า ธรรมวินัย ธรรมะเป็นเรื่องในใจ วินัยเป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ กฎเกณฑ์ภายนอก ทั้ง ๒ อย่าง ต้องไปด้วยกันจะขาดอันใดอันหนึ่งไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ทั้งธรรมะและวินัยเป็นสิ่งที่เรา ควรจะคิดต่อและทำให้เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะวินัยส่วนที่เป็นกระบวนไกล่เกลี่ยนั้น ที่พูดมาข้างต้น เป็นวิธีการที่ใช้สำหรับคณะสงฆ์เท่านั้น ควรที่เราจะพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมแก่สังคมฆราวาส ด้วย^{๒๑}

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า สังคมสงฆ์สมัยพุทธกาล พระพุทธเจ้าทรง กำหนดวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรสงฆ์ไว้ ในรูปแบบของการบัญญัติพระวินัย และเมื่อเกิดข้อ พิพาทขัดแย้งขึ้นในองค์กรสงฆ์ พระพุทธองค์ก็ได้กำหนดรูปแบบและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า อธิกรณสมถะ ซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ อันแสดงให้เห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ของสงฆ์ มีรูปแบบและกระบวนการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการละเมิดพระธรรมวินัย ซึ่งพุทธวิธีมิใช่เรื่องของธรรมะแต่เพียงอย่างเดียว วิธีการหรือกระบวนการในการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมสงฆ์ พระพุทธศาสนาก็ให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน

๑.๖.๓ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับศาลปกครอง

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองมีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า พอสรุปได้ว่าในปัจจุบันองค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ กว่า ๖๐๐ ฉบับ ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภท ของประชาชนไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดีเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยจะต้องมีองค์กรและ กระบวนการควบคุมที่หลากหลายเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับการควบคุมการใช้อำนาจทางบริหารของฝ่ายบริหารและการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ก็ต้องกำหนดการควบคุมให้เหมาะสมกับลักษณะของการใช้อำนาจด้วย ดังนี้

(๑) ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกับรัฐสภา หรือดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ก็ควรจะใช้กระบวนการควบคุมทางการเมือง โดยรัฐสภาหรือสมาชิกของรัฐสภาหรือโดยสื่อมวลชน

^{๒๑} พระไพศาล วิสาโล. “การไกล่เกลี่ยแบบพุทธ”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, รวบรวม จัดพิมพ์โดย ศูนย์วิทยการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพลส จำกัด, ๒๕๕๓) : ๘๗.

(๒) ถ้าเป็นการใช้อำนาจที่มีปัญหาด้านการทุจริตหรือประพฤตินิชอบ ก็ควรจะใช้กระบวนการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช

(๓) ถ้าเป็นการใช้อำนาจที่มีปัญหาด้านความเหมาะสมหรือเป็นธรรม ก็ควรจะใช้วิธีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่มีอำนาจสั่งการ แต่มีอำนาจแนะนำ แล้วรายงานต่อรัฐสภากับเปิดเผยให้สาธารณชนทราบเพื่อสร้างมติมหาชนกดดันหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้แก้ไขปัญหา

(๔) ถ้าเป็นการใช้อำนาจที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ก็ควรจะใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิพากษาพิพากษาคดีให้^{๒๒}

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ กล่าวว่า คดีปกครอง เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการซึ่งคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยทางราชการอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน คดีปกครองมักจะเป็นคดีที่เอกชนเป็นโจทก์ฟ้องคดีทางราชการเป็นจำเลย หากใช้หลักที่ว่า “ ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ ” เอกชนผู้เป็นโจทก์ย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยากเพราะเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของทางราชการ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง^{๒๓}

ศาสตราจารย์ ดร. อักษราทร จุฬารัตน ได้กล่าวไว้ในหนังสือประมวลกฎหมายปกครองว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิพากษาคดีปกครอง ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอีกกรณีหนึ่ง โดยที่ข้อพิพาทเหล่านั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรืออันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ในการดำเนินงานของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่าง ๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ประเทศไทยซึ่งก็เหมือนกับประเทศทั้งหลายที่อยู่ในระบบนิติรัฐ (Legal state) คือ เป็นรัฐที่ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐไม่อาจจะใช้อำนาจหรือทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐในการบริหารและปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายในสาขากฎหมาย

^{๒๒} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ”, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่มที่ ๑๓ ตอน ๒ (๒๕๓๘) : ๑๓-๑๗.

^{๒๓} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๙๒.

มหาชนที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการดูแลรักษาประโยชน์ของประชาชนของทุกคนเป็นส่วนรวมและในขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกับตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ภารกิจและบทบาทของศาลปกครองคือการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองว่าการกระทำและคำสั่งทางปกครองที่ได้ดำเนินไปนั้น เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย^{๒๔}

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การดำเนินการของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือซึ่งมีมากมายหลายฉบับ การดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ว่ามานี้ หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายก็อาจเกิดข้อพิพาทขึ้นได้ ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับทางราชการ ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง จึงใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง ภารกิจและบทบาทของศาลปกครองดังกล่าวก็คือ การตรวจสอบควบคุมและกำกับดูแลตลอดจนบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง

๑.๖.๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก มีผู้ศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

อติเทพ ผาธา กล่าวว่า จากการศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาโดยอภินิหารสมถวิธีในสมัยพุทธกาล พบว่า พระพุทธองค์ทรงแยกหมวดของปัญหาไว้และทรงกำหนดวิธีแก้ไขให้เหมาะสมกับปัญหาอย่างชัดเจน เช่น เรื่องการทะเลาะวิวาทขัดแย้งกันของพระภิกษุสงฆ์ (วิวาทาธิกรณ์) ก็ทรงใช้วิธีแก้ไขปัญหาแบบพร้อมหน้า (สัมมุขาวินัย) และการยัดเสียงข้างมาก (เยภุยยสิกา) ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องใส่ความกันด้วยเรื่องไม่มีมูลบ้าง (อนูวาทาธิกรณ์) ก็ทรงกำหนดวิธีการแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการถึง ๔ วิธี คือ พิจารณาพร้อมหน้า (สัมมุขาวินัย) การสวดประกาศให้สังคมรับรู้ว่าคุณถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์เพราะท่านเป็นพระอรหันต์ ดังนั้น การกล่าวหาจึงไม่มีมูล (สติวินัย) การสวดประกาศว่าคุณฟ้องร้องทำผิดขณะเป็นบ้าไม่มีสติ ดังนั้น เมื่อหายบ้าแล้วจะหาเหตุฟ้องท่านด้วยเรื่องดังกล่าวไม่ได้ (อมุพหวินัย) และด้วยการตัดสินลงโทษผู้ที่ไม่ยอมรับว่าผิด (ตัสสปาปิยสิกา) ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบพิธีกรรมหรือการทำสังฆกรรมเพื่อลงโทษภิกษุผู้ประพฤติเสียหายในหลาย ๆ กรณี อันจัดเป็นกิจหรือหน้าที่นั้น ทรงกำหนดให้แก้ไขด้วยวิธีการชำระเหตุในที่พร้อมหน้า (สัมมุขาวินัย) เป็นต้น หรือจะกล่าวโดยสรุปกระบวนการแก้ปัญหา

^{๒๔} ศ.ดร.อักษราทร จุฬารัตน, **ประมวลกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๙), หน้า ๒๐.

ในสมัยพุทธกาลมีทั้งส่วนที่ต้องการปราบปรามผู้กระทำความผิดและมีทั้งส่วนที่รักษาผู้ประพฤติชอบ กล่าวคือ ผู้ที่ไม่มีเจตนาที่จะทำความผิดบุคคลนั้นก็ไม่มีควมผิด^{๒๕}

อริราช มณีภาค กล่าวว่า กระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกในสมัยพุทธกาลนั้น เมื่อภิกษุละเมิดพระธรรมวินัยแล้ว พระพุทธเจ้าได้จัดให้มีการประชุมสงฆ์เพื่อไต่สวนหาพยานหลักฐานว่าภิกษุรูปนั้นละเมิดพระธรรมวินัยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมพิจารณาวินิจฉัยเช่นใดแล้วพระพุทธเจ้าก็ทรงวินิจฉัยตามมติที่ประชุมนั้น การดำเนินกระบวนการยุติธรรมจึงสะดวก รวดเร็ว และยุติธรรมเป็นอย่างดี หลังจากสมัยพุทธกาลแล้วกระบวนการยุติธรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับฝ่ายอาณาจักรที่มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา^{๒๖}

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุญยกร) กล่าวว่า จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่ว่าด้วย “ความขัดแย้ง” นั้น พบว่า พระพุทธศาสนาได้แบ่งความขัดแย้งออกเป็น ๒ มิติใหญ่ กล่าวคือ ความขัดแย้งในมิติของธรรม อันเป็นความขัดแย้งที่ยึดโยงกับโลกวิสัย หรือมุ่งไปที่ฆราวาสวิสัยเป็นหลักใหญ่ และความขัดแย้งในแง่ของวินัย ภาษาของวินัยเรียกความขัดแย้งในลักษณะนี้ว่า “อภิรณ” เหตุผลสำคัญที่ได้ชื่อว่าอภิรณนั้นพระอรรถกถาจารย์กล่าวว่า เนื่องจากต้องใช้ “อภิรณสมณะ” เป็นเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้ง และการจัดการความขัดแย้งในลักษณะนี้ต้องอาศัยพระสงฆ์เท่านั้นเป็นผู้จัดการ หรือตัดสินคดี กล่าวคือ อภิรณเกิดโดยสงฆ์ พระสงฆ์จึงต้องเป็นผู้จัดการ หรือพิจารณาคดีดังกล่าวโดยกลุ่มพระสงฆ์เอง ส่วนฆราวาสนั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในแง่ของการเป็นพยานบุคคล หรือนำเสนอพยานวัตถุ หรือเอกสารเท่านั้น พระพุทธเจ้าไม่เปิดโอกาสให้ฆราวาสเข้ามาก้าวล่วงการทำหน้าที่ของพระสงฆ์แต่ประการใด หากกล่าวตามนัยนี้ อาจจะมีมองในมิติของการให้คำปรึกษาเท่านั้น พระพุทธเจ้าจึงได้นำเสนอ “แผนปฏิบัติการ” (Action Plan) เพื่อนำไปเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความขัดแย้ง ซึ่งแผนการปฏิบัติการบางอย่างนั้นพระพุทธเจ้าได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง และแผนบางอย่างนั้นพระพุทธเจ้าได้ทรงแนะนำให้พระภิกษุได้ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการด้วยกลุ่มของพระสงฆ์เอง จะเห็นว่าเริ่มแรกของการประดิษฐานพระพุทธศาสนาพบว่า พระพุทธเจ้าได้ใช้แนวคิดแบบ “อิตตาทิปปเตยยะ” หมายถึงการที่พระองค์เป็นศูนย์รวมเพื่อบัญชาการหรือสั่งการในประเด็นต่าง ๆ แต่เมื่อพระสงฆ์มีจำนวนมากยิ่งขึ้น พระองค์ได้เปลี่ยน

^{๒๕} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอภิรณสมณะ ๗ และกฏนิคกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๗.

^{๒๖} อริราช มณีภาค, “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๓๗-๑๓๘.

ระบบการบริหารแบบใหม่เป็นการให้ความสำคัญแก่สงฆ์ หรือ “โลกาธิปไตยยะ” หรือ “สังฆาธิปไตยยะ” อันเป็นการกระจายอำนาจให้แก่คนกลุ่มใหญ่ ถึงกระนั้นสิ่งที่อัคราธิปไตยยะและโลกาธิปไตยยะ จะขาดมิได้คือ “ธัมมาธิปไตยยะ” อันเป็นการปกครองหรือทำหน้าที่โดยมี “ความชอบธรรมเป็น ศูนย์กลาง”

ในทุกวิถี หรือชุดวิถีจะแฝงไปด้วย “ความชอบธรรม” ในขณะเดียวกันสิ่งที่ดำรงอยู่บนฐาน ของความชอบธรรมอีกประการหนึ่งคือ “ความพร้อมหน้า” (สัมมุขาวินัย) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่ความ “โปร่งใส” “ยุติธรรม” และ “ตรวจสอบได้” เป็นต้น ที่คู่กรณีจะได้รับจากการพิจารณา หรือตัดสิน ความขัดแย้ง หรือพิพาทกัน^{๒๗}

พระมหาวสันต์ กิตติโสภโณ (สอนศรี) กล่าวว่า อนาคตวิสัย ซึ่งเป็นวินัยและเป็น กรอบการดำเนินชีวิตของพระภิกษุตามหลักพุทธศาสนาซึ่งเป็นกฎระเบียบ เพื่อป้องกันการดำเนินชีวิต ของพระภิกษุที่ผิดไปจากหลักธรรมคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ดังนั้น พระวินัยตามหลัก พระพุทธศาสนาจึงประกอบไปด้วย “ ปาราชิก ๔ ข้อ สังฆาติเสส ๑๓ ข้อ อนียต ๒ นิสสัคคียปาจิตตีย์ ๓๐ ข้อ พระวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้นี้ เพื่อการดำเนินชีวิตของพระภิกษุจะได้มุ่งสู่จุดหมาย โดยไม่ให้ข้องแวะกับทางโลก หรืออาจมีที่ผู้ฝ่าฝืนพระวินัย พระองค์จึงทรงบัญญัติบทลงโทษพระภิกษุ ผู้กระทำความผิดตามความเหมาะสมของแต่ละบทบัญญัติของพระวินัย ดังนี้

๑.) ปาราชิก ๔ ข้อ พระภิกษุรูปใดต้องอาบัติหวมดวงนี้ จะต้องขาดจากการเป็นพระภิกษุ โดยทันที ถึงจะครองไตรจีวรอยู่ ก็ไม่ถือว่าเป็นพระภิกษุ จะต้องสึกจากการเป็นพระภิกษุ

๒.) สังฆาติเสส ๑๓ ข้อ พระภิกษุรูปใดต้องอาบัติหวมดวงนี้ จะต้องเข้ากรรมหรือปริวาส กรรมโดยการกักบริเวณ และประจานตัวเองให้ภิกษุอื่นรับรู้เพื่อจะก่อให้เกิดความอับอายแล้วไม่กล้า ทำผิดอีก หรือการตั้งใจเพื่อละให้ได้จึงจะพ้นความผิด

๓.) อนียต ๒ ข้อ พระภิกษุรูปใดต้องอาบัติหวมดวงนี้ ถ้าคณะสงฆ์ว่าต้องอาบัติหวมดวงใด พระภิกษุรูปนั้นจะต้องรับตามคำที่สงฆ์กล่าวไว้

๔.) นิสสัคคียปาจิตตีย์ ๓๐ ข้อ ปาจิตตีย์ ๙๒ ข้อ ปาฏิเทศนียะ ๔ ข้อ เสขิยะ ๗๕ ข้อ พระภิกษุใดต้องอาบัติหวมดวงเหล่านี้ จะต้องแสดงอาบัติต่อหน้า พระภิกษุผู้มีความบริสุทธิ์แห่งศีล ๒ ต่อ ๒ ก็จะทำให้มีความบริสุทธิ์บทบัญญัติได้ ยกเว้นแต่ผู้กระทำความผิดเป็นนิจเท่านั้น

^{๒๗} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยนิพนธ์), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือ จัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๘๓ - ๒๘๕.

๕.) อธิกรณสมณะ ๗ ข้อ พระวินัยหมวดนี้ เป็นข้อพิจารณาการยุติการทะเลาะวิวาทของพระภิกษุสงฆ์ หรือเป็นข้อป้องกันการแตกความสามัคคีแห่งคณะสงฆ์เป็นการตัดสินข้อทะเลาะวิวาทกันจะต้องมี ๓ ฝ่าย คือ ผู้ตัดสิน ๑ และคู่กรณีทั้ง ๒ ฝ่าย จึงจะยุติอธิกรณ์ได้^{๒๘}

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า วินัยเป็นกรอบการดำเนินชีวิตของพระภิกษุให้เป็นที่ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในหมู่สงฆ์ การบริหารจัดการข้อพิพาทขององค์กรสงฆ์สมัยพุทธกาล พระพุทธองค์ทรงจำแนกกรณีปัญหาตลอดจนทางออกหรือวิธีการแก้ไขปัญหาไว้อย่างเหมาะสมชัดเจน ตามลักษณะของข้อพิพาทในแต่ละเรื่องตามหลักอธิกรณสมณะ ซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ ซึ่งในทุกวิธีการจะเป็นไปด้วยความชอบธรรม ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาข้อพิพาทสมัยเมื่อครั้งพุทธกาลมีความสะดวก รวดเร็ว และมีความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งภายหลังรูปแบบขั้นตอนและวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทขององค์กรสงฆ์ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย

๑.๖.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง มีผู้ศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้
รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ กล่าวว่า ศาลปกครองควรมุ่งมั่นในหลักการพิจารณาพิพากษาคดีที่เปิดเผยมุ่ง โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ รวมทั้งยึดหลักการให้ความสะดวก รวดเร็ว เรียบง่ายและประหยัด ทั้งนี้ควรดำเนินการอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง หนทางหนึ่งที่จะดำเนินการตามหลักการที่วางนี้ คือ จัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันการออกนอกหลักการในเวลาเดียวกันก็จะนำไปสู่หลักการดังกล่าวด้วย โดยแสดงถึง (๑) สภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (๒) สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา (๓) แนวทางที่ควรใช้ในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ (๔) บุคลากรที่ควรใช้ในการแก้ไขปัญหา และ (๕) กรอบเวลาหรือเวลาที่ควรใช้ในการแก้ไข^{๒๙}

มนัส สุขสวัสดิ์ กล่าวว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ควรออกระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดระยะเวลาให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะต้องดำเนินการกระบวนพิจารณาต่าง ๆ ภายในส่วนการบริหารงานของศาลปกครองเองว่าขั้นตอนต่าง ๆ ในแต่ละขั้นตอนจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา

^{๒๘} พระมหาวาสันต์ กิตติโสภโณ (สอนศรี), “ ศึกษาวิเคราะห์เรื่องความมีวินัยที่ปรากฏในมงคลสูตร ”, **วิทยานพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๖๙ -๗๐.

^{๒๙} ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, **ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒), หน้า ๕๔๔.

เท่าใด และหากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดนั้น จะต้องขออนุญาตหรือขออนุมัติจากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี แต่วิธีการแก้ปัญหาตามข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจจะมีอุปสรรคอยู่ตรงที่ว่า โดยทั่วไปแล้วศาลต่าง ๆ มักจะไม่กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อบังคับหรือผูกมัดตนเองในเรื่องระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของตน^{๓๐}

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ดำเนินการวิจัยเรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ ซึ่งมีประเด็นที่ทำการวิจัยและเกี่ยวข้องกับศาลปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองซึ่งได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวย่อมส่งผลทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้รับการคุ้มครองมากขึ้น และยังส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองอยู่ในลักษณะที่มีความโปร่งใส ถูกตรวจสอบได้มากขึ้น^{๓๑}

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ส่วนศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ส่งผลให้สิทธิของประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น แต่การดำเนินงานของศาลปกครองยังคงมีปัญหาข้อขัดข้องอยู่หลายประการ เช่น การตัดสินใจคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ศาลปกครองจึงควรแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับแน่นอน นอกจากนี้ควรยึดมั่นให้การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและตรวจสอบได้ โดยควรมีแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๑.๗ วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ซึ่งมีวิธีการดังนี้

๑.๗.๑ รูปแบบการวิจัย

ผู้วิจัยใช้รูปแบบการวิจัยโดยใช้วิธีค้นคว้าแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) ประกอบกับ ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท และผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการยุติธรรมหรือการบริหารจัดการคดีปกครอง รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐ ราย ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลแบบบรรยายตามลำดับหัวข้อของประเด็นที่ทำการวิจัย

^{๓๐} มนัส สุขสวัสดิ์, “ ปัญหาข้อขัดข้องวิธีพิจารณาคดีปกครองจากมุมมองของพนักงานอัยการ ”. บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา, เล่มที่ ๕๙ ตอน ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๖) : ๑๕๕.

^{๓๑} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service), (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เจ.ปรีน, ๒๕๔๕), หน้า ๔-๖.

๑.๗.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

แยกได้ ๒ ประการ ประการที่ ๑ ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ผู้วิจัยค้นคว้าโดยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก พระไตรปิฎก อรรถกถา เอกสารตำราด้าน พระพุทธศาสนา บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ตำรากฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ประการที่ ๒ ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในประเด็นที่จะทำการวิจัย โดยผู้วิจัยได้คัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งมีคุณสมบัติที่เหมาะสม โดยจำแนกไว้สองกรณี กล่าวคือ

ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก จำนวน ๕ ราย ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเป็นนักวิชาการผู้มีความรู้เกี่ยวกับพระวินัยปิฎกและพระพุทธศาสนาและปฏิบัติหน้าที่เป็นอาจารย์อยู่ที่มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ดังนั้น จึงสามารถให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก และการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้เป็นอย่างดี ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวประกอบไปด้วย

(๑) อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๒) พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร, ดร. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๓) พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ, ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๔) พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปญโญ อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

(๕) พระมหาบุญเลิศ ธมฺมทสสี อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ข. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย จำนวน ๕ ราย ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในแวดวงของนักกฎหมายในสายงานของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น จึงสามารถให้ข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับศาลปกครองและการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยได้เป็นอย่างดี ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวประกอบไปด้วย

(๑) นายบุญชู จันทร์วงศ์ ตุลาการศาลปกครอง

(๒) นายณัฐกร ยกชู ผู้พิพากษา

- (๓) นายสหโรจน์ สุชี พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง
 (๔) นายไพโรจน์ ทองเพชร พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง
 (๕) นายไพสิษฐ์ จันทรสโร พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง

๑.๗.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ แบบมีโครงสร้าง โดยกำหนดประเด็นระบุไว้ในแบบสัมภาษณ์ กล่าวคือ

ก. กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก จำนวน ๕ ราย ผู้วิจัยกำหนดประเด็นสัมภาษณ์โดยมีสาระสำคัญในแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

- (๑) ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง
 (๒) ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง
 (๓) ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ข. กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย จำนวน ๕ ราย ผู้วิจัยกำหนดประเด็นสัมภาษณ์โดยมีสาระสำคัญในแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

- (๑) ท่านเข้าใจพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร
 (๒) ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง
 (๓) ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพฤติกรรมการจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

๑.๗.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสาร ผู้วิจัยใช้วิธีการสืบค้น รวบรวมข้อมูลจากพระไตรปิฎก เอกสารตำราด้านพระพุทธศาสนา บทกฎหมายที่ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ตำรากฎหมาย คำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาฎีกา และบทความวิชาการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจะสืบค้นเอกสารจากแหล่งที่มาที่แตกต่างกันเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยได้อย่างรอบด้าน จากนั้น ผู้วิจัยจะตรวจสอบเนื้อหาของเอกสาร จำแนกประเภทข้อมูลตามประเด็นต่าง ๆ ที่จะดำเนินการวิจัย และคัดเลือกเอาแต่เฉพาะเอกสารซึ่งมีข้อมูลและเนื้อหาที่ถูกต้องชัดเจนเป็นที่น่าเชื่อถือได้ และเป็นเอกสารซึ่งมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจำแนกผู้ให้สัมภาษณ์ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านไว้สองลักษณะ ทั้งนี้ ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้จัดเตรียมประเด็นที่จะทำการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าโดยระบุประเด็นลงในแบบสัมภาษณ์ ตามประเด็นที่กล่าวไว้ในข้อ ๑.๗.๓ โดยในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะนำประเด็นที่จะสัมภาษณ์ให้ผู้สัมภาษณ์อ่าน จากนั้นผู้วิจัยจะเป็นผู้สอบถามผู้ให้สัมภาษณ์ทีละประเด็นด้วยตนเองในลักษณะของการสนทนาโต้ตอบ โดยใช้อุปกรณ์ในการบันทึกเสียงเพื่อจัดเก็บข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละราย เมื่อเสร็จสิ้นการสัมภาษณ์แต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ไปสรุปเรียบเรียงลงในแบบสัมภาษณ์ต่อไป

๑.๗.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ในการวิเคราะห์ข้อมูลจึงใช้เทคนิคในการตรวจสอบด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) จากต่างแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน โดยใช้วิธีค้นคว้าแบบวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยจึงต้องจำแนกและจัดระบบข้อมูล (Typology and Taxonomy) ทั้งสองส่วนอย่างเป็นระบบ โดยมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

๑.) ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเชิงเอกสารเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก และวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการค้นหาสาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) เพื่อสังเคราะห์แนวคิดสำคัญที่สะท้อนออกมาจากพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกในแต่ละกรณี

๒.) ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลเชิงเอกสาร เกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย และวิเคราะห์เนื้อหาด้วยการค้นหาสาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) เพื่อสังเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สำคัญตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

๓.) ผู้วิจัยศึกษาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และทำการวิเคราะห์เนื้อหาแนวความคิด และทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละราย เพื่อสังเคราะห์แนวความคิดและทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละรายในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครองไทย

๔.) ผู้วิจัยนำข้อมูลเอกสารซึ่งได้สังเคราะห์แล้ว ไปพิจารณาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งได้สังเคราะห์แล้ว มาประมวลผลเป็นองค์ความรู้เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

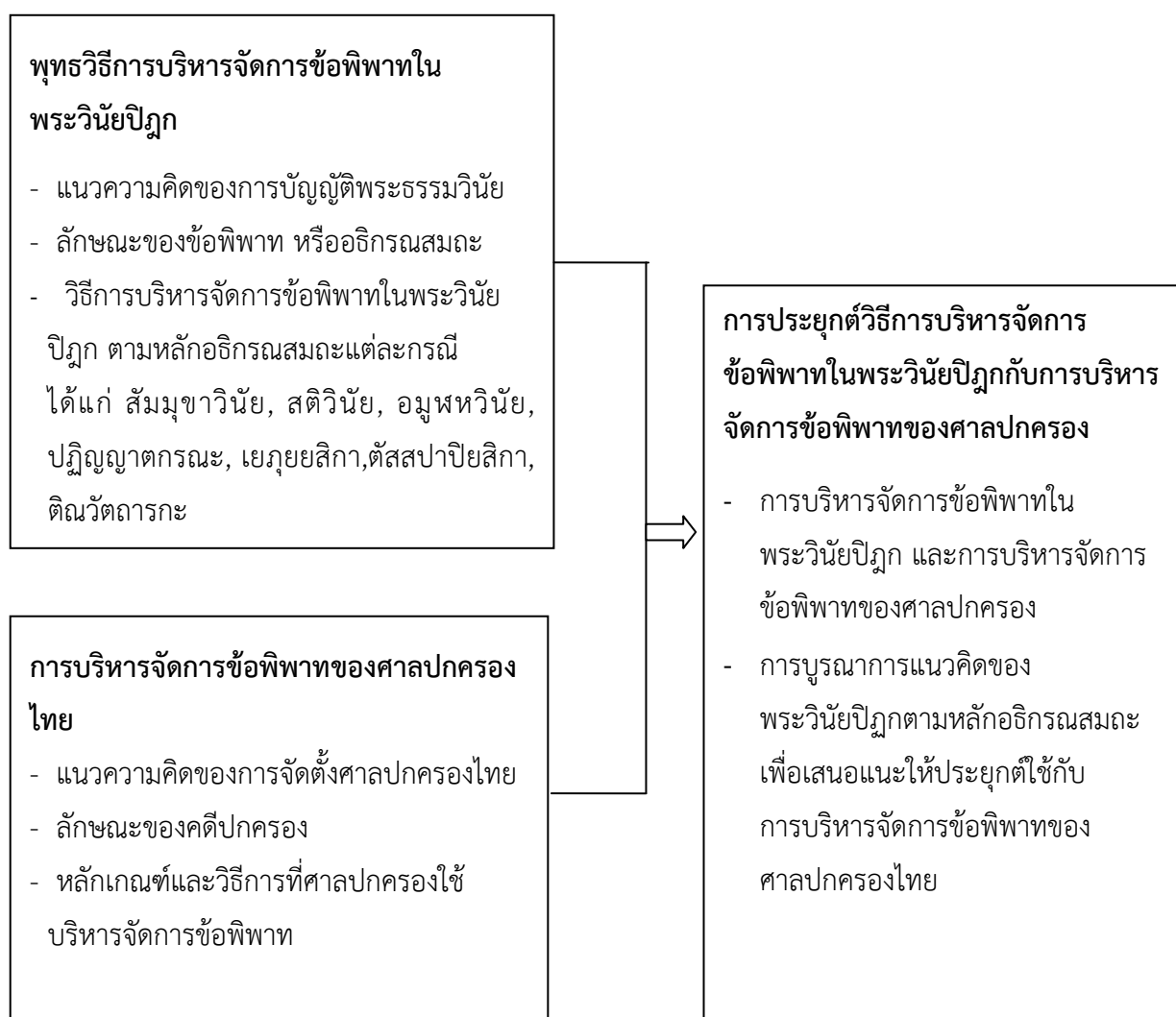
๕.) อภิปราย สรุปผลการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะ

๑.๘ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

- ๑.๘.๑ ทำให้ทราบพุทธบริหารจัดการข้อพิพาทที่ปรากฏในพระวินัยปิฎก
- ๑.๘.๒ ทำให้ทราบรูปแบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย
- ๑.๘.๓ ทำให้ทราบรูปแบบการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

๑.๙ กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “ การประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย ” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังแผนภาพ ต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๑ กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ ๒

พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

๒.๑ แนวความคิดพุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาท

เมื่อองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าประกาศคำสอนของพระพุทธศาสนา ย่อมส่งผลให้มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับโครงสร้างของพระพุทธศาสนามากขึ้น กล่าวคือ เมื่อสาวกมีจำนวนมากขึ้น พระพุทธเจ้าทรงจัดองค์กรในพระพุทธศาสนาออกเป็นพุทธบริษัท ๔ คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา ในส่วนของภิกษุบริษัทและภิกษุณีบริษัท พระพุทธเจ้าทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่คณะสงฆ์ ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงกระจายอำนาจให้คณะสงฆ์ดำเนินการให้การอุปสมบท เมื่อมีกิจจาธิกรณ์หรือกิจการที่จะต้องทำร่วมกัน คณะสงฆ์สามารถบริหารจัดการเอง หรือเมื่อมีกรณีความขัดแย้งเกิดขึ้นในคณะสงฆ์ พระพุทธเจ้าก็ทรงมอบอำนาจให้คณะสงฆ์เป็นผู้จัดการแก้ปัญหา^๑ ซึ่งผู้วิจัยจะมุ่งประเด็นไปที่ภิกษุสงฆ์เป็นสำคัญ ในเบื้องต้น พระสงฆ์โดยส่วนใหญ่ล้วนเป็นพระอรหันต์จึงไม่มีปัญหาในเรื่องของการกระทบกระทั่งหรือการก่อกวน ทั้งนี้เพราะสมาชิกล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีปัญญาเป็นเครื่องชี้นำ และไม่มีกิเลส ดังนั้น การกำหนดรูปแบบของเงื่อนไขการอยู่ร่วมกันที่เรียกว่าศีลหรือวินัยอันเป็นข้อบังคับทางสังคมจึงไม่ปรากฏ ต่อมา เมื่อสังคมสงฆ์ได้ขยายตัวมากขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดรับสมาชิกเข้ามาบวชทำให้จำนวนสมาชิกในสังคมสงฆ์นั้นมีมากขึ้นตามไปด้วยหรือเรียกว่าสงฆ์ได้ถึงความเป็นสังคมที่มีลักษณะ สังฆพหุลตา คือ ความเป็นสังคมที่มีความหลากหลาย อันจะทำให้ยากต่อการดูแลของผู้มีหน้าที่ปกครองเพราะผู้ที่เข้ามาบวชในระยะต่อมาต่างเป็นเสขบุคคลคือผู้ยังต้องศึกษาและมีกิเลสเป็นพื้นฐาน ดังนั้น การจะหลีกเลี่ยงจากปัญหาภายในจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก^๒

^๑ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีบริหาร*, หน้า ๑๑.

^๒ อธิเทพ ผาธา, “การศึกษาารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑.

ดังนั้น เพื่อให้สังคมสงฆ์สามารถดำเนินไปตามวิถีทางปกติ ประกอบกับเพื่อให้รักษาไว้ซึ่งความดำรงอยู่และความมั่นคงของพระพุทธศาสนา องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าจึงได้กำหนดกรอบความประพฤติของสงฆ์ หรือที่เรียกว่า วินัย ประกอบกับ ระเบียบวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากพระสงฆ์บางรูปได้กระทำการฝ่าฝืนวินัยที่พระพุทธองค์ได้ทรงบัญญัติ รวมทั้งระเบียบวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทอื่นนอกเหนือจากการฝ่าฝืนวินัย ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในลำดับถัดไป

๒.๑.๑ สาเหตุแห่งการเกิดข้อพิพาทของสงฆ์

ผลการประกาศหลักธรรมคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ก่อให้เกิดความเลื่อมใสศรัทธาแก่มหาชน และมีบุคคลต่าง ๆ ขอบรรพชาอุปสมบทในสำนักของพระพุทธองค์อย่างมาก สิ่งก็ตามมากก็คือมีการขยายตัวของหมู่คณะสงฆ์ การที่สังคมในหมู่สงฆ์มีความเห็นหรือทัศนคติ ความเชื่อ ความต้องการที่แตกต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดข้อขัดแย้งอันเนื่องมาจากการปฏิสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นได้ ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วในบทที่ ๑ และเพราะความที่มีลาภสักการะเกิดขึ้นแก่พระสงฆ์จำนวนมาก รวมทั้งได้มีภิกษุสงฆ์บางรูป บางกลุ่ม ได้ประพฤติตนไม่เหมาะสมต่อความเป็นสมณสาธูป ไม่เหมาะสมต่อความเป็นผู้ที่ออกจากเรือนมาประพฤติพรหมจรรย์ มีการต้องอธิกรณ์ ล่วงละเมิดในข้อปฏิบัติของหมู่คณะ มีความมักมาก ไม่สันโดษ และเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประพฤตินำไม่นำออกจากทุกข์ ไม่นำไปสู่การจำกัดราคา กิเลส ตัณหา ดังนั้น พระพุทธองค์เมื่อตรัสโทษแห่งความเป็นผู้เลี้ยงยาก มักมาก ไม่สันโดษ ตรัสคุณของความเป็นผู้เลี้ยงง่าย ความมักน้อยสันโดษ ทรงเล็งเห็นความจำเป็นที่หมู่คณะจะต้องมีวิธีการปฏิบัติในการอยู่ร่วมกัน และเห็นประโยชน์แห่งความพร้อมเพรียงแห่งหมู่คณะ รวมทั้งความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม พระพุทธองค์จึงทรงรับสั่งกับภิกษุทั้งหลายว่า พระองค์จะทรงบัญญัติสิกขาบทแก่พระภิกษุ^๓ ทรงนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการบัญญัติพระธรรมวินัย ซึ่งเห็นได้ว่า การบัญญัติพระวินัยเป็นเทคนิคและวิธีการปกครองสงฆ์ และการแก้ไขปัญหาของพระพุทธเจ้า คนหมู่มาต้องมีวินัย วินัยจึงบัญญัติสำหรับปกครองคนหมู่มาให้เรียบร้อย^๔

^๓ พระมหาสุทิตย์ อาภากร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, : ๑๓๘.

^๔ ศาสตราจารย์พิเศษ เสฐียรพงษ์ วรรณปก ราชบัณฑิต, “คำบรรยายพระไตรปิฎก”, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม, ๒๕๕๒), หน้า ๒๒.

ผู้ที่เข้ามาบวชในพระพุทธศาสนามาจากตระกูล และภูมิหลังแตกต่างกัน สมัยพุทธกาลนั้น เห็นชัด เพราะสังคมอินเดียสมัยนั้นยึดถือ “วรรณะ” กันเคร่งครัด พวกที่เกิดในวรรณะสูงก็จะทะนงตัวว่าประเสริฐกว่าคนวรรณะอื่น คนวรรณะสูงเป็นคนดี ส่วนคนวรรณะต่ำเป็นคนเลว ค่านิยมดีและเลว ตัดสินกันด้วยการเกิด ชาติกำเนิด การดูถูกเหยียดหยามกัน เปียดยืนรังแกกันจึงมีอยู่ทั่วไปในสังคม เมื่อพระพุทธเจ้าทรงนำเอาคนทุกวรรณะมาบวชรวมกันในสังคม “สงฆ์” ของพระองค์ ทรงขจัดความเหลื่อมล้ำนั้นด้วยการบัญญัติวินัยให้ยึดถือปฏิบัติ

เมื่อมีวินัยมีศีลเหมือน ๆ กัน มีระเบียบปฏิบัติเสมอภาคกัน ความตึงตังผาสุกก็เกิดขึ้นในสังคมสงฆ์ พระสงฆ์เคารพกันตามอายุพรรษาที่เข้ามาบวช เคารพกันเพราะวินัยเพราะศีล ไม่ได้ยึดเอาชาติชั้นวรรณะมาเป็นเกณฑ์อีกต่อไป

ภิกษุที่ไม่ปฏิบัติตามพระวินัยก็จะอยู่ไม่ได้ เพราะได้รับความรังเกียจและถูกปฏิเสธจากพระสงฆ์ที่มีศีลดีงาม ถ้ามีความผิดเล็กน้อยก็ต้องแก้ไขตามกฎระเบียบ (คือ แสดงอาบัติ) จึงไม่ถูกรังเกียจ ถ้าละเมิดวินัยอย่างหนักแต่ไม่ถึงกับขาดจากความเป็นพระ (สังฆาทิเสส) พระสงฆ์จะต้องทำโทษตามระเบียบข้อบังคับ (อยู่ปริวาสหรืออยู่กรรม) เสียก่อน จึงจะยอมรับเข้ามาสู่สังคมสงฆ์เหมือนเดิม จะเห็นว่าวินัยที่ทรงบัญญัติไว้นี้ คนหน้าด่านอยู่ลำบาก ยิ่งถ้าต้องปราศิกแล้วจะถูกขับออกจากสังคมสงฆ์ทันที

แต่ถ้าภิกษุที่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่วางไว้ มีศีล มีอาจารย์ดีงาม จะอยู่ในสังคมนี้อย่างผาสุก ได้รับการยอมรับ ไม่รังเกียจียดฉินท์ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ร่วมทำสังฆกรรมได้ทุกอย่าง เพราะเหตุฉะนั้น ภิกษุที่มีศีลดีงามจึงอยู่ผาสุก^๕

๒.๑.๒ การบัญญัติพระธรรมวินัย

ภายหลังจากที่มีภิกษุประพฤติเสียหายเกิดขึ้นในหมู่สงฆ์ พระพุทธเจ้าจึงทรงบัญญัติสิกขาบทเล็กน้อยต่าง ๆ ที่เป็นประเภทหุกาบัติ (อาบัติเบา) อาทิเช่น นิสสัคคียปาจิตตีย์ ปาจิตตีย์ ปาฏิเทสนียะไว้ ยังไม่ทรงบัญญัติสิกขาบทประเภทครุกาบัติ (อาบัติหนัก) อันได้แก่ปราศิกและสังฆาทิเสส ในระหว่างนี้ทรงแสดงโอวาทปาติโมกข์ เพื่อเป็นแนวประพฤติปฏิบัติสำหรับภิกษุทั้งหลาย ครั้นในพรรษาที่ ๒๐ พระผู้มีพระภาคเจ้าจึงทรงบัญญัติปฐมปราศิกสิกขาบทที่ ๑ ห้ามภิกษุเสพเมถุน โดยปรารถนาเหตุการณ์มัวหมองในคณะสงฆ์อันเนื่องมาจากการที่พระสุทินเสพเมถุนกับอดีตภรรยาที่ปามหาวัน กรุงเวสาลี นับเป็นครั้งแรกที่ทรงบัญญัติสิกขาบทประเภทครุอาบัติ และทรงบัญญัติเรื่อยมาทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ไม่ดีงามเกี่ยวกับครุอาบัติขึ้นในคณะสงฆ์^๖

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๓.

^๖ คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, **พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka)**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยรายวันการพิมพ์, ๒๕๕๒), หน้า ๓.

วินัย หมายถึง พระบัญญัติ, ข้อสำหรับประพฤติ พระพุทธบัญญัติและอภิสงฆาจาร ทั้ง ๒ นี้รวมเรียกว่า พระวินัย พระวินัยนี้ท่านเปรียบเหมือนด้ายร้อยดอกไม้ อันควบคุมดอกไม้ไว้ไม่ให้กระจัดกระจาย เพราะเหตุรักษาสงฆ์ให้ตั้งอยู่เป็นอันดี

พระวินัยนั้น ไม่ได้ทรงวางไว้ล่วงหน้า ค่อยมีมาโดยลำดับตามเหตุอันเกิดขึ้น ซึ่งเรียกว่านิทานบ้าง ปกรณ์บ้าง เมื่อใดความเสียหายเกิดขึ้น เพราะภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง ทำอย่างใดอย่างหนึ่งลงเมื่อนั้นพระองค์จึงทรงบัญญัติสิกขาบท ห้ามความประพฤติเช่นนั้นเป็นอย่าง ๆ ไป^๗

ในการบัญญัติสิกขาบทแต่ละครั้ง มีขั้นตอนดังนี้ คือ หนึ่ง มีภิกษุประพฤติไม่สมควรแก่สมณภาวะ ชาวบ้านตำหนิติเตียน สอง พระพุทธเจ้าตรัสสั่งให้ประชุมสงฆ์ ตรัสสอบสวนท่ามกลางสงฆ์ เมื่อเธอยอมรับสารภาพ ทรงชี้โทษแห่งการประพฤติเช่นนั้น และตรัสบอกอานิสงส์แห่งความสำรวมระวัง แล้วจึงทรงบัญญัติห้ามมิให้ภิกษุทำอย่างนั้นอีกต่อไป ขั้นตอนนี้เรียกว่ามูลบัญญัติ แต่ผู้ทำผิดครั้งแรกไม่ทรงเอาผิด ทรงยกเว้นโทษในฐานะอาทิกัมมิกะ (ภิกษุต้นบัญญัติ) สาม แต่หากมีการล่วงละเมิดไปอาจด้วยความจงใจ หรือปลั้งผลอ ถ้าหย่อนไปก็ทรงบัญญัติเพิ่มเติมให้รัดกุมมากขึ้น ถ้าตั้งไปก็ทรงบัญญัติให้เพลาลง ขั้นตอนนี้เรียกว่าอนุบัญญัติ (บัญญัติเพิ่มเติม) ซึ่งขั้นตอนนี้ถือเป็นสาระโดยสมบูรณ์ของบทบัญญัติ ซึ่งพระสงฆ์ทั้งหลายได้สาธยายจดจำเพื่อสำรวมระวังมิให้ล่วงละเมิดอีกต่อไป พระสาวกที่ทรงจำพระวินัยได้ดีเยี่ยมจนได้รับยกย่องเป็นเลิศด้านทรงจำพระวินัยจากพระพุทธเจ้า และมีบทบาทสำคัญต่อการสืบต่ออายุพระพุทธศาสนาภายหลังพุทธปรินิพพานคือพระอุบาลีเถระสี่ หลังบัญญัติแล้ว ถ้ามีการทำผิด สงฆ์ไม่สามารถตัดสินได้ พระพุทธองค์ทรงวินิจฉัยเป็นแบบอย่างเรียกว่าวินิตวัตถุทรงกำหนดโทษสำหรับภิกษุผู้ฝ่าฝืนหรือล่วงละเมิดไว้^๘

การบัญญัติพระวินัยเป็นเครื่องช่วยให้พระสงฆ์มีวินัยในตนเองและมีเกณฑ์ในการประเมินตนเอง เมื่อเห็นว่าตนทำผิดพลาดไปจากมาตรฐานความประพฤติที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ และความผิดพลาดนั้นไม่ร้ายแรงถึงขนาดต้องถูกขับออกจากหมู่คณะ หรือขาดจากความเป็นพระภิกษุ พระสงฆ์แต่ละรูปจะสารภาพความผิดพลาดต่อเพื่อนพระสงฆ์ด้วยกัน พิธีสารภาพเรียกว่า การแสดงอาบัติซึ่งลงท้ายด้วยคำมั่นสัญญาว่า จะไม่ทำผิดอย่างนั้นอีกต่อไป^๙

^๗ สุวัฑฒน์ พิทักษ์วงษ์, มนุษย์...เกิดมาทำไม? เล่ม ๑๑ ว่าด้วยพระวินัยเชิงแนวปฏิบัติ (วินัยพระ-วินัยคน). (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์สวย จำกัด, ๒๕๕๒), เล่มที่ ๑๑, หน้า ๒๖.

^๘ คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka), หน้า ๓.

^๙ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีบริหาร, หน้า ๑๙-๒๐.

ทั้งนี้วัตถุประสงค์ที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติพระธรรมวินัยมี ๑๐ ประการ

๑. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์ คือ เพื่อความเรียบร้อยดีงามแห่งสงฆ์ ซึ่งได้ทรงชี้แจงให้มองเห็นคุณโทษแห่งความประพฤตินั้น ๆ ชัดเจนแล้ว จึงทรงบัญญัติสิกขาบทขึ้นไว้โดยความเห็นชอบร่วมกัน

๒. เพื่อความผาสุกแห่งสงฆ์

๓. เพื่อข่มบุคคลผู้เก้อยาก คือ เพื่อกำราบคนผู้ดำน ประพฤติทราม

๔. เพื่อความผาสุกแห่งเหล่าภิกษุผู้มีศีลดีงาม

๕. เพื่อปิดกั้นอาสวะทั้งหลายอันจะบังเกิดในปัจจุบัน คือ เพื่อระงับปิดทางแห่งความเสื่อมเสีย ความทุกข์ ความเดือดร้อน ที่จะมีในปัจจุบัน

๖. เพื่อบำบัดอาสวะทั้งหลายอันจะบังเกิดในอนาคต คือ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมเสีย ความทุกข์ความเดือดร้อน ที่จะมีมาในภายหน้าหรือภพหน้า

๗. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส

๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งขึ้นไปของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว

๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งศีลธรรม

๑๐. เพื่ออนุเคราะห์วินัย คือ ทำให้มีบทบัญญัติสำหรับใช้เป็นเกณฑ์จัดระเบียบของหมู่สนับสนุนความมีวินัยให้หนักแน่นมั่นคงยิ่งขึ้น^{๑๐}

ทั้ง ๑๐ ประการข้างต้น ยังประโยชน์หรือคุณูปการให้เกิดแก่ผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ จุดประสงค์ของการบัญญัติสิกขาบทก่อให้เกิดประโยชน์แก่พระสงฆ์โดยรวม ประโยชน์เฉพาะบุคคล ประโยชน์คือความดีงามแห่งชีวิต ประโยชน์แก่พุทธศาสนิกชนและประโยชน์แก่พระศาสนา^{๑๑} อำนาจประโยชน์ทั้ง ๑๐ ประการนี้เป็นสิ่งที่พระผู้มีพระภาคทรงอาศัยในการบัญญัติสิกขาบทให้พระภิกษุสงฆ์ได้ศึกษาสำรวมประพฤติปฏิบัติตาม เพื่อความเป็นผู้มี ความเจริญรุ่งเรืองมั่นคงในพระธรรมวินัยต่อไป^{๑๒}

^{๑๐} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๒๔๒.

^{๑๑} ศาสตราจารย์พิเศษ เสฐียรพงษ์ วรรณปก ราชบัณฑิต, คำบรรยายพระไตรปิฎก, หน้า ๒๑-๒๒.

^{๑๒} สุพิน แสงสุข, คำปิ่น อักษรวิสัย, สาระจากพระวินัย, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา, ๒๕๕๒), หน้า ๒๐.

๒.๒ ชุดวิธีของพระพุทธเจ้าในพระวินัยปิฎกที่ใช้ในการบริหารจัดการข้อพิพาท

การที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงบัญญัติสิกขาบทโดยมีวัตถุประสงค์ ๑๐ ประการ ตามที่กล่าวไปแล้วนั้น ก่อให้เกิดกระบวนการในการกำกับดูแลสังคมของสงฆ์อย่างเป็นรูปธรรม กระบวนการกำกับดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้นั้น เป็นหลักประกันความมั่นคงและความบริสุทธิ์ผุดผ่องของคณะสงฆ์ ดังที่พระพุทธเจ้าตรัสไว้ว่า

เปรียบเหมือนมหาสมุทรไม่ร่วมกับซากศพที่ตายแล้ว ซากศพที่ตายแล้วใดมีอยู่ในมหาสมุทร มหาสมุทรย่อมนำซากศพที่ตายแล้วนั้นไปสู่ฝั่ง ชัดขึ้นบกโดยพลัน บุคคลใดเป็นผู้ทุศีล มีธรรมลามกมีความประพฤติไม่สะอาด น่ารังเกียจ สงฆ์ย่อมไม่ร่วมกับบุคคลนั้น ย่อมประชุมกันยกเธอออกไปเสียโดยพลัน ถึงแม้เธอนั่งในท่ามกลางภิกษุสงฆ์ก็จริง ถึงอย่างนั้นเธอก็ชื่อว่าไกลจากสงฆ์และสงฆ์ไกลจากเธอ^{๑๓}

อย่างไรก็ดี แม้พระพุทธองค์จะได้ทรงบัญญัติพระธรรมวินัยไว้โดยชอบทุกประการแล้วก็ตาม ก็อาจเกิดข้อพิพาทขัดแย้งขึ้นในองค์กรสงฆ์ อันเนื่องมาจากพระสงฆ์บางรูปไม่ยอมรับการกำกับดูแลนั้น พระพุทธองค์จึงทรงบัญญัติวิธีระงับอธิกรณสมณะซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ ซึ่งเป็นชุดวิธีที่องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าใช้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมสงฆ์โดยมีรูปแบบและวิธีการตลอดจนวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละชุดวิธี

๒.๒.๑ ความหมายของอธิกรณสมณะ

อธิกรณสมณะ มาจากคำสองคำระหว่าง “อธิกรณ” คำหนึ่ง และ “สมณะ” อีกคำหนึ่ง อธิกรณ คือ ปัญหาหรือเหตุ คดีความ หรือหมายถึง เรื่องที่เกิดขึ้นในสงฆ์เป็นสิ่งที่สงฆ์จะต้องดำเนินการ^{๑๔} ส่วนคำว่า สมณะ แปลว่า การระงับ การทำให้สงบ รวมเป็นอธิกรณสมณะ ซึ่งหมายถึง ธรรมเครื่องระงับอธิกรณมี ๗ ประการ^{๑๕} ดังนั้น เมื่อเกิดอธิกรณและความขัดแย้งขึ้นในท่ามกลางคณะสงฆ์ จึงเกิดกระบวนการวินิจฉัยและวิธีระงับอธิกรณ กล่าวคือ การที่คณะสงฆ์และพุทธบริษัทได้ร่วมกันตรวจสอบ วินิจฉัยและตัดสินอธิกรณที่เกิดขึ้นให้สงบ ระงับด้วยความเรียบร้อยดีงามและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายเป็นกระบวนการที่นำประโยชน์และความสุขมาสู่บุคคลและหมู่คณะ รวมทั้งความยั่งยืนของพระสังฆธรรม ตามความมุ่งหมายของพระพุทธองค์ ในการบัญญัติสิกขาบท เพราะฉะนั้นวิธีการวินิจฉัยและตัดสินอธิกรณในสมัยพุทธกาล จึงเกิดขึ้นด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมแก่ฐานะของบุคคลผู้ล่วงละเมิดในสิกขาบท หรือในข้อประพฤตินั้น ๆ

^{๑๓} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีบริหาร*, หน้า ๒๑.

^{๑๔} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตฺโต), *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์*, หน้า ๓๐๗.

^{๑๕} วิ.มหา (ไทย) ๒/๖๕๕/๗๓๖, วิ.ป. (ไทย) ๘/๒๗๕/๓๗๐.

อติกรรม คือ เรื่องที่เกิดขึ้นในหมู่สงฆ์/หมู่คณะ (ซึ่งเป็นความขัดแย้งในอีกมิติหนึ่ง) ที่จะต้องทำให้ระงับให้เสร็จสิ้นไปตามกระบวนการ ด้วยความร่วมมือของทุกฝ่าย และจะไม่ใช่เรื่องที่เกิดจากการกระทำที่แตกต่างอีก ดังนั้น จึงมีกระบวนการวินิจฉัยและระงับอติกรรมที่เหมาะสมกับเรื่องที่เกิดขึ้น^{๑๖}

ประเด็นต่อมา ข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นอันจะต้องบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความเป็นปกติสุขในสังฆมณฑล สามารถพิจารณาได้ดังนี้ กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึงความขัดแย้งที่ว่าด้วย “อติกรรม หรือข้อพิพาท” ในหมู่สงฆ์นั้น พระพุทธเจ้าได้แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ (๑) วิวาทิกรณ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการทะเลาะวิวาทกันในเรื่องพระธรรมวินัย (๒) อนูวาทิกรณ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการโจทฟ้องหรือกล่าวหากันด้วยเรื่องการต้องอาบัติต่าง ๆ ทั้งหนักและเบา ซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขด้วยการลงโทษคนผิดและให้การรับรองผู้บริสุทธิ์ที่ถูกกล่าวหา (๓) อาปัตตติกรณ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการล่วงละเมิดข้อบัญญัติว่าด้วยศีลหรือวินัยซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับอาบัติ เช่น การเข้าปริวาสอยู่กรรม ประพฤติมานัต เพื่อออกจากอาบัติ เป็นต้น และ (๔) กิจจาติกรณ หมายถึง ปัญหาหรือกิจธุระที่สงฆ์พึงจะต้องร่วมกันทำให้เสร็จด้วยการประกอบสังฆกรรม เช่น การอุปสมบทและการกรานกฐิน เป็นต้น^{๑๗} ซึ่งในส่วนของประเภทของอติกรรมหรือข้อพิพาท ผู้วิจัยจะนำเสนอในรายละเอียดในหัวข้อ ๒.๒.๓

อติกรรมทั้ง ๔ นี้ เมื่อเกิดขึ้นแล้ว เป็นหน้าที่ของสงฆ์ที่ต้องจัดการแก้ไขให้เรียบร้อยและให้ถูกต้องตามหลักที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติไว้ ที่เรียกว่า อติกรรมสมณะ ๗ ประการ^{๑๘} อติกรรม ๔ ประเภทดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังฆมณฑลในระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันออกไป จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่จะต้องระงับและบริหารจัดการข้อพิพาทให้ระงับสิ้นไปโดยเร็ว ด้วยกลไกหรือชุดวิธีซึ่งเป็นพุทธวิธีขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า

อติกรรมทั้ง ๔ ประเภทนั้น วิวาทิกรณและอนูวาทิกรณเป็นเรื่องที่นำความแตกแยกมาสู่หมู่คณะได้มาก มีแต่ความเสื่อมเสีย ทำให้คณะสงฆ์แตกเป็นนานาสังวาส มีการประพฤติการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ไม่เป็นไปเพื่อหมู่คณะและการประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัยโดยมูลเหตุแห่งการเกิดอติกรรมต่าง ๆ นั้น มาจากสาเหตุหลายประการ คือ การไม่เข้าใจถึงบทบัญญัติในพระธรรมวินัย

^{๑๖} พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, : ๑๓๙.

^{๑๗} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิธิบุญยากร), *พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*, หน้า ๕๓.

^{๑๘} คณาจารย์สำนักพิมพ์เลี้ยงเชิง เพียรเพื่อพุทธศาสนา, “หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นวัตกรรม ชั้นตรีรวมทุกวิชา”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เลี้ยงเชิง, ๒๕๔๖), หน้า ๕๘๓.

เช่นว่าเป็นอาบัติ เป็นต้น และมาจากการถกเถียงกันและกัน ตลอดถึงความปรารถนาดีเป็นกุศลจิต และเป็นอกุศลจิตของบุคคลที่ก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่สงฆ์^{๑๙}

๒.๒.๒ ประเภทของอิทธิณสมณะ

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นในหมู่สงฆ์ องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงใช้ชุดวิธีเพื่อบริหารจัดการข้อพิพาท ด้วยหลักอิทธิณสมณะซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ อันได้แก่ สัมมุขาวินัย สติวินัย อมูหวินัย ปฏินญาตกรรมะ เภยยสิกขา ตัสสปापियสิกา และติณวัตถารกะ^{๒๐} ซึ่งสามารถจำแนกพิจารณาในแต่ละชุดวิธีตามลำดับ ดังนี้

ก. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมุขาวินัย

ที่มาของการใช้ “สัมมุขาวินัย” สืบเนื่องจากได้มีการลงตั้งขณินยธรรม นิยสกรรม ปัพพาทนียกรรม ปฏิสารณียกรรม และอุกเขปนียกรรมโดยพระภิกษุฉัพพัคคีย์แก่ภิกษุ ซึ่งมีได้อยู่ต่อหน้า จึงทำให้พระภิกษุกลุ่มหนึ่งที่ยึดมั่นในความยุติธรรมมีความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวนั้น “ไม่โปร่งใส” และคู่กรณี “ไม่ได้รับความเป็นธรรม” จึงนำเรื่องดังกล่าวไปปรึกษากับพระพุทธเจ้า พระองค์ทรงเห็นด้วย และทรงชี้ว่า “การกระทำของโมฆบุราเหล่านั้น ไม่สมควร ไม่คล้อยตาม ไม่เหมาะ ไม่ใช้กิจสมณะ ใช้ไม่ได้ ไม่ควรทำเลย” ฉะนั้น “ภิกษุไม่พึงลงตั้งขณินยกรรม... แก่ภิกษุทั้งหลายผู้มีได้อยู่ต่อหน้า รูปใดลง ต้องอาบัติทุกกฏ”^{๒๑}

สัมมุขาวินัย คือ การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า พร้อมหน้าในที่นี้หมายถึงพร้อมหน้าสงฆ์ พร้อมหน้าบุคคล พร้อมหน้าวัตถุและพร้อมหน้าธรรม^{๒๒} สัมมุขาวินัย เป็นวิธีระงับข้อพิพาทด้วยการที่คณะสงฆ์ประชุมพร้อมกันพิจารณาข้อกล่าวหาของฝ่ายโจทก์และคำแก้ต่างของฝ่ายจำเลยแล้วตัดสินโดยยึดหลักพระธรรมวินัย^{๒๓}

^{๑๙} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, : ๑๓๙.

^{๒๐} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๘๕-๒๑๔/๒๕๕-๓๓๐.

^{๒๑} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๘๕/๒๕๕-๒๕๖., *ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตินุญจากร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*, หน้า ๒๕๔.

^{๒๒} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๘๘/๓๔๕-๓๔๖,

^{๒๓} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีบริหาร*, หน้า ๒๑.

คำว่า พร้อมหน้าสงฆ์ คือ ภิกษุเข้าประชุมครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณี คือการตัดสินใจหรือระงับอธิกรณ์นั้นจะต้องนำมาตัดสินต่อหน้าคณะสงฆ์ซึ่งเป็นผู้ตัดสิน และคณะสงฆ์นั้นจะต้องเป็นคณะที่ได้รับมอบฉันทะแล้วและจะต้องครบองค์สงฆ์ที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย^{๒๔}

คำว่า พร้อมหน้าบุคคล คือ คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอยู่พร้อมกัน คือการตัดสินนั้นจะต้องตัดสินต่อหน้าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้น คือต่อหน้าคณะบุคคลผู้เป็นคู่วิวาท เป็นคู่กรณีในการโจทก์กัน

คำว่า พร้อมหน้าวัตถุ คือ ยกเรื่องที่เกิดขึ้นขึ้นมาวินิจฉัยว่าใครผิดใครถูก

คำว่า พร้อมหน้าธรรม คือ วินิจฉัยถูกต้องโดยธรรมวินัย หมายถึง การระงับอธิกรณ์จะต้องนำเอาพระธรรมวินัยและนวัคส์ตฤศาสน์ที่เป็นหลักสำหรับระงับอธิกรณ์มาใช้โดยครบถ้วน^{๒๕} ทั้งนี้ในการตัดสินคดีหรืออธิกรณ์จะต้องคำนึงถึงพระธรรมอันได้แก่ นวัคส์ตฤศาสน์ คือ เรื่องราวทั้งหมดที่เป็นคำสอนของพระพุทธองค์อันรวมอยู่ในพระไตรปิฎกมาอ้างอิงและสอบทาน กล่าวคือ จะต้องตรวจสอบทั้งส่วนที่เป็นอาชีวะอันบริสุทธิ์ และปาฏิโมกข์อันเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติของเหล่าภิกษุมาเป็นเกณฑ์ตัดสินด้วย จะยึดเอาเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งมาเป็นเกณฑ์ไม่ได้ เพราะพระธรรมวินัยจะครอบคลุมไปทุกส่วนของวิถีชีวิตหรือสิกขาชีพอันงดงามของภิกษุ^{๒๖}

กล่าวโดยสรุป สัมมุขาวินัยในอธิกรณ์นี้ ท่านสงเคราะห์ด้วยองค์ ๔ คือ

๑. สังขสัมมุขตา ความเป็นต่อหน้าสงฆ์ หมายถึง ภิกษุผู้มาประชุมกันมีจำนวนครบองค์เป็นสงฆ์ ได้นำฉันทะของผู้ควรรนำฉันทะมาแล้ว ผู้ที่อยู่พร้อมหน้ากันนั้นไม่คัดค้าน

๒. ธัมมสัมมุขตา ความเป็นต่อหน้าธรรม หมายถึง ธรรมะและสัตตฤศาสน์อันเป็นเครื่องระงับอธิกรณ์นั้น

๓. วินัยสัมมุขตา ความเป็นต่อหน้าวินัย หมายถึง วินัยและสัตตฤศาสน์อันเป็นเครื่องระงับอธิกรณ์

๔. บุคคลสัมมุขตา ความเป็นต่อหน้าบุคคล หมายถึง คู่วิวาทที่อยู่พร้อมหน้ากัน^{๒๗}

^{๒๔} พระศรีวิสุทธิคุณ, “การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการแก้ปัญหาในทางพระพุทธศาสนา : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ”, สารนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๒๒.

^{๒๕} อธิราช มณีภาค, “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า ๒๗.

^{๒๖} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิกกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๓๔.

^{๒๗} พระครูสมุห์โพธิ์ จันทลีโล, วินัยมุข เล่ม ๓ นักรธรรมชั้นเอก, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๕๑.

สำหรับการบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมุขวินัย คู่กรณีสามารถที่จะเลือกใช้ได้ ๓ วิธี คือ การตกลงกันเองระหว่างคู่กรณี คู่กรณีสามารถเลือกผู้วินิจฉัยเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย และคู่กรณีสามารถใช้อำนาจของสังฆสภาพิจารณาตัดสินก็ได้^{๒๘}

๑. การตกลงกันเองของคู่กรณี เป็นการระงับด้วยการตกลงกันเอง กล่าวคือ คู่วิวาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมรับว่าผิดของตนผิดไปจากธรรมเนียมปฏิบัติที่ผ่านมาหรือตามความถูกต้องในพระธรรมวินัยและเห็นความผิดของอีกฝ่ายหนึ่งถูก^{๒๙} ทั้งนี้พระพุทธรองค์ทรงมีความประสงค์ให้ภิกษุที่ทะเลาะเบาะแว้งกันและหาข้อยุติไม่ได้ ต่อมาเกิดสำนักความผิด และเข้าหาหมู่สงฆ์ซึ่งจะต้องให้กระทำ สังฆสามัคคี โดยการนิมนต์ทั้งสองฝ่ายมาพิจารณาท่ามกลางสงฆ์ซึ่งสงฆ์จะพิจารณาเรื่องพิพาทโดยยึดถือพระธรรมวินัยเป็นที่ตั้งและวินิจฉัยว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก และให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับการตัดสิน ในที่สุดก็จะให้ทั้งสองฝ่ายตกลงขอขมา แสดงอาบัติต่อกันและกันก็เป็นอันครบขั้นตอนซึ่งการแสดงเจตนารมณ์ต่อกันท่ามกลางสงฆ์ว่าต่างก็เป็นฝ่ายผิดด้วยกัน จึงขอขมาต่อกัน อันเป็นการระงับโดยการทำความตกลงกันต่อหน้าสงฆ์^{๓๐}

จุดเด่นของวิธีนี้ก็คือ การที่คนทั้งสองกลุ่มได้ตระหนักด้วยตัวเองเกี่ยวกับ “พิษภัย” ของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกแนวทาง “ความรุนแรง” เข้ามาแก้ปัญหาในเบื้องต้น แต่การแก้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวกลับพบ “ทางตีบตัน” เพราะการใช้ “ไฟดับไฟ” ไฟก็จะลุกลามอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว แต่เมื่อทั้งคู่ได้ตระหนักว่า การดับไฟที่ถูกต้องควรใช้ “น้ำ” ดับ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการหาทางออกด้วยการใช้พุทธสันติวิธีในการจัดการความขัดแย้ง

สิ่งที่ถือได้ว่าเป็น “หัวใจ” สำคัญของวิธีการนี้คือ “การจัดการกับทิฐิและมานะ” ของคู่กรณี เพราะเมื่อใดก็ตามที่คู่กรณียังมองเห็นว่าตัวเองถูก แต่คนอื่นผิด ก็จะทำให้บรรยากาศของการเจรจากันเองเพื่อหาทางออกพบกับความล้มเหลว ฉะนั้น การที่พระภิกษุฝ่ายพระธรรมภิก

^{๒๘} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุญญการ), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๕๔.

^{๒๙} พระมหาสุทิตย อาภากร (อบอุณ), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, : ๑๕๒.

^{๓๐} วิมหา.(ไทย) ๕/๔๗๔-๔๗๖/๓๗๐-๓๗๑, วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๕๓/๒๑๕, นายอติเทพ ผาธา, “การศึกษา รูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิกคกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๔๐.

และฝ่ายพระวินัยธรคั้นพบทางออกในลักษณะนี้จุดเริ่มต้นจึงอยู่ที่ “ การข้ามพ้นหลุมพรางแห่งทิฏฐิ และมานะ ” นั้นเอง ^{๓๑}

๒. คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นผู้เลือกผู้วินิจฉัย วิธีนี้คู่กรณีสามารถเลือกผู้วินิจฉัยที่คู่กรณีมองว่ามีความน่าเชื่อถือ มีความเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งอาจจะเลือกผู้วินิจฉัยที่เป็นพระเถระรูปเดียว สองรูป สามรูป หรือเป็นมากกว่า จนกลายเป็นองค์คณะก็ได้

พระเถระเหล่านั้นที่ได้รับเลือกให้เป็นผู้วินิจฉัยจะวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้ว่า “ ตนเองพร้อมหรือไม่ ” “ มีความเชี่ยวชาญในอธิกรณ์ดังกล่าวหรือไม่ ” ถ้าปรึกษาหารือกันแล้ว พระเถระมีความมั่นใจในการตัดสินอธิกรณ์ดังกล่าว จะแจ้งให้คู่กรณีได้ทราบ ว่า “ พวกเราสามารถระงับอธิกรณ์นี้ได้โดยธรรม โดยวินัย และโดยสัตตสุตฺตสน ” ^{๓๒} ฝ่ายผู้เลือกคือคู่กรณี ควรให้สัญญาก่อนว่าผู้ได้รับเลือกจักวินิจฉัยโดยกาลเพียงเท่านี้ ๆ ได้อย่างนี้จึงควรปฏิญญาแล้วมอบให้ มิฉะนั้นไม่ควรเลือกผู้ ^{๓๓}

วิธีนี้เรียกว่า อุพพาทิกา แปลว่า กิริยาที่ถอนนำไปได้แก่ การเลือกบุคคลให้แยกออกไปทำการวินิจฉัยเรื่องนั้นโดยเฉพาะ ^{๓๔} สำหรับวิธีนี้ จะใช้ในกรณีขณะที่สงฆ์กำลังวินิจฉัยปัญหาการทะเลาะวิวาทอยู่ ปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์จนไม่อาจจะยุติปัญหาลงได้ พระพุทธองค์ได้ทรงกำหนดวิธีแก้ไขในกรณีนี้ด้วยการยุติการพิจารณาเอาไว้ก่อน จากนั้นให้มีการคัดเลือกพระภิกษุคณะหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีความสามารถที่จะระงับการวิวาทให้เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดี ^{๓๕}

ทั้งนี้ พระเถระที่คู่กรณีเลือกจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

๑. เป็นผู้มั่งคั่ง
๒. เป็นพหูสูต ทรงสุตะ
๓. ทรงจำปาฏิโมกข์ได้ดี
๔. มั่นคงในพระธรรมวินัย
๕. เป็นผู้อาจชี้แจงให้คู่ต่อสู้ในอธิกรณ์ยินยอมเข้าใจได้

^{๓๑} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยนิพนธ์), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๕๖.

^{๓๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๖.

^{๓๓} พระมหาสุทิตฺย อาภากร (อบอูน), “ การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมติพระพุทฺธศาสนา ”, ใน หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, : ๑๕๒.

^{๓๔} คณาจารย์สำนักพิมพ์เลี้ยงชีพ เพียรเพื่อพุทธศาสนา, “ หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรรรม ชั้นเอก รวมทววิชา ”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เลี้ยงชีพ, ๒๕๔๗), หน้า ๕๐๖.

^{๓๕} อติเทพ ผาธา, “ การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทฺธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ ”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๔๑.

๖. ฉลาดในการระงับอธิกรณ์

๗. รู้อธิกรณ์

๘. รู้เหตุเกิดอธิกรณ์

๙. รู้ความระงับอธิกรณ์

๑๐. รู้ทางระงับอธิกรณ์ ^{๓๖}

เมื่อแต่งตั้งพระเถระซึ่งมีคุณสมบัติทั้ง ๑๐ ประการข้างต้นเป็นที่เรียบร้อยแล้วก็จะมอบประเด็นให้พระเถระที่ได้รับการแต่งตั้งไปวินิจฉัย ทั้งนี้ ระหว่างการพิจารณาอธิกรณ์ หากมีธรรมกถึก คัดค้านการพิจารณา ต้องขับพระธรรมกถึกออกจากการพิจารณา ^{๓๗} และให้ดำเนินการพิจารณาอธิกรณ์ต่อไปจนได้ข้อสรุป

๓. การใช้อำนาจสังฆสภาพิจารณาตัดสิน เป็นการระงับด้วยอำนาจแห่งสงฆ์ ^{๓๘} การแก้ปัญหาด้วยวิธีนี้กระทำได้ในกรณีที่มีภิกษุบางพวกบางกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นพวกน้อยในพวกมาก ได้ประพฤติปฏิบัติพระธรรมวินัยผิดแผกออกไปจากที่ถือปฏิบัติกัน จนก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์กัน ในหมู่คณะสงฆ์และชาวพุทธ เมื่อคณะสงฆ์ส่วนใหญ่รู้และพิจารณาเห็นว่าข้อปฏิบัติของภิกษุกลุ่มนั้นว่า ไม่ถูกต้อง ไม่สมควร ก็ประชุมกัน ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแล้วทำการวินิจฉัย สอบทานสิ่งที่กลุ่ม ปฏิบัติผิดแผกออกไปว่ากระทำผิดพระธรรมวินัย นวังกส์ตฤศาสน์อย่างไร จากนั้นก็ขอมติในที่ประชุม สงฆ์ประกาศไม่รับรอง ปฏิเสธพฤติกรรมของกลุ่มภิกษุนั้นด้วยอำนาจของสงฆ์ ^{๓๙}

สำหรับวิธีนี้ใช้สำหรับกรณีที่ดำเนินการ ๒ วิธีข้างต้น (อำนาจสงฆ์, อุพพาหิกวิธี) ไม่สำเร็จ ก็ต้องใช้วิธีการบังคับโดยอำนาจสงฆ์คือ การสวดสมณสาสน์เพื่อประกาศลงโทษฝ่ายที่ผิดแล้วไม่ยอมรับผิดให้ยอมรับผิด โดยสงฆ์จะต้องสวดประกาศความผิดของฝ่ายกระทำผิด ๓ ครั้ง ถ้าฝ่ายกระทำผิดยอมรับในระหว่างการสวดประกาศสงฆ์ก็จะยกโทษแต่ถ้าไม่ยอมรับก็ต้องปรับอาบัติฝ่ายผู้กระทำผิด ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญคือ เมื่อสงฆ์พิจารณาอธิกรณ์แล้วฝ่ายที่ผิดไม่ยอมรับสงฆ์ก็จะสวดประกาศความผิดให้ทราบ ๓ ครั้ง เมื่อประกาศครบ ๓ ครั้ง แม้จะไม่ยอมรับก็ถือว่าสงฆ์ได้ดำเนินการแล้วอธิกรณ์ดังกล่าวก็ถึงอันยุติ ^{๔๐}

^{๓๖} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๑/๓๔๙.

^{๓๗} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๒-๒๓๓/๓๕๑.

^{๓๘} พระมหาสุหิตย์ อากาศโร (อบอุ้น), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมติพระพุทธานุศาสน์”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, : ๑๕๓.

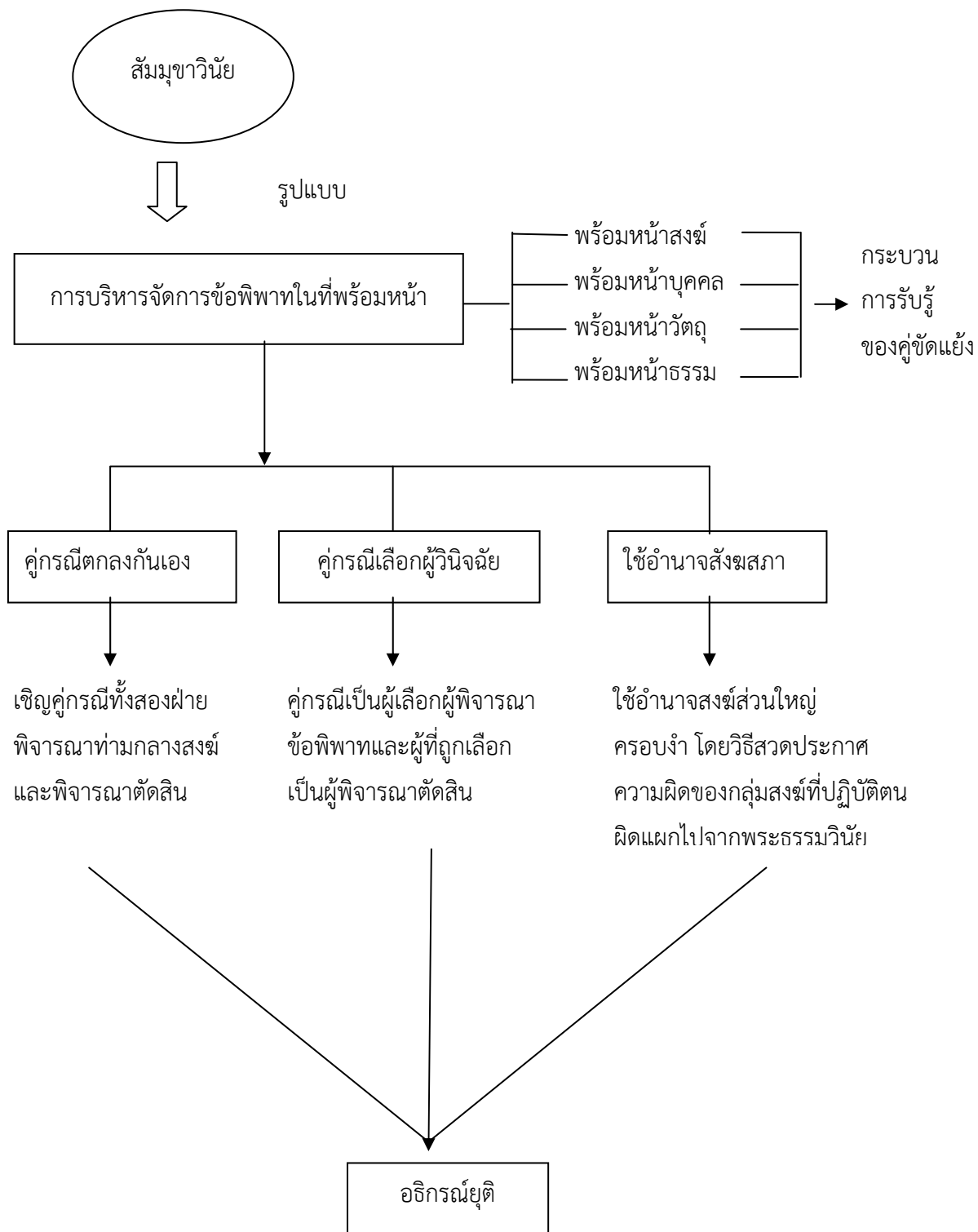
^{๓๙} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, หน้า ๔๑.

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕.

จึงเห็นได้ว่า รูปแบบของการบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมาวาณีย์ ได้ให้ทางเลือกแก่ คู่พิพาทในการเลือกใช้ช่องทางตามความประสงค์และความเหมาะสมแก่กรณีเริ่มตั้งแต่การแก้ไข ข้อพิพาทที่ตัวบุคคลซึ่งเป็นคู่วิวาทเอง การให้บุคคลภายนอกเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทไปจนถึงขั้นตอนที่ ซับซ้อนมากกว่าเดิมโดยนำเรื่องเข้าสู่สิ่งสมภพตัดสิน

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของสัมมาวาณีย์ ก็คือ กระบวนการตัดสินข้อพิพาทจะต้อง ดำเนินการให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเข้าสู่กระบวนการรับรู้โดยพร้อมหน้า (พร้อมหน้าบุคคล, พร้อมหน้าวัตถุ, พร้อมหน้าธรรม, พร้อมหน้าสงฆ์) เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และความเป็นธรรมในการพิจารณาตัดสิน ข้อพิพาท

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมาวาณีย์ สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ ๒ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมาวาณีย์

ข. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย

ที่มาของการใช้สติวินัย สืบเนื่องจากพระเมตตियะและพระภุมมชกะซึ่งเป็นพระบวชใหม่ เข้าใจผิดคิดว่าพระทัฬหฬลบุตรซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสงฆ์ให้เป็นผู้จัดแจงเสนาสนะ จัดกิจนิมนต์ กลั่นแก่ง และใส่ร้ายจนทำให้เศรษฐีถวายปลายข้าว และน้ำผักดองอันเป็นอาหารที่ไม่ประณีต และตนเองไม่ชอบ ได้ขอร้องให้เมตตยาภิกษุณีใส่ร้ายว่าถูกพระทัฬหฬลบุตรข่มขืน

พระภิกษุทั้งสองรูปพร้อมด้วยเมตตยาภิกษุณีนำประเด็นนี้ไปฟ้องพระพุทธเจ้า พระองค์จึงสั่งให้ประชุมสงฆ์ทั้งหมดเพื่อพิจารณาตัดสินอธิกรณ์ดังกล่าว การพิจารณาอธิกรณ์นี้ พระทัฬหฬลบุตรให้การว่า “ข้าพระองค์ไม่รู้จักการเสพเมถุนแม้ในความฝัน ไม่จำต้องกล่าวถึงเมื่อตอนตื่นอยู่” ด้วยเหตุดังกล่าว พระพุทธเจ้าจึงได้ตัดสินให้เมตตยาภิกษุณีลาสิกขา และสั่งให้ลงโทษนิคหกรรมแก่พระเมตตियะและพระภุมมชกะทั้งสองรูปในข้อหาโจทพระภิกษุรูปอื่นโดยไม่มีมูล

หลังจากนั้น พระสงฆ์จึงให้ “สติวินัย” ตามพระดำรัสของพระพุทธเจ้าโดยให้พระทัฬหฬลบุตรเข้าไปหาสงฆ์และแจ้งแก่สงฆ์เป็นจำนวน ๓ ครั้งว่า ท่านไม่ได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาของโจทก์ พระสงฆ์ใน “สังฆสภา” ได้ร่วมกันประกาศชื่นชมความชอบธรรมโดยการประกาศใน “สังฆสภา” เป็นจำนวน ๓ ครั้งว่า ภิกษุเมตตियะและภิกษุภุมมชกะ ใส่ความท่านพระทัฬหฬลบุตรด้วยสลวิบัติที่ไม่มีมูล ท่านพระทัฬหฬลบุตรถึงความไพบูลย์ด้วยสติแล้ว สติวินัยสงฆ์ให้แล้วแก่ท่าน พระทัฬหฬลบุตรผู้ถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว สงฆ์เห็นด้วยเพราะฉะนั้นจึงนิ่ง ข้าพเจ้าขอถือความนิ่งเป็นมตอย่างนี้ ^๑

การที่สงฆ์สวดประกาศต่อพระอรหันต์ว่า เป็นผู้มีสติเต็มบริบูรณ์ เพื่อมิให้ใครกล่าวหาว่า ทำผิดเรียกว่า สติวินัย ^๒ สติวินัย คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยเอาสติขึ้นเป็นหลัก ในกรณีที่มีผู้โจทพระอรหันต์ด้วยสลวิบัติ สงฆ์สวดประกาศสมมติให้แกผู้เป็นพระอรหันต์นั้นว่า “ท่านผู้นี้มีสติสมบูรณ์” เป็นการบอกให้รู้ว่าใครจะโจทพระอรหันต์ด้วยอาบัติไม่ได้ ^๓ ทั้งนี้ วิธีการให้สติวินัย ภิกษุผู้ถูกโจทจะเข้าไปหาสงฆ์และกล่าวท่อมกลางสงฆ์ว่าภิกษุทั้งหลายใส่ความข้าพเจ้าด้วยสลวิบัติที่ไม่มีมูล ข้าพเจ้าถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว ขอสติวินัยกับสงฆ์ ภิกษุผู้ฉลาดสามารถพึงประกาศให้สงฆ์ทราบด้วยญัตติ จตุตถกรรมวาจาว่า “ท่านผู้เจริญ ของสงฆ์จงฟังข้าพเจ้า ภิกษุทั้งหลายใส่ความภิกษุชื่อนี้ ด้วยสลวิบัติที่ไม่มีมูล ภิกษุนั้นถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว ขอสติวินัยกับสงฆ์ ถ้าสงฆ์พร้อมกันแล้วพึงให้สติวินัยแก่ภิกษุชื่อนี้ ผู้ถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว นี่เป็นญัตติ

^๑ วิ.จ (ไทย)๖/๑๙๒-๑๙๔/๓๐๓-๓๐๔., ดุราลัยละเอียดเพิ่มเติมใน พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิธิพนฺยากร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๖๑.

^๒ สุขาย จอกแก้ว. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, : ๑๙๔.

^๓ อธิราช มณีภาค, “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, หน้า ๒๗.

ท่านผู้เจริญ ขอสงฆ์จงฟังข้าพเจ้า ภิกษุทั้งหลายใส่ความภิกษุชื่อนี้ ด้วยสลวิบัติที่ไม่มีมูล ภิกษุนั้นถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว ขอสติวินัยกับสงฆ์ สงฆ์ให้สติวินัยแก่ภิกษุชื่อนี้ ผู้ถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว ท่านรูปใดเห็นด้วยกับการให้สติวินัยแก่ภิกษุชื่อนี้ ผู้ถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว ท่านรูปนั้น พึงนิ่ง ท่านรูปใดไม่เห็นด้วย ท่านรูปนั้นพึงทักท้วง

แม้ครั้งที่ ๒ ข้าพเจ้ากล่าวความนี้ว่า ฯลฯ

แม้ครั้งที่ ๓ ข้าพเจ้ากล่าวความนี้ว่า ฯลฯ

สติวินัยอันสงฆ์ให้แล้วแก่ภิกษุชื่อนี้ ผู้ถึงความไพบูลย์แห่งสติแล้ว สงฆ์เห็นด้วย เพราะฉะนั้นจึงนิ่ง ข้าพเจ้าขอถือความนิ่งนั้นเป็นมตಿಯ่างนี้ ฯลฯ

ภิกษุทั้งหลาย นี้เรียกว่า อธิกรณ์ระงับแล้ว ^{๔๔}

ประเด็นที่น่าสนใจในการระงับอธิกรณ์ด้วย “สติวินัย” ก็คือ “สังฆสภา” สามารถใช้วิธีนี้ แก่พระชีนาสพ หรือพระอรหันต์เท่านั้น ไม่สามารถที่จะให้แก่พระภิกษุรูปอื่น ๆ ได้ เหตุผลสำคัญคือ พระอรหันต์ไม่อยู่ในฐานะที่จำเลยจะไปล่วงละเมิด และหากมีการฟ้องร้อง หรือกล่าวหาอีกก็ไม่จำเป็นที่จะนำอธิกรณ์ดังกล่าวมาสู่ “สังฆสภา” อีก ^{๔๕}

การให้สติวินัยใช้ได้กับอนุวาทาธิกรณ์ คือ มีการกล่าวโจทก์กันด้วยอาบัติเพื่อเป็นการรับรองความบริสุทธิ์ของพระอรหันต์ ดังนั้น สงฆ์ผู้ระงับอธิกรณ์พึงให้สติวินัยและสวดรับรอง ประกาศแก่สงฆ์ให้ทราบเพื่อจะได้ไม่ต้องโจทก์อาบัติแก่ภิกษุรูปนั้นอีก ^{๔๖} ประกอบกับเป็นการประกาศ เพื่อให้สาธารณชนรู้ว่าท่านถูกใส่ความในเรื่องที่ไม่เป็นความจริงและขอให้สาธารณชนรับรู้ว่าคุณไม่มี ความผิดอีกต่อไป ^{๔๗}

ความที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่า วิธีการใช้ชุดวิธีสติวินัยในการจัดการข้อพิพาท คือ สวดประกาศให้สมมติแก่พระอรหันต์ว่าเป็นผู้มีสติสมบูรณ์ เป็นผู้ได้รับยกเว้นจากอาบัติทุก ๆ อย่าง เพื่อระงับอนุวาทาธิกรณ์ในกรณีที่มีผู้โจทก์ท่านด้วยอาบัติ ^{๔๘} จึงเห็นได้ว่า สติวินัย เป็นการบริหารจัดการข้อพิพาทที่มีลักษณะของการตัดประเด็นพิพาทออกเสียแต่เบื้องต้น กล่าวคือ เป็นระเบียบการ

^{๔๔} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๖/๓๕๖-๓๕๗.

^{๔๕} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิธิบุญยากร), **พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการ ความขัดแย้ง**, หน้า ๒๖๒.

^{๔๖} อธิเทพ ผาตา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณี อธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, หน้า ๓๖.

^{๔๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐.

^{๔๘} คณาจารย์สำนักพิมพ์เลี้ยงช้าง เพียรเพื่อพุทธศาสน์, “**หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นวัตกรรม ชั้นตรี รวมทุกวิชา**”, หน้า ๕๘๓.

ตัดฟ้องอนุวาทาธิกรณ์ที่สงฆ์ให้แก่พระอรหันต์ที่ร้องต่อคณะสงฆ์ ในเมื่อท่านถูกภิกษุอื่น แกล้งโจทก์ฟ้องด้วยศีลวิบัติ คือ เมื่อพระอรหันต์ถูกภิกษุอื่นฟ้องว่า ต้องอาบัติปาราชิกหรือสังฆาทิเลส เพราะโดยปกติพระอรหันต์ย่อมไม่ล่วงละเมิดในสิกขาบทหนักเช่นนี้ เพราะพระอรหันต์ท่านมีสติควบคุมตนอยู่เนืองนิตย์ เพื่อตัดฟ้องกรณีเช่นนั้น ที่จะเกิดขึ้นในกาลต่อไป พระอรหันต์ย่อมขอร้องต่อคณะสงฆ์ให้คณะสงฆ์ทำการตัดฟ้องด้วยการให้สตีวินัยแก่ท่าน คณะสงฆ์ต้องใช้สตีวินัยแก่ท่านด้วยญัตติจตุตถกรรมวาจา เมื่อสงฆ์ให้สตีวินัยแล้ว คำฟ้องในกรณีเช่นนั้นย่อมจากไป คือ สงฆ์ไม่รับฟ้องและมีผลห้ามมิให้ใครฟ้องท่านด้วยข้อกล่าวเช่นนั้นอีก จนตลอดชีวิตของท่าน ^{๔๙} อนึ่ง การให้สตีวินัยที่ชอบธรรมมีองค์ประกอบ ๕ ประการ คือ ^{๕๐}

๑. ภิกษุเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่ต้องอาบัติ
๒. ผู้อื่นโจทภิกษุนั้น
๓. ภิกษุนั้นขอ
๔. สงฆ์ให้สตีวินัยแก่ภิกษุนั้น
๕. สงฆ์พร้อมเพรียงกันโดยธรรมให้

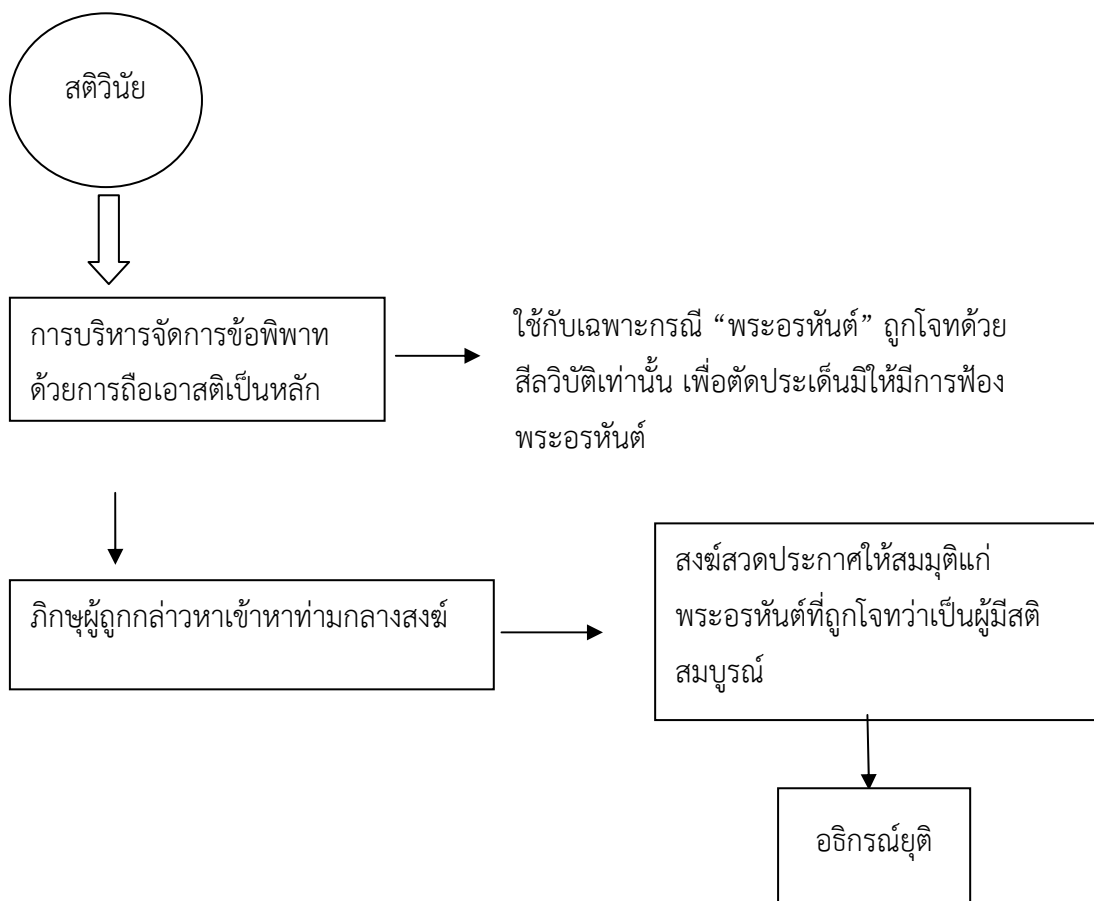
ภิกษุทั้งหลาย การให้สตีวินัยที่ชอบธรรมมี ๕ อย่างนี้แล

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของสตีวินัย ก็คือ คຸ້ມครองพระชีณาสพ (พระอรหันต์) เพื่อมิให้ถูกโจทด้วยศีลวิบัติ เป็นการประกาศให้รู้ว่าผู้ใดจะโจทพระอรหันต์มิได้เพราะพระอรหันต์ย่อมมีสติควบคุมตนเองอยู่เป็นนิตย์ จึงตัดประเด็นมิให้มีการฟ้องพระอรหันต์

^{๔๙} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, ๑๔๘-๑๔๙.

^{๕๐} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๙๕/๓๐๙.

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ ๓ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย

ค. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการยกประโยชน์ให้ในขณะที่เป็นบ้ำ (อุมุหวินัย)

ที่มาของการยกประโยชน์ให้แก่จำเลยนั้น สืบเนื่องจาก พระภิกษุกลุ่มหนึ่งได้โจท “พระคัคคะ” ในขณะที่ท่านเป็นบ้ำ แต่ท่านพยายามชี้แจงว่า “การที่ท่านได้ประพฤติดะเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย ทั้งที่กล่าวด้วยวาจา และพยายามทำด้วยกาย” นั้น เป็นสิ่งที่ท่าน “ระลึกอปฏิบัติเหล่านั้นไม่ได้” เพราะ “ท่านมีอาการเป็นบ้ำจึงได้ทำสิ่งต่าง ๆ เหล่านั้น”

เมื่อพระสงฆ์นำประเด็นดังกล่าวไปปรึกษาพระพุทธเจ้า พระองค์ทรงตำหนิกลุ่มพระภิกษุที่พากันโจทพระคัคคะ หลังจากนั้น พระองค์จึงให้ระงับอธิกรณ์ด้วย “อุมุหวินัย” โดยให้พระคัคคะเข้าไปประกาศท่ามกลางสงฆ์ และขอให้สงฆ์ยกประโยชน์ให้แก่ท่านในฐานะที่ผิดวินัยเพราะท่านเป็นบ้ำ พระสงฆ์ทั้งหมดใน “สังฆสภา” จึงประกาศยกประโยชน์ให้แก่จำเลย ๓ ครั้ง ท่ามกลางสงฆ์ว่า “พระคัคคะไม่เป็นอาบัติเพราะท่านต้องอาบัติในขณะที่เป็นบ้ำ”^{๕๑} การที่สงฆ์สวดประกาศต่อภิกษุด้วยกันว่า ตนหายบ้ำแล้ว เพื่อมิให้ใครกล่าวหาว่าเธอทำในเวลาเป็นบ้ำ เรียกว่า อุมุหวินัย^{๕๒}

อุมุหวินัย คือ การระงับข้อพิพาทโดยยกประโยชน์ให้แก่ภิกษุที่หายเป็นบ้ำแล้ว ในกรณีที่มีผู้โจทภิกษุผู้ต้องด้วยอาบัติในขณะที่ภิกษุนั้นเป็นบ้ำ เมื่อท่านหายบ้ำแล้ว หมุ่สงฆ์จะสวดประกาศเพื่อมิให้ผู้ใดโจทภิกษุนั้นด้วยเรื่องที่ต้องอาบัติขณะเป็นบ้ำอีกขึ้นตอนและวิธีการก็จะเริ่มต้นจากการที่ภิกษุนั้นเข้าไปหาสงฆ์และกล่าวคำขอว่าตนวิกลจริต มีจิตแปรปรวน ได้ประพฤติดะเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย จากนั้นก็วินิจฉัยการกระทำภิกษุนั้นในกรณีผลการวินิจฉัยจะต้องมีเพียงข้อเดียวคือ พระภิกษุผู้กระทำความผิดขณะวิกลจริต (จำเลย) ไม่มีความผิด ในลำดับต่อมาสงฆ์จะต้องดำเนินการสวดประกาศรับรองความบริสุทธิ์ของภิกษุรูปนั้นด้วยอุมุหวินัย^{๕๓}

การให้อุมุหวินัย มีทั้งชอบธรรมและไม่ชอบธรรม กล่าวคือ

อุมุหวินัยไม่ชอบธรรม ๓ ประการ^{๕๔}

(๑) กรณีภิกษุต้องอาบัติและมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นกำลังระลึกล่าอย่างนี้ว่า ผมต้องอาบัติแล้วแต่ระลึกอปฏิบัติเห็นปานนี้ไม่ได้

(๒) กรณีภิกษุต้องอาบัติและมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นระลึกได้ จึงกล่าวอย่างนี้ว่า ท่านผมระลึกได้เหมือนฝัน

^{๕๑} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๙๖-๑๙๗/๓๐๙-๓๑๓., ตูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตินุณยกร), การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๖๒.

^{๕๒} สุขาย จอกแก้ว. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, ๑๙๔.

^{๕๓} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๗/๓๕๘-๓๖๐.

^{๕๔} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๙๘/๓๑๓.

(๓) กรณีภิกษุต้องอาบัติและมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นหายวิกลจริตแล้ว แต่ยังทำเป็นวิกลจริตว่า ผมก็ทำอย่างนี้ ท่านทั้งหลายก็ทำอย่างนี้ สิ่งนี้ควรแก่ผม สิ่งนี้ควรแก่ท่านทั้งหลาย

อมุพหวินัยชอธรรม ๓ ประการ ^{๕๕}

(๑) กรณีภิกษุมิจิตแปรปรวนได้ประพฤตีสั่งที่ไม่สมควรมากมาย และมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นระลึกไม่ได้จึงกล่าวอย่างนี้ว่า ผมต้องอาบัติแล้ว แต่ระลึกอาบัติเห็นปานนี้ไม่ได้

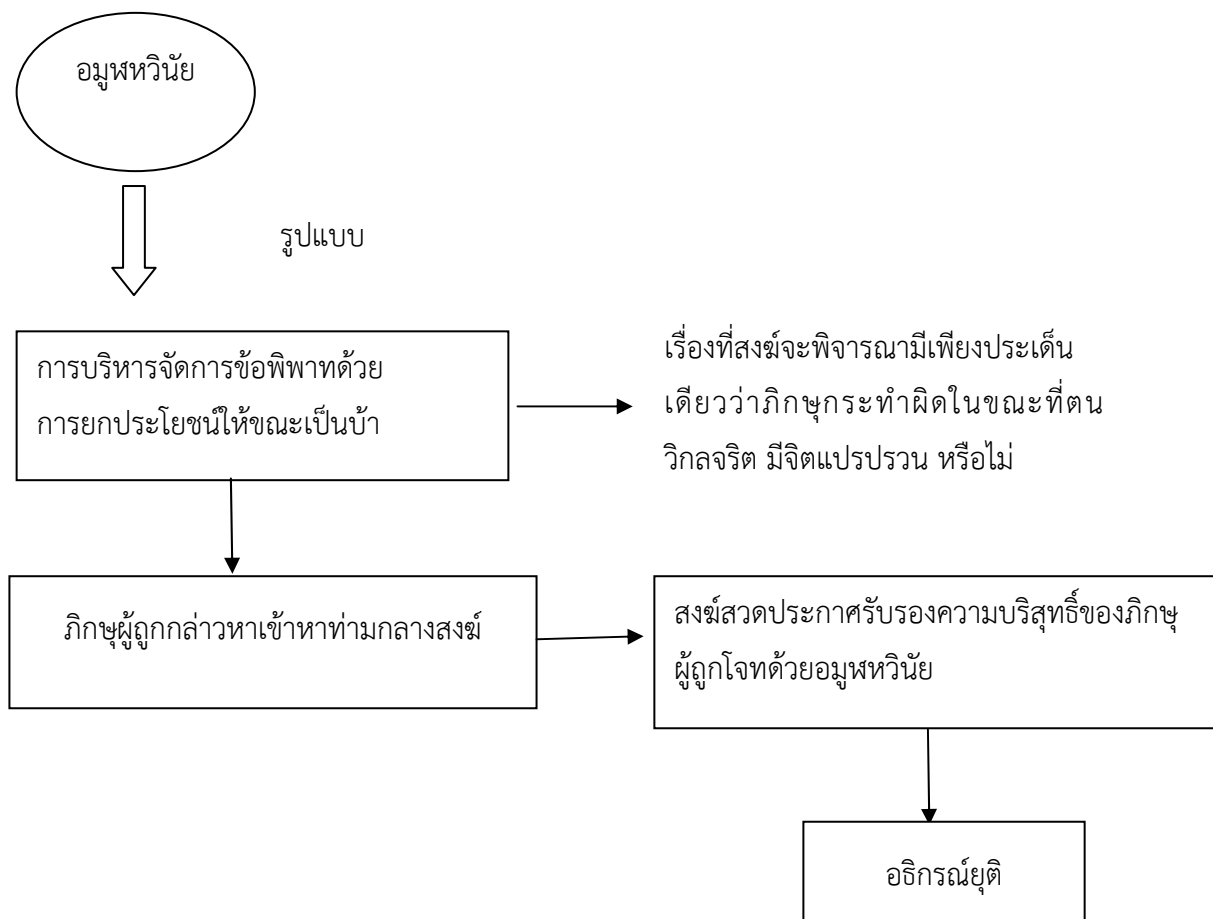
(๒) กรณีภิกษุมิจิตแปรปรวนได้ประพฤตีสั่งที่ไม่สมควรมากมาย และมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นระลึกไม่ได้ จึงกล่าวอย่างนี้ว่า ท่านผมระลึกได้เหมือนฝัน

(๓) กรณีภิกษุมิจิตแปรปรวนได้ประพฤตีสั่งที่ไม่สมควรมากมาย และมีการโจทภิกษุนั้นว่าท่านต้องอาบัติแล้ว ภิกษุนั้นยังวิกลจริตอยู่ ทำเป็นวิกลจริตว่า ผมก็ทำอย่างนี้ แม้ท่านทั้งหลายก็ทำอย่างนี้ สิ่งนี้ควรแก่ผม สิ่งนี้ควรแก่ท่านทั้งหลาย

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของอมุพหวินัย ก็คือ การยกประโยชน์ให้ผู้ที่มิข้อจำกัดในการควบคุมการกระทำของตน โดยมีให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น

^{๕๕} วิ.จ. (ไทย) ๖/๑๙๙/๓๑๔.

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยอุมุหวินัย สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพดังนี้



แผนภาพที่ ๔ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยอุมุหวินัย

ง. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยถือเอาตามคำรับของจำเลย (ปฏิญญาตกรณะ)

ที่มาของปฏิญญาตกรณะ สืบเนื่องจาก พวกภิกษุฉัพพัคคีย์ลงโทษภิกษุทั้งหลายโดยมิได้ปฏิญญา คือ ลงตัชชะนียกรรมบ้าง นียสกรรมบ้าง ปัพพาทนียกรรมบ้าง ปฏิสารณียกรรมบ้าง อุกเขปนียกรรมบ้าง

บรรดาภิกษุผู้มกน้อย ฯลฯ พวกกันต่าหนี ประณาม โพนทะนาว่า “ “ไฉนพวกภิกษุฉัพพัคคีย์จึงลงโทษภิกษุทั้งหลายโดยมิได้ปฏิญญาเล่า คือ ลงตัชชะนียกรรมบ้าง นียสกรรมบ้าง ปัพพาทนียกรรมบ้าง ปฏิสารณียกรรมบ้าง อุกเขปนียกรรมบ้าง ” แล้วได้นำเรื่องนี้ไปกราบทูลพระผู้มีพระภาคให้ทรงทราบ

พระผู้มีพระภาคทรงสอบถามภิกษุทั้งหลายว่า “ ภิกษุทั้งหลาย ทราบว่า ฯลฯ จริงหรือ ”
ภิกษุทั้งหลายทูลรับว่า “ จริง พระพุทธเจ้าข้า ”

พระผู้มีพระภาค ฯลฯ ครั้งทรงดำหนิแล้ว ฯลฯ ทรงแสดงธรรมมีถารับสั่งกับภิกษุทั้งหลายว่า “ ภิกษุทั้งหลาย ภิกษุไม่พึงลงโทษภิกษุทั้งหลายโดยมิได้ปฏิญญา คือ ลงตัชชะนียกรรมบ้าง นียสกรรมบ้าง ปัพพาทนียกรรมบ้าง ปฏิสารณียกรรมบ้าง อุกเขปนียกรรมบ้าง รูปใดลง ต้องอาบัติทุกกฏ ”^{๕๖}

ปฏิญญาตกรณะ คือ วิธีระงับตามคำรับสารภาพของจำเลย กล่าวคือ จำเลยยอมรับสารภาพว่าต้องอาบัติเช่นใด ก็ให้ปรับอาบัติตามที่รับ^{๕๗} ปฏิญญาตกรณะ เป็นการตัดสินข้อกล่าวโทษตามประเด็นที่จำเลยปฏิญญาต่อคณะผู้วินิจฉัยอธิกรณ์ และการปรับโทษตนเองตามการล่วงละเมิดสิกขาบทที่ตนรับสารภาพต่อภิกษุอื่น เพราะเกิดมีอาบัตีย่อมเหมือนมีหอกเสียบติดอยู่ที่หลังของภิกษุผู้ประพฤติพหุภรรย ดั่งนั้น จึงต้องปฏิญญารับสารภาพให้เหมาะสมกับการล่วงละเมิดในสิกขาบทของตน^{๕๘}

คำว่า ปฏิญญาตกรณะ คือ วิธีการระงับอธิกรณ์โดยปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของจำเลย การแสดงอาบัตินี้ถือว่าเป็นปฏิญญาตกรณะเช่นเดียวกัน การรับสารภาพนี้แบ่งได้เป็น ๒ กรณีคือ

^{๕๖} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๐๐/๓๑๕.

^{๕๗} คณาจารย์สำนักพิมพ์เลี้ยงเชียง เพียรเพื่อพุทธศาสนา, “ หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรธรรม ชั้นตรี รวมทุกวิชา ”, หน้า ๕๘๓.

^{๕๘} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอุ่น), “ การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา ”, ใน หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, หน้า ๑๔๙.

๑. กรณีผู้ต้องอาบัติรับสารภาพด้วยตนเอง โดยไม่มีผู้กล่าวหาแล้วไม่ต้องไต่สวนพิจารณา ภิษุผู้รับสารภาพนั้นพึงเข้าไปหาภิษุผู้แก้กว่าตนเองแล้วขอแสดงอาบัติคืนซึ่งภิษุผู้แก้กว่าก็จะกล่าว ว่าพึงให้ภิษุรูปนั้นสำรวมต่อไป

๒. กรณีที่ผู้ต้องอาบัติโดยมีผู้เป็นโจทก์ฟ้องว่ากระทำละเมิดพระธรรมวินัยแล้ว ภิษุรูปนั้น รับสารภาพต่อคณะผู้พิจารณา คณะผู้พิจารณาก็จะปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของภิษุรูปนั้น^{๕๙}

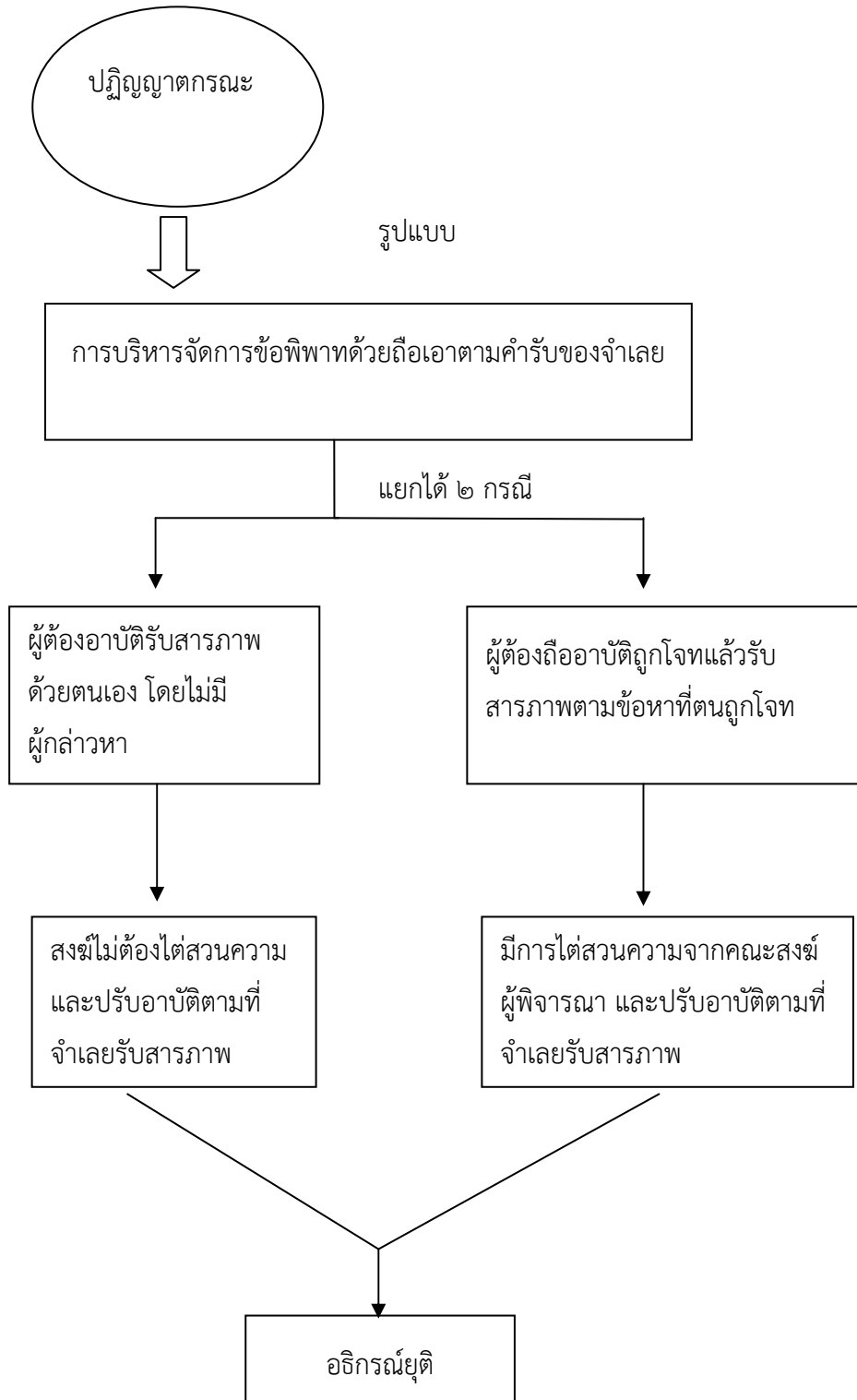
อย่างไรก็ตามคณะผู้วิจัยอธิกรณ์พึงระวังเกี่ยวกับการลงโทษตามคำสารภาพของจำเลยด้วย เพราะจำเลยนั้นมีหลายประเภท การฟังคำสารภาพจะต้องดูก่อนว่าจำเลยเป็นคนเช่นไร หากว่าไม่รู้จัก พิจารณาลักษณะจำเลยฟังเฉพาะคำสารภาพ การตัดสินนั้นย่อมจะไม่ยุติธรรมก็ได้ สงฆ์จะต้อง พิจารณาทั้งลักษณะของจำเลยและหลักฐานอื่นประกอบเพื่อให้จำเลยรับสารภาพตามความเป็นจริง ก่อนจึงจะถือว่าการลงปฏิญญาตกรณะนั้นถูกต้อง^{๖๐}

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของปฏิญญาตกรณะ ก็คือ การตัดสินข้อพิพาทไปตามข้อเท็จจริง ที่ยุติเพราะเหตุที่มีการยอมรับในข้อเท็จจริงนั้นแล้ว จึงไม่ต้องไต่สวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงอีกต่อไป

^{๕๙} อธิราช มณีภาค, “การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการ ยุติธรรมของกฎหมายไทย”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, หน้า ๒๗ - ๒๘.

^{๖๐} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษา เฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, หน้า ๕๗.

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยปฏินญาตกรณะ สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๕ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยปฏินญาตกรณะ

จ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยใช้เสียงข้างมาก (เยภุยยลิกา)

ที่มาของการระงับข้อพิพาทด้วย ชุดวิธีเยภุยยลิกานี้ สืบเนื่องจาก พระภิกษุสองกลุ่มบาดหมาง ทะเลาะวิวาทกัน ในท่ามกลางสงฆ์กล่าวเสียดสีกันด้วยหอกคือปาก ซึ่งการทะเลาะวิวาทกันดังกล่าวทำให้ไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับข้อพิพาทได้ พระผู้มีพระภาคเจ้าทรงทราบ จึงรับสั่งว่า “ ภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้ระงับข้อพิพาท เห็นปานนี้ ด้วยเยภุยยลิกา สงฆ์พึงแต่งตั้งภิกษุผู้ประกอบองค์ด้วยองค์ ๕ ให้เป็นผู้จับสลาก คือ ๑. ไม่ลำเอียงเพราะชอบ ๒. ไม่ลำเอียงเพราะชัง ๓. ไม่ลำเอียงเพราะหลง ๔. ไม่ลำเอียงเพราะกลัว ๕. รู้จักสลากที่จับแล้วและยังไม่ได้จับ ”^{๖๑}

เยภุยยลิกา แปลว่า กิริยาไปตามเสียงข้างมาก คือ วิธีระงับวิวาทาธิกรณด้วยการทำความเห็นของฝ่ายข้างมาก การวินิจฉัยด้วยวิธีนี้ สงฆ์พึงสมมติภิกษุรูปหนึ่ง ผู้ประกอบพร้อมด้วยองค์ ๕ ให้เป็นผู้จับสลาก คือ ลงคะแนน ด้วยญัตติทุติยกรรมวาจา องค์ ๕ ประการ คือ

๑. ไม่ถึงฉันทาคติ
๒. ไม่ถึงโทสาคติ
๓. ไม่ถึงโมหาคติ
๔. ไม่ถึงภยาคติ
๕. รู้จักสลากที่ควรจับและไม่ควรจับ^{๖๒}

กล่าวอีกนัยหนึ่ง เยภุยยลิกา คือ วิธีระงับข้อพิพาทโดยตัดสินตามเสียงข้างมาก สงฆ์จะใช้วิธีการนี้ในกรณีที่บุคคลหลายฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน เช่น วิธีจับสลาก เพื่อชี้ข้อผิดถูกข้างไหนมีภิกษุผู้ร่วมพิจารณาลงความเห็นมากกว่าก็ถือเอาพวกข้างมากนั้น^{๖๓} เยภุยยลิกา เป็นการระงับข้อพิพาทในวินัยที่คณะสงฆ์สองฝ่ายมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในหัวข้อธรรมวินัย และตกลงกันไม่ได้ จึงมีมติให้ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นในทางที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย และให้ถือเอาตามมติของฝ่ายที่มีคะแนนหรือเสียงมากกว่า กล่าวคือ เป็นการพิจารณาด้วยเสียงข้างมาก^{๖๔}

การใช้วิธีนี้ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาการทะเลาะก็เป็นเพราะสืบเนื่องมาจากเมื่อสงฆ์ใช้วิธีอุพาทิกะโดยการตั้งผู้มีความสามารถมาแก้ไขปัญหา แต่ทำไม่สำเร็จก็ต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการจับสลากหาเสียงข้างมาก สำหรับวิธีการจับสลากนี้ พระพุทธองค์ทรงอนุญาตในกรณีที่ภิกษุไม่ยอมรับมติของสงฆ์เที่ยวอุทธรณ์ฎีกาอยู่ร่ำไปจนในที่สุดก็นำความเข้ากราบทูลให้พระพุทธองค์

^{๖๑} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๐๒/๓๑๘.

^{๖๒} พระครูสมุห์โพธิ์ จนทสโล, วินัยมุข เล่ม ๓, หน้า ๕๒-๕๓.

^{๖๓} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ ฉบับประมวลศัพท์, หน้า ๓๓๓๙.

^{๖๔} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, ๑๔๙.

ทรงทราบ พระองค์จึงทรงวินิจฉัยให้มีการระงับอธิกรณ์นี้โดยการตั้งสงฆ์มาพิจารณาและให้เลือกตัวแทนออกมาทำหน้าที่ในการให้จับสลาก^{๖๕}

การจับสลากมีอยู่ ๓ วิธี กล่าวคือ แบบปกปิด, แบบกระซิบบอกและแบบเปิดเผย^{๖๖} ทั้งนี้ การตัดสินจะเป็นไปด้วยการทำตามเสียงข้างมากหรือถือเสียงโหวตเป็นหลักตัดสิน^{๖๗} ฝ่ายที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากเป็นฝ่ายชนะ^{๖๘} อย่างไรก็ตามวิธีการจับสลากมิใช่ว่าจะใช้บริหารจัดการข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง ๆ กล่าวคือ การจับสลากจะใช้เฉพาะแต่อธิกรณ์ที่เป็นเรื่องใหญ่มิใช่อธิกรณ์เล็กน้อยที่ไม่ลุกลามไปไกล หากใช้การจับสลากกับเรื่องเล็กน้อยถือว่าเป็นการจับสลากที่ไม่ชอบธรรม^{๖๙}

๑. การจับสลากแบบปกปิด ผู้ที่ถือสลากให้แก่ผู้จับสลากจะแนะนำแก่ผู้ที่ทำหน้าที่จับสลากโดยปราศจากอคติ ซึ่งวิธีนี้ผู้อื่นอาจรับรู้ได้ว่า ผู้จับสลากตัดสินใจเลือกฝ่ายใด^{๗๐}

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า บทสรุปของเสียงข้างมากที่ตัดสินข้อพิพาทเป็นตัวชี้วัดความเป็นธรรมได้เสมอไปหรือไม่โดยเฉพาะชุดวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาทขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตรงนี้จะต้องพิจารณาว่า ในที่ประชุมสงฆ์นั้นฝ่ายธรรมวาทีกับอธรรมวาทิ ฝ่ายไหนมีจำนวนมากกว่า ถ้าพิจารณาเห็นว่าฝ่ายอธรรมวาทิมีมาก ก็ให้บอกผู้มีสิทธิลงคะแนนว่า การจับลงคะแนนไม่ถูกต้องให้จับกันใหม่ ถ้ารู้ว่าฝ่ายธรรมวาทิมีมากกว่า ก็ไม่คัดค้านอะไร โดยผู้ให้จับสลากเป็น ผู้ทำหน้าที่ควบคุมการลงคะแนนเสียงและควบคุมเสียงให้ฝ่ายธรรมวาทิ เพื่อให้ฝ่ายธรรมวาทิได้รับชัยชนะ วิธีนี้เป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายอธรรมวาทิมีอำนาจมากกว่า ซึ่งในอรรถกถาอธิบายว่า สำหรับกรรมการควบคุมการลงคะแนนเสียงนั้นเมื่อผู้ให้จับสลากรู้ว่าสลากที่ให้บรรดาภิกษุทั้งหลายจับนี้อาจจะมีพวกอธรรมวาทิมากกว่า เพราะพวกอธรรมวาทิจับสลากรูปละ ๒ ใน เป็นการจับที่ผิดกติกา หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อภิกษุฝ่ายอธรรมวาทิจับสลากด้วยคิดว่า เป็นสลากฝ่ายธรรมวาทิ ภิกษุ ผู้เป็นกรรมการลงคะแนน

^{๖๕} นายอติเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณ์สมณะ ๗ และกฏนิคกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๔๖-๔๗.

^{๖๖} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๕/๓๕๖-๓๕๗.

^{๖๗} คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่เพื่อพุทธศาสน์, “หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรธรรม ชั้นเอก รวมทุกวิชา”, หน้า ๕๐๗.

^{๖๘} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีบริหาร, หน้า ๒๑.

^{๖๙} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๐๔/๓๑๙.

^{๗๐} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๕/๓๕๖-๓๕๗.

จะต้องให้สติและให้จับใหม่ การกระทำเช่นนี้ก็เป็นการควบคุม มิให้พวกอธรรมวาทีมีอำนาจนั่นเอง เมื่อภิกษุทั้งหลายลงคะแนนเสร็จก็จะนำเอาคะแนนออกมานับได้ผลเช่นใดก็ให้ถือว่าเป็นข้อยุติ^{๗๑}

๒. การจับสลากแบบกระซิบบอก ในการใช้วิธีแบบนี้ เพราะมีเหตุว่ากรณีที่กรรมการผู้ควบคุมการจับสลากพิจารณาเห็นว่าฝ่ายที่คัดค้านพระธรรมวินัยมีมากกว่าการที่จะเปิดโอกาสให้ลงคะแนนแบบปกปิดนั้น มีโอกาสที่ฝ่ายพระวินยวาทีจะเสียเปรียบ ดังนั้น จึงใช้วิธีนี้ เมื่อคุมเสียงได้แล้วก็จะทำให้ฝ่ายธรรมวาทีเป็นฝ่ายชนะอยู่ทุกครึ่งไป โดยให้ถือว่าผลการลงคะแนนเป็นที่สุดหรือพินไม่ได้^{๗๒}

วิธีปฏิบัติ สงฆ์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมการจับสลาก จะกระซิบบอกผู้จับสลากโดยจะบอกในลักษณะว่า เมื่อมีความคิดเห็นและรู้เห็นจนกระทั่งตัดสินใจเป็นประการใดแล้ว ก็ไม่ควรบอกผู้ใด ทั้งนี้ถ้าสงฆ์ผู้ควบคุมการจับสลากรู้ว่า อธรรมวาทีมากกว่าจะกระซิบบอกว่า สลากจับไม่ดี แล้วให้จับใหม่ แต่ถ้ารู้ว่าฝ่ายธรรมวาทีมากกว่า พึงประกาศว่าสลากจับดีแล้ว^{๗๓}

๓. การจับสลากแบบเปิดเผย ใช้ในกรณีที่สงฆ์ผู้ควบคุมการจับสลากรู้ว่าธรรมวาทีมากกว่า พึงให้จับสลากเปิดเผย อย่างแจ่มแจ้ง^{๗๔} วิธีจับสลากแบบเปิดเผยนี้จะใช้ในกรณีที่รู้ว่าเสียงของฝ่ายธรรมวาทีมีมากกว่าอย่างชัดเจนเท่านั้น เมื่อฝ่ายธรรมวาทีมีมากก็สามารถเปิดการลงคะแนนได้อย่างเปิดเผย เพราะอย่างไรเสียผลคะแนนของฝ่ายวินยวาทีก็ชนะอยู่แล้ว^{๗๕}

ทั้งสามวิธีการนี้ วิธีที่ ๑ และ ๒ พระพุทธเจ้าแนะนำให้ใช้ในกรณีที่ “สังฆสภา” นั้นมี “อธรรมวาที” มากกว่า ส่วนกรณีที่ ๓ นั้นให้ใช้ในกรณีที่มี “ธรรมวาทีภิกษุ” มากกว่า ซึ่งพระอรธกถาจารย์ได้สนับสนุนประเด็นดังกล่าวว่า “ในบริษัทที่หนาแน่นด้วยพวกอลัชชี พึงทำการจับสลากอย่างปกปิด ในบริษัทที่หนาแน่นด้วยพวกอลัชชี พึงทำการจับสลากอย่างเปิดเผย และในบริษัทที่หนาแน่นด้วยภิกษุพาล พึงทำการจับสลากอย่างกระซิบบอกที่หู”^{๗๖}

^{๗๑} อธิเทพ ภาทา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณี อธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๔๗.

^{๗๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^{๗๓} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๕/๓๕๔-๓๕๖.

^{๗๔} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๕/๒๕๖.

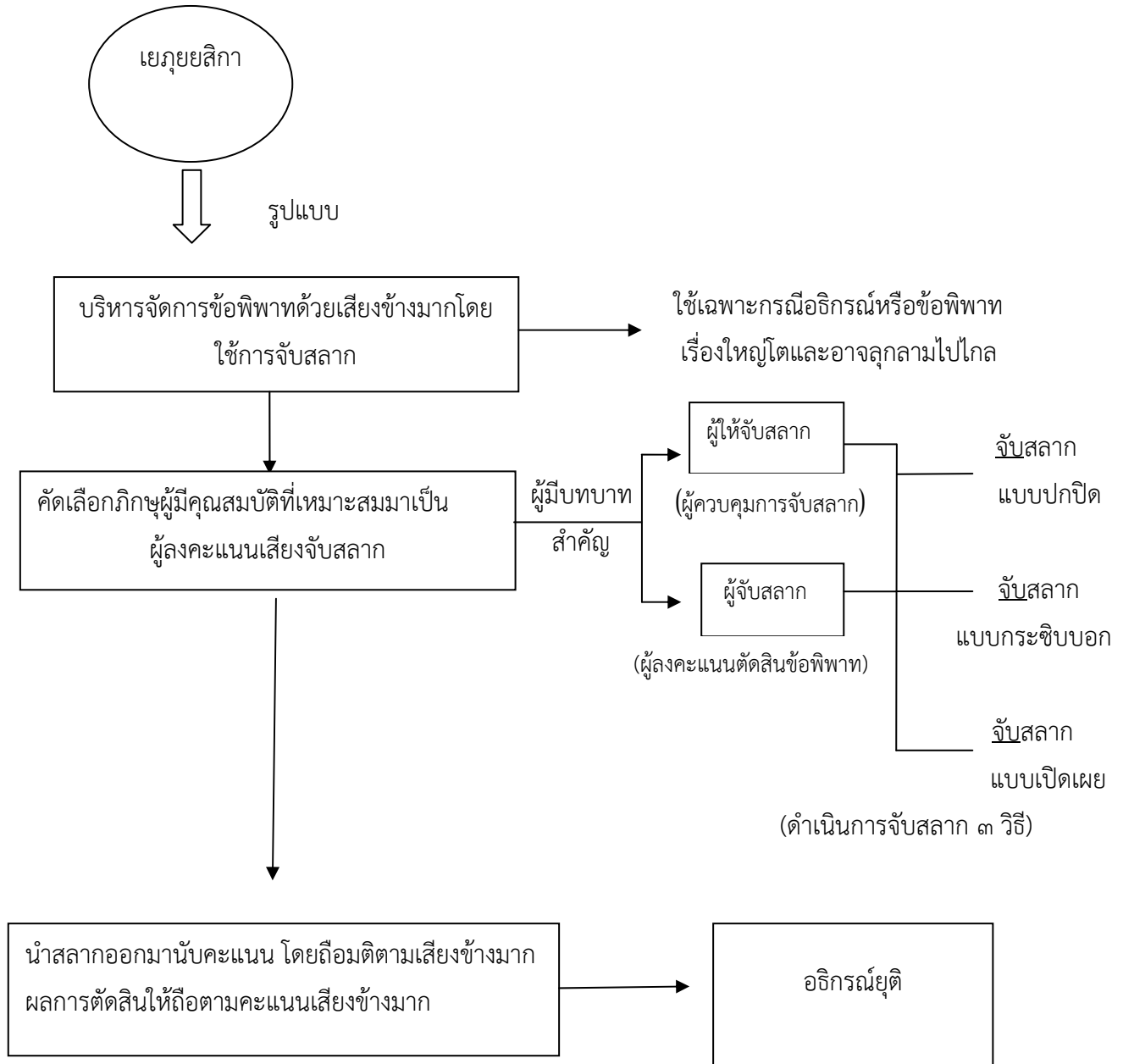
^{๗๕} อธิเทพ ภาทา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณี อธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๔๘.

^{๗๖} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยนิยุตฺต), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๖๗.

ตรงนี้อเองสามารถสะท้อนประเด็นเกี่ยวกับตัวชี้วัดคุณภาพของเสียงข้างมากว่า ย่อมเป็นไปได้ด้วยความชอบธรรมได้เป็นอย่างดี เนื่องจากพระพุทธองค์ได้กำหนดรูปแบบของการจับสลากหรือรูปแบบของการโหวตให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะที่จะดำเนินการจับสลากโดยพระพุทธองค์ คำนึงถึงความชอบธรรมเป็นหลักสำคัญดังจะเห็นได้จากรูปแบบของการจับสลากมีถึง ๓ ประเภท ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มิติของเสียงข้างมากที่เกิดขึ้นเข้าข้างฝ่ายธรรมนั่นเอง

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของเยภุยยสิกา ก็คือ การตัดสินข้อพิพาทด้วยการใช้เสียงข้างมาก ซึ่งมุ่งเน้นไปที่เสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ (คุณภาพคนตัดสิน, คุณภาพของคำตัดสิน) มิใช่เสียงข้างมากในเชิงปริมาณ ทั้งนี้ การลงคะแนนโหวตจะต้องควบคุมให้ฝ่ายธรรมวาที่เป็นฝ่ายชนะ อันเป็นการลงมติโดยถือธรรมเป็นใหญ่

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยเยภยยลลกา สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๖ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยเยภยยลลกา

ฉ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด (ตัสสปายสิกา)

ที่มาของตัสสปายสิกา สืบเนื่องจากสมัยนั้น พระอุปัชฌายะถูกชกถามอาบัติในท่ามกลางสงฆ์ ปฏิเสธแล้วรับ รับแล้วปฏิเสธ เอาเรื่องหนึ่งมากล่าวกลบเกลื่อนอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวเท็จทั้งที่รู้

บรรดาภิกษุผู้มกน้อย ฯลฯ พากันตำหนิ ประณาม โพนทะนาว่า “โชนพระอุปัชฌายะถูกชกถามอาบัติในท่ามกลางสงฆ์ จึงได้ปฏิเสธแล้วรับ รับแล้วปฏิเสธ เอาเรื่องหนึ่งมากล่าวกลบเกลื่อนอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวเท็จทั้งที่รู้เล่า ” แล้วได้นำเรื่องนี้ไปกราบทูลพระผู้มีพระภาคให้ทรงทราบ

พระผู้มีพระภาคทรงสอบถามภิกษุทั้งหลายว่า “ ภิกษุทั้งหลาย ทราบว่าภิกษุอุปัชฌายะถูกชกถามอาบัติในท่ามกลางสงฆ์ ปฏิเสธแล้วรับ รับแล้วปฏิเสธ เอาเรื่องหนึ่งมากล่าวกลบเกลื่อนอีกเรื่องหนึ่ง กล่าวเท็จทั้งที่รู้ จริงหรือ ”

ภิกษุทั้งหลายทูลรับว่า “จริง พระพุทธเจ้าข้า ”

พระผู้มีพระภาคพุทธเจ้าทรงตำหนิ ฯลฯ ครั้นทรงตำหนิแล้ว ฯลฯ ทรงแสดงธรรมีกถา รับสั่งกับภิกษุทั้งหลายว่า “ ภิกษุทั้งหลาย ถ้าเช่นนั้น สงฆ์จงลงตัสสปายสิกากรรมแก่ภิกษุอุปัชฌายะ”^{๗๗}

คำว่า ตัสสปายสิกา คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยตัดสินลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดเมื่อสงฆ์พิจารณาตามหลักฐานพยานแล้วเห็นว่ามีความผิดจริง แม้เธอจะไม่รับสารภาพ คือเมื่อมีการโจทภิกษุใดว่ากระทำความผิดละเมิดพระธรรมวินัยแล้วภิกษุรูปนั้นไม่รับผิด เมื่อคณะสงฆ์พิจารณาเห็นว่ามีความผิดแล้วก็จะลงโทษภิกษุรูปนั้นซึ่งมี ๓ ประการ คือ

๑. การตัดสินลงโทษตามอาบัติที่ฟังได้ตามพยานหลักฐาน

๒. ตัดสินลงโทษโดยเพิ่มโทษแก่ภิกษุผู้ประพฤติผิด

๓. ตัดสินลงโทษโดยเพิ่มโทษแก่ภิกษุผู้ให้การวกไปวนมา คือ รับบ้างปฏิเสธบ้าง ไม่ให้การตามความจริงที่ได้กระทำโดยถือว่าไม่เคารพคณะสงฆ์ผู้พิจารณา^{๗๘}

ตัสสปายสิกา เป็นวิธีการระงับโดยการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดแล้วไม่ยอมรับ เมื่อสงฆ์พิจารณาตามหลักฐานแล้ว เห็นว่าภิกษุผู้เป็นจำเลยมีความผิดจริง ถ้าเธอไม่ยอมรับ ให้สงฆ์ปรับอาบัติแก่เธอได้ และปรับเพิ่มโทษแก่เธอในฐานะที่ทำให้สงฆ์ยุ่งยากในการวินิจฉัยตัดสิน^{๗๙} การลงโทษแก่ภิกษุผู้กระทำความผิดตามที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ในกรอบของนคหกรรม ๖ อย่างที่พระพุทธเจ้าทรง

^{๗๗} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๐๕/๓๒๐.

^{๗๘} อธิราช มณีภาค, “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, หน้า ๒๘.

^{๗๙} คณะจารย์สำนักพิมพ์เลี้ยงเชียง เพียรเพื่อพุทธศาสน์, “ หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรธรรม ชั้นตรี รวมทุกวิชา ”, หน้า ๕๘๔.

อนุญาตให้สงฆ์ทำนิกกรรมแก่ภิกษุผู้ประพฤตินิชอบซึ่งในประเด็นนี้เรียกว่า ตัสสปาปิยสิกากรรม คือ กรรมอันสงฆ์พึงทำเพราะความที่ภิกษุนั้นเป็นเลวทราม หมายถึง กรรมที่สงฆ์จะพึงทำแก่ภิกษุผู้เป็นจำเลยในอนุวาทาธิกรณ์ให้การกลับไปกลับมา คือเดี่ยวปฏิเสธ เดี่ยวก็รับสารภาพแล้วกลับปฏิเสธ พุดเถลไถลเพื่อกลบเกลื่อนเรื่องที่ถูกซักถาม พุดมุสาซึ่งหน้า การที่สงฆ์ทำกรรมนี้แก่ภิกษุผู้มีความประพฤติเช่นนั้น ก็เพื่อเป็นการลงโทษตามความผิด แม้ว่าเธอจะไม่รับหรือเป็นการเพิ่มโทษจากอาบัติเดิมที่ต้องกรรมนี้จัดเป็นนิกกรรม ที่จัดเป็นสังฆกรรมประเภทหนึ่งที่สงฆ์พึงทำแก่ภิกษุผู้เป็นจำเลยในอนุวาทาธิกรณ์ ที่ถูกถามถึงอาบัติในท่ามกลางสงฆ์^{๘๐} ทั้งนี้พระพุทธองค์ทรงกำหนดการลงตัสสปาปิยสิกา ที่เป็นไปโดยชอบธรรม ๕ ประการ คือ^{๘๑}

๑. ภิกษุเป็นผู้ไม่สะอาด
๒. เป็นอลัชชี
๓. เป็นผู้ถูกโทษ
๔. สงฆ์ลงตัสสปาปิยสิกาแก่ภิกษุนั้น
๕. สงฆ์พร้อมเพรียงกันลงโดยธรรม

หลักการระงับอธิกรณ์ข้อนี้ เป็นการระงับอธิกรณ์ในเชิงรุกที่มุ่งเน้นการป้องกัน การป้องปราม และการปราบปราม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายของการระงับนั้น มุ่งเน้นเพื่อการพัฒนากาย วาจา และพฤติกรรมของพระภิกษุที่ถูกลงโทษให้ดำรงชีวิต และเป็นอยู่อย่างประสานสอดคล้องกับ “ปัจจัยนอก” อันจะทำให้ “สังคมสงฆ์” กลายเป็น “สังคมแห่งสันติ” ต่อไป^{๘๒}

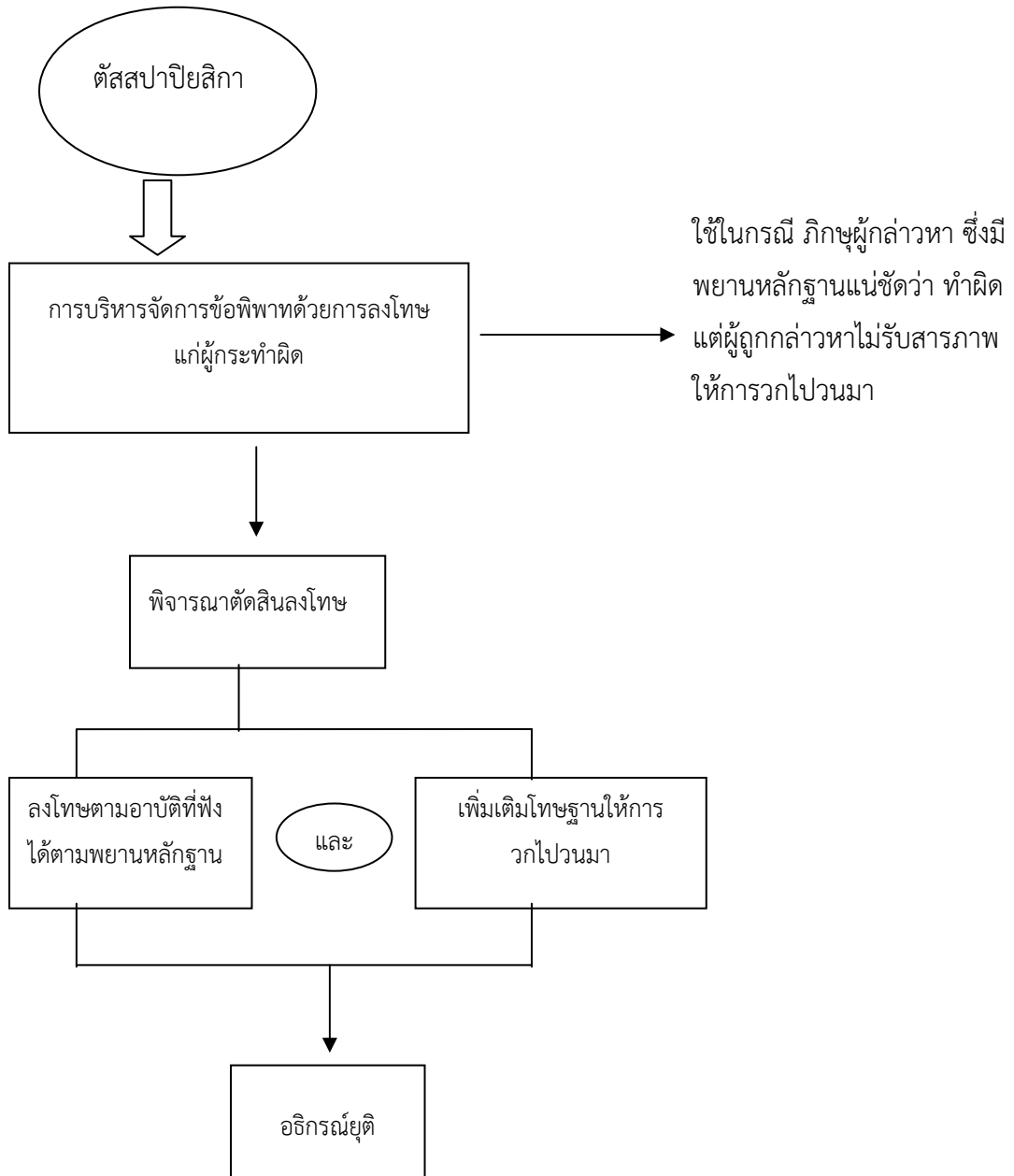
โดยสรุป แนวคิดสำคัญของตัสสปาปิยสิกา ก็คือ การใช้มาตรการเชิงรุกโดยการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้เลวทราม เพราะไม่ยอมรับตามที่ถูกโทษทั้งที่ข้อเท็จจริงเป็นที่ปรากฏชัด ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงป้องปราม เพื่อเป็นการข่มขู่คบบางจำพวกมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง

^{๘๐} พระครูสมุห์โพธิ์ จนทสึโล, วินัยมุข เล่ม ๓ นักรธรรมชั้นเอก, หน้า ๘๕.

^{๘๑} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๐๗/๓๒๑.

^{๘๒} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุญญากร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๗๐.

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยตัสสปายสิกา สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๗ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยตัสสปายสิกา

ข. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม (ติณวัตถารกะ)

ที่มาของติณวัตถารกะ สมัยนั้น ภิกษุทั้งหลายบาดหมาง ทะเลาะวิวาทกันอยู่ ได้ประพฤติ ละเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย ทั้งที่กล่าวด้วยวาจาและพยายามทำด้วยกาย

ครั้งนั้น ภิกษุเหล่านั้นได้ปรึกษากันดังนี้ว่า “ พวกเราบาดหมาง ทะเลาะวิวาทกันอยู่ ได้ประพฤติละเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย ทั้งที่กล่าวด้วยวาจาและพยายามทำด้วย กาย ถ้าพวกเราจักปรับอาบัติเหล่านี้กันและกัน บางทีอิภรณ์นั้นจะพึงลุกลามไปเพื่อความรุนแรง เพื่อความร้ายกาจ เพื่อความแตกกันได้ พวกเราจะพึงปฏิบัติอย่างไรหนอ ” แล้วได้นำเรื่องนี้ไปกราบ ทูลพระผู้มีพระภาคให้ทรงทราบ

พระผู้มีพระภาครับสั่งกับภิกษุทั้งหลายว่า “ ภิกษุทั้งหลาย อนึ่ง ในกรณีนี้พวกภิกษุ บาดหมาง ทะเลาะวิวาทกันอยู่ ได้ประพฤติละเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย ทั้งที่ กล่าวด้วยวาจาและพยายามทำด้วยกาย ถ้าพวกภิกษุในหมู่นั้นปรึกษาอย่างนี้ว่า “ พวกเราบาดหมาง ทะเลาะวิวาทกันอยู่ ได้ประพฤติละเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย ทั้งที่กล่าวด้วย วาจาและพยายามทำด้วยกาย ถ้าพวกเราจักปรับอาบัติเหล่านี้กันและกัน บางทีอิภรณ์นั้นจะพึง เป็นไปเพื่อความรุนแรง เพื่อความร้ายกาจ เพื่อความแตกกันได้ ” ภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้ระงับ อิภรณ์เห็นปานนี้ด้วยติณวัตถารกะ ” ^{๘๓}

คำว่า “ติณวัตถารกะ” คือ วิธีระงับอิภรณ์โดยการที่ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมกันเปรียบ เหมือนเอาหม้อกบไว้ไม่ต้องชำระสะอาดดี ความ วิธีนี้ใช้ระงับอิภรณ์ที่ยุ่งยาก อาจจะเป็นอนุวาทธิ กรรมหรืออาบัติอิภรณ์ เช่น กรณีพิพาทกันของภิกษุชาวเมืองโกสัมพี เป็นต้น ^{๘๔}

การระงับอิภรณ์วิธีนี้จึงมุ่งที่จะให้ ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งพระพุทธ องค์กรงอธิบายว่าเมื่อภิกษุ ๒ ฝ่ายได้วิวาทโต้เถียงกันด้วยเรื่องที่จะนำไปสู่การทะเลาะแบ่งแยกเป็น ฝ่ายฝ่าย และสงฆ์ได้เรียกทั้ง ๒ ฝ่ายมาประชุมกัน เพื่อไกล่เกลี่ยเรื่องราวต่าง ๆ พร้อมทั้งชี้แจงให้เข้าใจ เมื่อทั้ง ๒ ฝ่ายเข้าใจดีแล้วจากนั้นก็ให้หัวหน้ากลุ่มของทั้ง ๒ ฝ่ายออกมากล่าวคำขอโทษและรับ

^{๘๓} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๒/๓๒๖-๓๒๗.

^{๘๔} อธิราช มณีภาค, “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรม ของกฎหมายไทย”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, หน้า ๒๘.

สารถาพความผิดต่อหน้าสงฆ์^{๘๕} การประนีประนอมกันทั้ง ๒ ฝ่าย ไม่ต้องชำระความเดิม เรียกว่า ตินวัตถการวินัย^{๘๖}

การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยวิธีนี้ เห็นว่าเหมาะสมกับกรณีพิพาทซึ่งมีภิกษุสงฆ์ เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากซึ่งผลกระทบแก่บุคคลในวงกว้าง ดังเช่น กรณีพิพาทของภิกษุชาวเมือง โกสัมพีซึ่งในกรณีนี้พระเมืองโกสัมพีเกิดแตกแยกทะเลาะวิวาทกัน เพราะความเหลื่อมล้ำกันในเรื่องศีล เรื่องวินัย พลอยทำให้ชาวบ้านต้องเดือดร้อน ถึงขั้นแตกกันเป็นฝักเป็นฝ่ายตามไปด้วย^{๘๗} หรืออาจ เป็นกรณี เมื่อมีภิกษุต้องลหุกาบัติเป็นจำนวนมากหรือหลายข้อ และต้องอาบัติอย่างจำเริญเป็นอาฉิน ไม่มีความละอาย หากจะทำการสืบสาวฟ้องร้องลงโทษเป็นรายข้อหรือรายบุคคล จะทำให้เกิดการ แตกร้าว บาดหมาง วิวาท หรือประทุษร้ายกันขึ้น ในท่ามกลางคณะสงฆ์อีก ดังนั้น เมื่อคณะสงฆ์เห็น ว่าสมควรที่จะมีการล้างโทษ หรือปรับอาบัติต่าง ๆ ให้เหมาะสม เพื่อให้บุคคลที่ล่วงละเมิดนั้นได้สำวร ระวังตนมากขึ้น จึงพร้อมเพรียงกันจัดระงับลหุกาบัติที่มีมาแล้วนั้น ๆ ด้วยการประชุมเป็น ๒ ฝ่าย ทำการแสดงอาบัติโดยผู้แทนของแต่ละฝ่าย ด้วยญัตติหุติยกรรมวาจา พอจบกรรมวาจาของฝ่ายใด ฝ่ายภิกษุในฝ่ายนั้นทั้งหมดยอมหลุดพ้นจากลหุกาบัติที่ต้องแล้ว แต่ทั้งนี้ ยกเว้นอาบัติที่เกี่ยวข้องกับ คฤหัสถ์ และยกเว้นภิกษุที่ไม่เข้าร่วมหรือมีความคิดเห็นร่วม แต่ให้ฉันทะเพื่อทำการนั้น ตินวัตถการกะ นี้ เป็นการระงับอาปัตตอิกรณณ์ เสมือนการกลบของเนาเหม็นด้วยหญ้า เพื่อมิให้เหม็นฟุ้งต่อไปอีก^{๘๘} ตินวัตถการกะ จึงเป็น วิธีระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ โดยที่คู่กรณีตกลงเลิกกรากัน ไปไม่ต้องมีการชำระสะสางให้มากเรื่องเหมือนเอาหญ้ามากลบทับปัญหาไว้^{๘๙}

ประเด็นคำถามคือว่า “กลบอะไร” และเพราะเหตุไร จึงต้องกลบ” จากการศึกษาพบว่า “ที่มา” ของการ “กลบ” นั้น เกิดจากการที่ “พระภิกษุทั้งหลายบาดหมาง ทะเลาะ วิวาทกันอยู่” นอกจากนั้น “ยังได้ประพฤติดละเมิดสิ่งที่ไม่สมควรแก่สมณะอยู่เนื่อง ๆ ทั้งกล่าวด้วยวาจา และ พยายามทำด้วยกาย” พระภิกษุเหล่านั้นได้ปรึกษาหารือกันว่า “ถ้าหากพวกเราจักปรับอาบัติเหล่านี้ กันและกันแล้ว บางทีอิกรณณ์นั้นจะพึงลุกลามไปเพื่อความรุนแรง เพื่อความร้ายแรง เพื่อความแตกกัน

^{๘๕} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณี อธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, หน้า ๓๙.

^{๘๖} สุขาย จอกแก้ว, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, หน้า ๑๙๕.

^{๘๗} ศาสตราจารย์พิเศษ เสฐียรพงษ์ วรรณปก ราชบัณฑิต, “คำบรรยายพระไตรปิฎก”, หน้า ๙๕.

^{๘๘} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, ๑๔๙-๑๕๐.

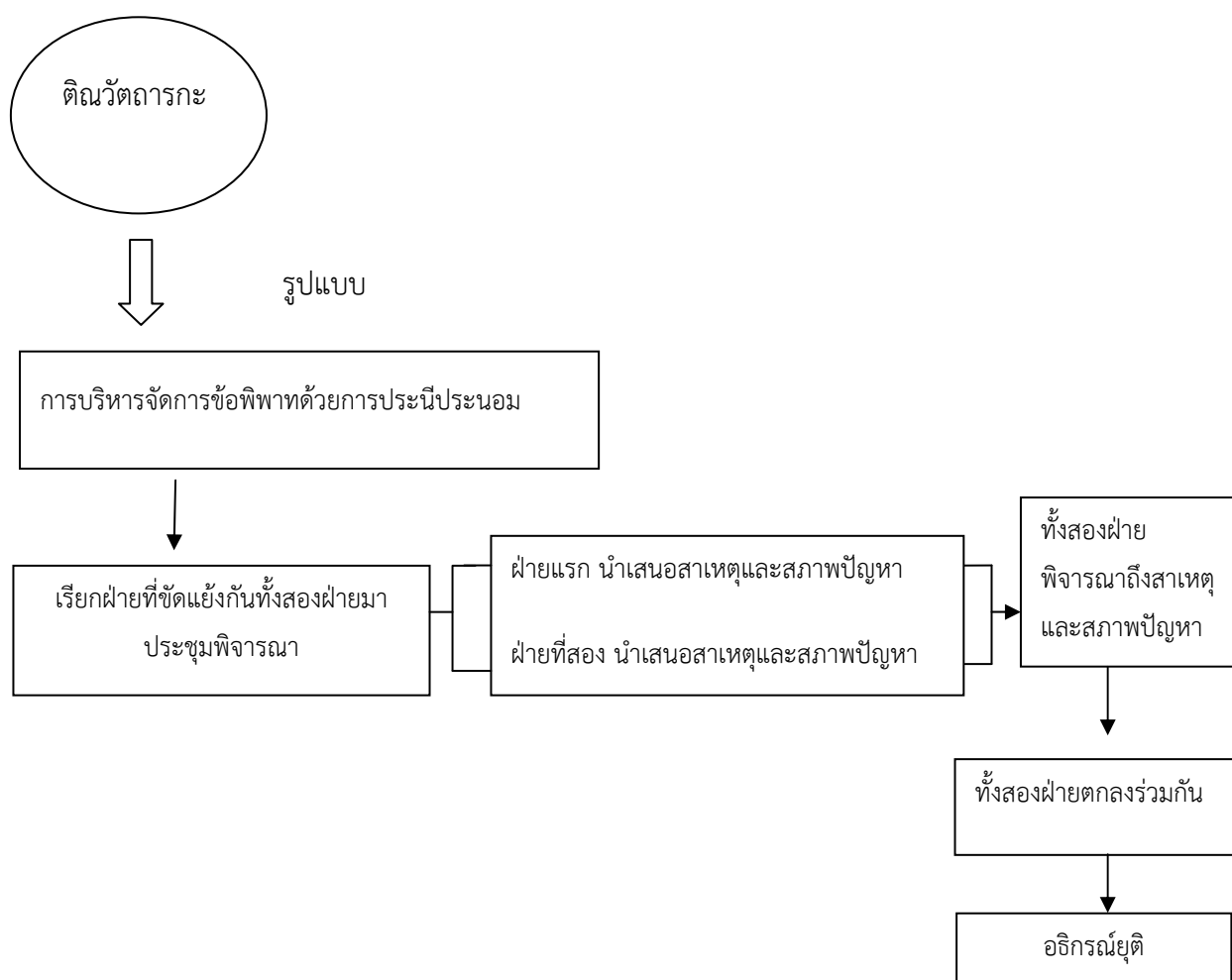
^{๘๙} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), **พุทธวิธีบริหาร**, หน้า ๒๑.

ก็ได้ ท่านจึงได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวไปทูลถามพระพุทธเจ้า พระองค์ได้แนะแนวทางในการระงับ อธิกรณ์ดังกล่าวตามขั้นตอนและวิธีการว่า (๑) ให้ประชุมสงฆ์ทั้งอาวาสหรือทั้ง “สังฆสภา” (๒) พระภิกษุที่รับฉันทานุมัติจากสงฆ์ใน “สังฆสภา” ประกาศความเป็นมาของการทำติณวัตถารกะ (๓) พระภิกษุฝ่ายแรกกล่าวถึง ความเป็น สาเหตุ และความจำเป็นที่จะต้องจัดการความขัดแย้ง (๔) พระภิกษุฝ่ายที่สอง กล่าวถึงปัญหา สาเหตุ และความจำเป็นที่จะต้องจัดการความขัดแย้ง (๕) พระภิกษุทั้งสองฝ่ายกล่าวถึงปัญหา สาเหตุ และความจำเป็นที่จะต้องจัดการความขัดแย้งร่วมกัน ด้วยหลักการประนีประนอม (๖) เมื่อเสร็จพิธีพระภิกษุทั้งสองฝ่ายพ้นจากอาบัติ^{๙๐}

โดยสรุป แนวคิดสำคัญของติณวัตถารกะ ก็คือ การหาทางออกร่วมกันของคู่ขัดแย้ง โดยไม่ต้องมีการตัดสินว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก (ไม่มีผู้แพ้ ไม่มีผู้ชนะ) และคู่ขัดแย้งพร้อมใจที่จะ ประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

^{๙๐} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิธินุญยากร), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการ ความขัดแย้ง, หน้า ๒๗๒.

ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยติณวัตการกะ สามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๘ ชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยติณวัตการกะ

๒.๒.๓ การนำชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกถสมถะไปใช้บริหารจัดการข้อพิพาทในแต่ละกรณี

อริกถหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคมสงฆ์ มีสาเหตุอันเป็นที่มาของข้อขัดแย้งที่แตกต่างกัน ฉะนั้น จึงต้องใช้ชุดวิธีหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมกับสภาพและรูปแบบของอริกถหรือข้อพิพาทในแต่ละเรื่องให้ถูกต้องตามพระธรรมวินัย ทั้งนี้ อริกถหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมี ๔ อย่าง คือ (๑) วิวาทาธิกถ (๒) อนุวาทาธิกถ (๓) อาปัตตาธิกถ (๔) กิจจาธิกถ^{๙๑} ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงนำเสนอในประเด็นที่ว่า อริกถแต่ละประเภทมีลักษณะอย่างไรและจะใช้ อริกถสมถะรูปแบบใดบริหารจัดการข้อพิพาท ดังนี้

ก. วิวาทาธิกถ

เป็นเรื่องที่ภิกษุทั้งหลาย วิวาทกันในเรื่องดังนี้

๑. นี้ธรรม นี้อธรรม
๒. นี้วินัย นีมิใช่วินัย
๓. นี้ตถาคตภาสิตไว้ ตรัสไว้ นี้ตถาคตไม่ได้ภาสิตไว้ไม่ได้ตรัสไว้
๔. นี้จรียวัตรที่ตถาคตได้ประพฤติมา นี้จรียวัตรที่ตถาคตไม่ได้ประพฤติมา
๕. นี้ตถาคตทรงบัญญัติไว้ นี้ตถาคตไม่ได้ทรงบัญญัติไว้
๖. นี้อาบัต นี้อนาบัต
๗. นี้อาบัตินา นี้อาบัติหนัก
๘. นี้อาบัตมีส่วนเหลือ นี้อาบัติไม่มีส่วนเหลือ
๙. นี้อาบัตชั่วหยาบ นี้อาบัติไม่ชั่วหยาบ

ความบาดหมาง ความทะเลาะ ความแก่งแย่ง ความวิวาท ความกล่าวต่างกัน ความกล่าวโดยประการอื่น การพูดเพื่อความกลัดกลุ้มใจ การด่าทอในเรื่องนั้นใด นี้เรียกว่า วิวาทาธิกถ^{๙๒}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น วิวาทาธิกถ หมายถึง การทะเลาะวิวาทกัน การกล่าวโต้แย้งกัน หรือการกล่าวแย้งกันโดยปรารภพระธรรมวินัย เช่น เถียงกันว่า สิ่งนี้เป็นธรรม สิ่งนี้เป็นวินัย สิ่งนี้ไม่ใช่ธรรม สิ่งนี้ไม่ใช่วินัย เมื่อวิวาทาธิกถเกิดขึ้นแล้ว เป็นเรื่องที่ต้องระงับเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหมู่สงฆ์ ไม่ให้แตกความสามัคคี การทะเลาะกัน การกล่าวโต้เถียงหรือความเห็นขัดแย้งกัน โดยปรารภพระธรรมวินัย จัดเป็นอริกถอย่างหนึ่งในอริกถ ๔^{๙๓}

^{๙๑} วิ.ป.(ไทย) ๘/๓๔๐/๕๑๙, วิ.ป.(ไทย) ๘/๓๔๘/๕๒๘-๕๓๐.

^{๙๒} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๕/๓๓๑.

^{๙๓} พระราชรัตนกวี, “ กฎมหาเถรสมาคมว่าด้วยการลงนิคหกรรม ”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธีรพงษ์การพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๑๒-๑๓.

มูลเหตุแห่งวิวาทาธิกรณ์ ได้แก่

๑. เป็นผู้มักโกรธ ผูกโกรธไว้ ไม่เคารพยำเกรงในพระศาสนา พระธรรมและพระสงฆ์ ไม่ทำสิกขาให้บริบูรณ์
๒. เป็นผู้ลบหลู่ตีเสมอท่าน
๓. เป็นผู้มึนปดริชยา ตระหนี่
๔. เป็นผู้อวดดี เจ้ามายา
๕. เป็นผู้มีความปรารถนาชั่ว เป็นมิจฉาภิภูมิจ
๖. เป็นผู้ยึดมั่นทิฏฐิของตน มีความดี้อริ้น สละสิ่งที่ตนยึดมั่นได้ยาก

มูลเหตุแห่งการวิวาท ๖ อย่างนี้ เป็นมูลแห่งวิวาทาธิกรณ์ ^{๙๔}

อธิกรณ์หรือข้อพิพาทของภิกษุสงฆ์ในวิวาทาธิกรณ์ อาจวิวาทกันทั้งเกิดจากความปรารถนาดี และความปรารถนาเลว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมูลเหตุซึ่งมุ่งใจในการวิวาทว่าเกิดจากอกุศลมูล หรือ กุศลมูล กล่าวคือ หากวิวาทด้วยจิตโลภวิวาทกัน มีจิตโกรธวิวาทกัน มีจิตหลงวิวาทกัน ถือว่าอกุศลมูล ๓ ประการนี้เป็นมูลแห่งวิวาทาธิกรณ์ แต่หากวิวาทกันด้วยจิตไม่โลภวิวาทกัน มีจิตไม่โกรธวิวาทกัน มีจิตไม่หลงวิวาทกัน ถือว่า กุศลมูล ๓ ประการนี้ เป็นมูลแห่งวิวาทาธิกรณ์ ^{๙๕} จึงเห็นได้ว่าการวิวาทกันด้วยความปรารถนาดี ภิกษุวิวาทกันเพราะเห็นแก่พระธรรมวินัย ส่วนการวิวาทกันด้วยความปรารถนาเลวภิกษุวิวาทกันขึ้นด้วยทิฐิ มานะ แม้รู้ว่าผิดก็ขึ้นทำ ^{๙๖}

วิวาทาธิกรณ์เมื่อเกิดขึ้นแล้ว หากสงฆ์ไม่สามารถระงับให้สงบได้ ย่อมเป็นเหตุให้สงฆ์มีความเห็นในพระธรรมวินัยแตกต่างกันและการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอยิ่งหย่อนกว่ากัน เกิดความรังเกียจกันขึ้น นำไปสู่การแตกสามัคคี ต่างคนต่างถือ ต่างคนต่างปฏิบัติแยกเป็นฝักฝ่าย เป็นนิกายต่าง ๆ เกิดความเสียหายแก่พระสัทธรรมและพุทธศาสนาอย่างร้ายแรง ทางป้องกันวิวาทาธิกรณ์มิให้เกิดขึ้น คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมวินัยให้ถูกต้องตรงกันแก่ภิกษุทั้งหลาย ดังที่พระบรมศาสดาและพระภิกษุรุ่นก่อนได้ทำมา ๓ ประการ คือ

๑. ในส่วนพระธรรม พระพุทธองค์ได้ทรงแสดงโอวาทปาฏิโมกข์ ซึ่งระบุคำสอนอันเป็นหัวใจของพระพุทธศาสนาให้เป็นหลักปฏิบัติอันเดียวกัน ในที่ประชุมสงฆ์เนื่อง ๆ
๒. ในส่วนพระวินัย พระองค์ทรงตั้งธรรมเนียมให้สงฆ์ประชุมทำสังฆอุโบสถสวดพระปาติโมกข์ทุกกึ่งเดือน

^{๙๔} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๖/๓๓๒-๓๓๔.

^{๙๕} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๖/๓๓๔-๓๓๕.

^{๙๖} พระครูสมุห์โพธิ์ จนทสฺสีโล, วินัยมุข เล่ม ๓ นักรธรรมชั้นเอก, หน้า ๔๕.

๓. ในส่วนของพระสาวก ได้ช่วยกันทำสังคายนาร้อยกรองพระธรรมวินัย ตั้งไว้เป็นแบบแผนสืบต่อกันมาเป็นคราว ๆ จนได้เขียนจารึกเป็นอักษรไว้เป็นหลักฐาน^{๙๗}

วิวาทาธิกรณเป็นการวิวาทเกี่ยวกับความคิดเห็นที่แตกต่างในพระธรรมวินัยของภิกษุสงฆ์ ตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยมีเรื่องในพระวินัยมากมายที่ภิกษุสงฆ์มีความเห็นที่แตกต่างกัน และก่อการทะเลาะวิวาทจนนำไปสู่การประพบัติที่แตกต่าง^{๙๘} ดังนั้น จึงเป็นเรื่องของสงฆ์ที่จะต้องแก้ไขข้อพิพาทให้ถูกต้องตามพระธรรมวินัยด้วยชุดวิธีที่กำหนดไว้ในพระธรรมวินัยปฏิภตามหลักอธิกรณสมณะสองวิธีได้แก่ (๑) สัมมุขาวินัย คือ การระงับในที่พร้อมหน้าสงฆ์ พร้อมหน้าธรรม พร้อมหน้าวินัย และพร้อมหน้าบุคคล (๒) เยภุยยสิกา คือ การระงับด้วยเสียงข้างมากด้วยวิธีการจับสลาก ๓ อย่าง คือ ปกปิด ๑ กระชิบบอก ๑ เปิดเผย ๑ ตามความยินยอมของภิกษุ^{๙๙} ทั้งนี้ อธิกรณระงับแบบนี้ผู้ทำหรือพินต้องอาบัติปาจิตตีย์ที่รื้อฟื้น ผู้ให้ฉันทิตเตียน ต้องอาบัติปาจิตตีย์ที่ตีเตียน^{๑๐๐}

ข. อนุวาทาธิกรณ

เป็นเรื่องที่ภิกษุทั้งหลาย ย่อมโจทภิกษุด้วยศีลวิบัติ อาจารย์วิบัติ ติฎฐิวินัย หรืออาชีวิวิบัติ การโจท การกล่าวหา การฟ้องร้อง การประท้วง ความเป็นผู้คล้อยตาม การทำความอุตสาหะโจท การตามเพิ่มกำลังให้ในเรื่องนั้น อันใด นี้เรียกว่าอนุวาทาธิกรณ^{๑๐๑} ศีลวิบัติ คือ โจทด้วยความเสียหายแห่งศีล ได้แก่ โจทด้วยครุกาบัติ คือ ปาราชิก และสังฆาเสส^{๑๐๒} อาจารย์วิบัติ คือ โจทกันด้วยความเสียหายทางอาจารย์ได้แก่ โจทด้วยลหุกาบัติ คือ อาบัติเล็กน้อย ตั้งแต่ถูกลัจฉัย ถึง ทูพภาสิต เป็นเหตุให้เสียจรรยา มารยาท^{๑๐๓} ติฎฐิวินัย คือ โจทกันด้วยความเห็นผิด คือ ความเห็นที่คลาดเคลื่อนไปจากธรรมวินัย ซึ่งเป็นเหตุให้ภิกษุผู้นั้นประพบัติตนผิดหลักธรรมวินัยอยู่เสมอ^{๑๐๔} อาชีวิวิบัติ คือ โจทกันด้วยการหาเลี้ยงชีพในทางที่ผิด เช่น หลอกหลวงเขาเลี้ยงชีพ เป็นต้น^{๑๐๕} การโจทหรือ

^{๙๗} คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่เพื่อพุทธศาสนา, “หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักธรรมชั้นเอก รวมทุกวิชา”, หน้า ๕๐๓.

^{๙๘} พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, ๑๕๐.

^{๙๙} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๒๘-๒๓๕/๓๔๔-๓๕๕.

^{๑๐๐} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๐-๒๓๕/๓๔๗-๒๕๔.

^{๑๐๑} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๕/๓๓๑-๓๓๒.

^{๑๐๒} พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต), *พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลศัพท์*, หน้า ๓๔๒.

^{๑๐๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๖.

^{๑๐๔} อ้างแล้ว.

^{๑๐๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๖.

กล่าวหากันด้วยอาบัติชนิดต่าง ๆ (กล่าวหาว่าล่วงละเมิดสิกขาบท หรือข้อห้ามแห่งพระภิกษุ) เรียกว่า อนุวาทาธิกรณ์^{๑๐๖}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น อนุวาทาธิกรณ์ คือการโจทก์ในเรื่องที่มีความเห็นและการประพฤตินี้ ผิดแผกไปจากพระธรรมวินัย กล่าวคือ การที่ภิกษุสงฆ์ฝ่ายหนึ่ง โจทก์ฟ้องภิกษุหรือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ในข้อกล่าวหาที่มีการล่วงละเมิดในสิกขาบท และไม่ทำคืนอาบัติในสิกขาบทนั้น เช่น การกล่าวหาภิกษุรูปหนึ่งต้องอาบัติสังฆาทิเสส เป็นต้น ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการวินิจฉัยและตัดสินให้ถูกต้องตามกระบวนการ เพราะการเกิดขึ้นของอนุวาทาธิกรณ์ ก็นำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่คณะได้ ดังนั้น จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์หรือข้อปฏิบัติที่มีความเหมาะสมต่อการที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยในอธิกรณ์^{๑๐๗}

กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกล่าวหากันด้วยอาบัติ อธิกรณ์ คือเรื่องที่ต้องดำเนินการรวม เรียกว่า อนุวาทาธิกรณ์ การโจทก์หรือกล่าวหากันด้วยอาบัติที่สงฆ์ต้องดำเนินการ^{๑๐๘}

อธิกรณ์ หรือข้อพิพาทของภิกษุสงฆ์กรณีอนุวาทาธิกรณ์ อาจเกิดจากการโจทก์ด้วยความปรารถนาดีหรืออาจเกิดจากการโจทก์ด้วยความปรารถนาเลว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมูลเหตุซึ่งจงใจในการโจทก์ว่า เกิดจากอกุศลมูล หรือกุศลมูล กล่าวคือ ภิกษุทั้งหลายย่อมมีจิตโลภโจทก์ ย่อมมีจิตโกรธโจทก์ ย่อมมีจิตหลงโจทก์ภิกษุ ด้วยศีลวิบัติ อาจารย์วิบัติ ติฎฐวิบัติ หรืออาชีวิวิบัติ อกุศลมูล ๓ อย่างเหล่านี้ เป็นมูลแห่งอนุวาทาธิกรณ์ ภิกษุทั้งหลาย ย่อมมีจิตไม่โลภโจทก์ ย่อมมีจิตไม่โกรธโจทก์ ย่อมมีจิตไม่หลงโจทก์ ด้วยศีลวิบัติ อาจารย์วิบัติ ติฎฐวิบัติ หรืออาชีวิวิบัติ กุศลมูล ๓ อย่างเหล่านี้ เป็นมูลแห่งอนุวาทาธิกรณ์^{๑๐๙} จึงเห็นได้ว่า หากเป็นการโจทก์เพราะเห็นแก่พระธรรมวินัย ถือว่าเป็นการโจทก์ด้วยความปรารถนาดี แต่หากเป็นการโจทก์เพราะมุ่งร้ายต่อเขา ถือว่าเป็นการโจทก์ด้วยความปรารถนาเลว^{๑๑๐}

อนึ่ง การฟ้องร้องหรือการโจทก์ของภิกษุ ถือว่าเป็นหน้าที่ของภิกษุทุกรูป เมื่อได้รับทราบพฤติกรรมการที่ตนได้พบเห็นหรือได้ยิน และหากไม่ยอมโจทก์โดยปกปิดเรื่องไว้ ประกอบกับการฟ้องร้องหรือการโจทก์เป็นการตักเตือนให้ผู้กระทำผิดได้สำนึกตน^{๑๑๑} จึงเห็นได้ว่าการโจทก์ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญอันเป็นการรักษากลไกของการควบคุมพฤติกรรมของพระภิกษุสงฆ์ได้เป็นอย่างดี

^{๑๐๖} สุขขย จอกแก้ว, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, ๑๙๔.

^{๑๐๗} พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อปอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมติพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, : ๑๕๕.

^{๑๐๘} พระครูสมุห์โพธิ์ จันทลีโล, **วินัยมุข เล่ม ๓ นกธรรมชั้นเอก**, หน้า ๕๔.

^{๑๐๙} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๗/๓๓๗.

^{๑๑๐} พระครูสมุห์โพธิ์ จันทลีโล, **วินัยมุข เล่ม ๓ นกธรรมชั้นเอก**, หน้า ๕๔.

^{๑๑๑} วิ.ป. (ไทย) ๘/๒๘๔/๓๘๔, วิ.ป. (ไทย) ๘/๓๕๙/๕๓๘.

พระพุทธองค์ซึ่งเล็งเห็นความสำคัญในเรื่องนี้จึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะโจทคนอื่นไว้โดยจะต้องตรวจสอบพิจารณาตนเองเสียก่อน กล่าวคือ ^{๑๑๒}

- (๑) ตนเองมีความประพฤติทางกายบริสุทธิ์หรือไม่
- (๒) ตนเองมีความประพฤติทางวาจาบริสุทธิ์หรือไม่
- (๓) ตนเองมีเมตตาจิตหรือไม่
- (๔) ตนเองเป็นพหูสูต สั่งสมสุตะจนคล่องแคล่วแม่นยำหรือไม่

นอกจากผู้โจทต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตัวเองแล้ว องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของผู้โจทอีกได้แก่ ^{๑๑๓}

- (๑) เราจะพูดเมื่อถึงเวลาอันควร เวลาไม่เหมาะเราจะไม่พูด
- (๒) เราจะพูดความจริงไม่พูดเท็จ
- (๓) เราจะต้องพูดสุภาพ ไม่พูดคำหยาบ
- (๔) เราจะต้องพูดคำที่มีประโยชน์ ไม่พูดคำที่ไม่มีประโยชน์
- (๕) เราจะต้องพูดด้วยเมตตาจิต จะไม่มุ่งร้ายต่อผู้ถูกกล่าวหา

จะเห็นได้ว่าพระพุทธองค์ทรงวางหลักการเหล่านี้ไว้ก็เพื่อที่จะใช้เป็นกรอบว่า การที่ภิกษุรูปใดรูปหนึ่งจะเป็นโจทฟ้องหรือกล่าวหาว่าภิกษุอีกรูปหนึ่งเป็นอาบัติหนักหรือเบาเป็นต้น จะต้องทำความเข้าใจในเรื่องคุณสมบัติของตนเองให้เรียบร้อยถ้วนถี่ทั้งนี้ก็เพราะจะได้เป็นเครื่องป้องกันการใส่ร้ายป้ายสีกัน เพราะปัญหาเรื่องการโจทฟ้องกันในเรื่องอาบัตินี้ถือเป็นเรื่องที่ถือความวุ่นวายในคณะสงฆ์เป็นอย่างมาก ดังนั้น พระพุทธองค์จึงจัดว่าการฟ้องร้องใส่ความกันในเรื่องอาบัติอันไม่มีมูลนี้เป็นเรื่องของอนุวาทาธิกรณ์ ซึ่งสงฆ์จะต้องดำเนินการชำระเรื่องราวเหล่านี้ให้ยุติโดยเร็ว ^{๑๑๔}

การโจท ๒ อย่าง คือ การโจทด้วยกาย คือแสดงอาการไม่นับถือว่าเป็นภิกษุ เช่น ทำการอภิวัตตามลำดับ พอถึงภิกษุรูปนั้นก็ดเสีย ข้ามไปอภิวัตรูปอื่น ๆ ต่อไป

การทำอย่างนี้ เป็นเพียงเหตุให้สอบถาม จัดเป็นบูรพาประโยคแห่งการโจทด้วยวาจา ในบัดนี้ การยื่นหนังสือกล่าวหา จัดเป็นการโจทด้วยกาย

การโจทด้วยวาจา คือ กล่าวคำโจทให้อยู่ในสมัยนั้น ซึ่งยังไม่มีการใช้หนังสือ ท่านระบุว่าเพียงวัตถุ คือ เรื่องโจทก็ได้ ระบุเพียงอาบัติก็ได้

^{๑๑๒} วิ.จ. (ไทย) ๗/๓๙๙/๓๐๒-๓๐๓, วิ.ป. (ไทย) ๘/๔๓๖/๖๑๖.

^{๑๑๓} วิ.จ. (ไทย) ๗/๔๐๐/๓๐๔.

^{๑๑๔} อธิเทพ ผาธา, “การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณี อธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิคหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, หน้า ๒๙ – ๓๐.

การระบุดังกล่าวสำเร็จเป็นโจทนาทีเดียว คือ เป็นการโจทเพราะอาจู้ถึงอาบัติ
การระบุดังอาบัติ เป็นโจทนาที่บกพร่อง เพราะต้องซักถามถึงวัตถุด้วยจึงจักเป็นหนทาง
ในการวินิจฉัยได้^{๑๑๕}

อนุวาทาธิกรณ์ที่เกิดขึ้นถ้าไม่รีบระงับเสีย จักทำให้เสียสี่สัจธรรม และเสียสามัคคี เป็น
ทางแตกเป็นนานาสังวาสจนถึงเป็นนิกายต่าง ฉะนั้น ผู้เป็นประธานในสงฆ์พึงหาทางระงับเสีย^{๑๑๖}

สำหรับการบริหารจัดการข้อพิพาทกรณีอนุวาทาธิกรณ์นั้น อนุวาทาธิกรณ์ย่อมระงับด้วย
สมณะ ๔ คือ (๑) สัมมุขวินัย (๒) สติวินัย (๓) อมูหวินัย (๔) ตัสสปายสิกา^{๑๑๗} ทั้งนี้ หากอธิกรณ์
ระงับแล้วอย่างนี้ ผู้ทำเรื่องฟ้องอาบัติปาจิตตีย์ที่เรื่องฟ้อง ผู้ให้ฉันทะติเตียน ต้องอาบัติปาจิตตีย์ที่
ติเตียน^{๑๑๘}

ค. อาปัตตาทิกรณ์

อาปัตตาทิกรณ์ คือ เรื่องที่ภิกษุทั้งหลายโจทหรือกล่าวหากันและกันในเรื่องการต้องอาบัติ
๕ กอง ได้แก่ ปาราชิก สังฆาทิเสส ปาจิตตีย์ ปาฏิเทสนียะ ทุกกฏ และการต้องอาบัติ ๗ กอง ได้แก่
ปาราชิก สังฆาทิเสส ฤกษ์จัจฉัย ปาจิตตีย์ ปาฏิเทสนียะ ทุกกฏ และทุกภาสิต เหล่านี้เรียกว่าอาปัตตาทิกรณ์^{๑๑๙}
ดังนั้น การต้องอาบัติทั้งปวง (ทำผิดต่อพระธรรมวินัย) การปรับอาบัติ และการแก้ไขตัวเพื่อให้พ้น
จากอาบัติ เรียกว่า อาปัตตาทิกรณ์^{๑๒๐}

อาปัตตาทิกรณ์จึงหมายถึง อาบัติที่ภิกษุต้องเข้าแล้ว จำต้องทำคืน คือจำเป็นต้องปลด
เปลื้องเสีย โดยเป็นเรื่องที่ต้องจัดทำ คือ ระงับด้วยการแก้ไข การแก้ไขหรือปลดเปลื้องอาบัติมี ๒ วิธี
คือ

๑. การอยู่กรรม สำหรับการอาบัติสังฆาทิเสส
 ๒. การปลงอาบัติ ตั้งแต่ฤกษ์จัจฉัย ลงมาจนถึงทุกภาสิต
- อาบัติสังฆาทิเสส จัดเป็นครุภาบัติ ประเภทตถกัจฉา ยังพอแก้ไขได้
อาบัติปาราชิก จัดเป็นครุภาบัติ ประเภทตถกัจฉา แก้ไขไม่ได้^{๑๒๑}

^{๑๑๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

^{๑๑๖} คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่เพื่อพุทธศาสนา, “หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรธรรมชั้นเอก รวมทุก
วิชา”, หน้า ๕๑๓.

^{๑๑๗} วิ.จ. (ไทย) ๖/๓๓๖/๓๕๖.

^{๑๑๘} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๖-๒๓๘/๓๕๖-๓๖๓.

^{๑๑๙} คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka), หน้า ๑๖๗.

^{๑๒๐} สุขชาย จอกแก้ว, “การไต่เถียงข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน หลักศาสนากับการไต่เถียง
ข้อพิพาท, ๑๙๔.

^{๑๒๑} พระครูสมุห์โพธิ์ จันทลีโล, วินัยมุข เล่ม ๓ นักรธรรมชั้นเอก, หน้า ๖๖.

สมุฏฐานแห่งอาบัติ ๖ อย่าง เป็นมูลแห่งอาบัติตาทิกรณ คือ

๑. อาบัติเกิดทางกาย ไม่ใช่ทางวาจา ไม่ใช่ทางจิตก็มี
๒. อาบัติเกิดจากวาจา ไม่ใช่ทางกาย ไม่ใช่ทางจิตก็มี
๓. อาบัติเกิดทางกายกับวาจา ไม่ใช่ทางจิตก็มี
๔. อาบัติเกิดทางกายกับจิต ไม่ใช่ทางวาจาก็มี
๕. อาบัติเกิดทางวาจากับจิต ไม่ใช่ทางกายก็มี
๖. อาบัติเกิดทางกายวาจากับจิตก็มี

สมุฏฐานแห่งอาบัติ ๖ อย่างเหล่านี้ เป็นมูลแห่งอาบัติตาทิกรณ^{๑๒๒}

อาบัติเหล่านี้เมื่อว่าโดยโทษ มี ๓ สถาน คือ

๑. อย่างหนัก ทำผู้ต้องให้ขาดจากความเป็นภิกษุได้แก่ อาบัติ ปาราชิก
๒. อย่างกลาง ทำผู้ต้องให้อยู่กรรม คือ ประพฤติวัตรเพื่อทรมานตน ได้แก่อาบัติสังฆาติเสส
๓. อย่างเบา ทำผู้ต้องให้ประจានต่อหน้าภิกษุด้วยกันคือ ต้องแสดงอาบัติต่อกันได้แก่

อาบัติตั้งแต่ถูลัจฉัย จนถึงทุพภาษิต

อีกอย่างหนึ่ง อาบัติเหล่านั้น เมื่อว่าโดยโทษมี ๒ สถาน คือ

๑. ครุกาบัติ อาบัติหนัก ได้แก่ ปาราชิก และสังฆาติเสส
๒. ลหุกาบัติ อาบัติเบา ได้แก่ อาบัติที่เหลือ ตั้งแต่ถูลัจฉัยจนถึงทุพภาษิต^{๑๒๓}

ครุกาบัติ คือ อาบัติอย่างหนัก ในที่นี้หมายเอาเฉพาะอาบัติสังฆาติเสส ภิกษุต้องเข้าแล้ว ต้องทำการระงับหรือกระทำคืนด้วยวุฏฐานวิธี คือ การอยู่กรรม ซึ่งจะต้องทำการระงับในสำนักสงฆ์ (ทำเป็นสงฆ์)

ลหุกาบัติ คือ อาบัติอย่างเบา คือ อาบัติตั้งแต่ถูลัจฉัยจนถึงทุพภาษิต ภิกษุต้องเข้าแล้ว ต้องระงับหรือกระทำคืนด้วยการแสดงอาบัติต่อหน้าภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง ซึ่งเป็นการระงับในสำนักของบุคคล ยกเว้นการระงับลหุกาบัติด้วยติณวัตถการวินัย ต้องระงับในสำนักสงฆ์

อาบัติที่ภิกษุล่วงละเมิดแล้วไม่ยอมระงับ หรือทำคืน ย่อมเป็นเหตุให้เสียศีลสามัญญตา (เสียความเป็นผู้มีศีลเสมอกัน) เมื่อมีศีลไม่เสมอกันย่อมก่อให้เกิดความรังเกียจกัน และนำไปสู่การแตกสามัคคีกัน ดังนั้น เมื่อเกิดอาบัติตาทิกรณขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของสงฆ์และของผู้ล่วงละเมิดจะต้องดำเนินแก้ไขให้ระงับโดยเร็ว^{๑๒๔}

^{๑๒๒} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๘/๓๓๘.

^{๑๒๓} พระครูสมุห์โพธิ์ จนทลีโล, วินัยมุข เล่ม ๓ นักรธรรมชั้นเอก, หน้า ๖๖.

^{๑๒๔} คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเสียง เพียรเพื่อพุทธศาสนา, “หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นักรธรรมชั้นเอก รวมทุกวิชา”, หน้า ๕๒๔.

สำหรับการบริหารจัดการข้อพิพาทกรณีอาบัติกรณีนั้น อาบัติกรณีระดับด้วยสมณะ ๓ อย่าง คือ (๑) สัมมุขานินัย (๒) ปฎิญาตถกณะ (๓) ตินวัตถการกะ^{๑๒๕} ถ้าอภิศรณัรระดับแล้วอย่างนี้ ผู้รับรื้อฟื้นต้องอาบัติปาจิตตีย์ที่รื้อฟื้น ผู้ให้ฉันทะติเตียน ต้องอาบัติปาจิตตีย์ที่ติเตียน^{๑๒๖}

ง. กิจจาธิกรณั

ในอภิศรณั ๔ อย่างนั้น กิจจาธิกรณั เป็นไฉน

ความเป็นหน้าที่ ความเป็นกรณัแห่งสงฆ์ใด คือ (๑) อปโลกนกรรรม (๒) ญัตติกรรรม (๓) ญัตติหุติยกรรรม (๔) ญัตติจตุตถกรรรม นี้เรียกว้า กิจจาธิกรณั^{๑๒๗}

กิจจาธิกรณั คือ เรื่องที่เป็นหน้าที่ หรือกิจธุระที่สงฆ์ต้องดำเนินการหรือจัดทำในสังฆกรรรม ๔ ประเภท คือ

(๑) อปโลกนกรรรม คือ การบอกเล่ากันในที่ประชุมสงฆ์เพื่อขอความเห็นชอบร่วมกัน เช่น การอปโลกนัแจกอาหารในโรงฉัน เป็นต้น โดยไม่ต้องตั้งญัตติและไม่ต้องสวดอนุสาวนา

(๒) ญัตติกรรรม คือ กรรรมที่ต้องทำด้วยการตั้งญัตติ เพื่อประกาศให้สงฆ์ทราบว้า จะต้องทำกิจร่วมกัน เช่น อุโบสถกรรรมและปวารณากกรรรม เป็นต้น โดยไม่ต้องสวดอนุสาวนา

(๓) ญัตติหุติยกรรรม คือ กรรรมที่มีญัตติเป็นที่สอง หรือกรรรมที่ต้องทำด้วยการตั้งญัตติแล้ว สวดอนุสาวนาเพียงครั้งเดียว เช่น การสมมติสีมา การสังคายนาและการมอบผ้ากฐิน เป็นต้น

(๔) ญัตติจตุตถกรรรม คือ กรรรมที่มีญัตติเป็นที่ ๔ ซึ่งถือว้าเป็นกรรรมที่มีความสำคัญมาก เช่น อุปสมบทกรรรมและนิคคหกรรรม เป็นต้น เมื่อตั้งญัตติแล้วจะต้องสวดอนุสาวนาประกาศขอมติ ๓ ครั้ง เพื่อให้สงฆ์ที่เข้าร่วมสังฆกรรรมนั้น ๆ มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่^{๑๒๘}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น กิจจาธิกรณั จึงหมายถึง กิจอันจะพึงทำด้วยการประชุมสงฆ์ ด้วยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหมู่สงฆ์^{๑๒๙} กิจจาธิกรณัระดับด้วยสมณะ อย่างเดียว คือ สัมมุขานินัย^{๑๓๐}

^{๑๒๕} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๙/๓๖๓.

^{๑๒๖} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๓๙/๓๖๓-๓๖๙.

^{๑๒๗} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๕/๓๓๒.

^{๑๒๘} คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka), หน้า ๑๖๗- ๑๖๘.

^{๑๒๙} สุขชาย จอกแก้ว, “การไถ่เกลี้ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน หลักศาสนากับการไถ่เกลี้ย

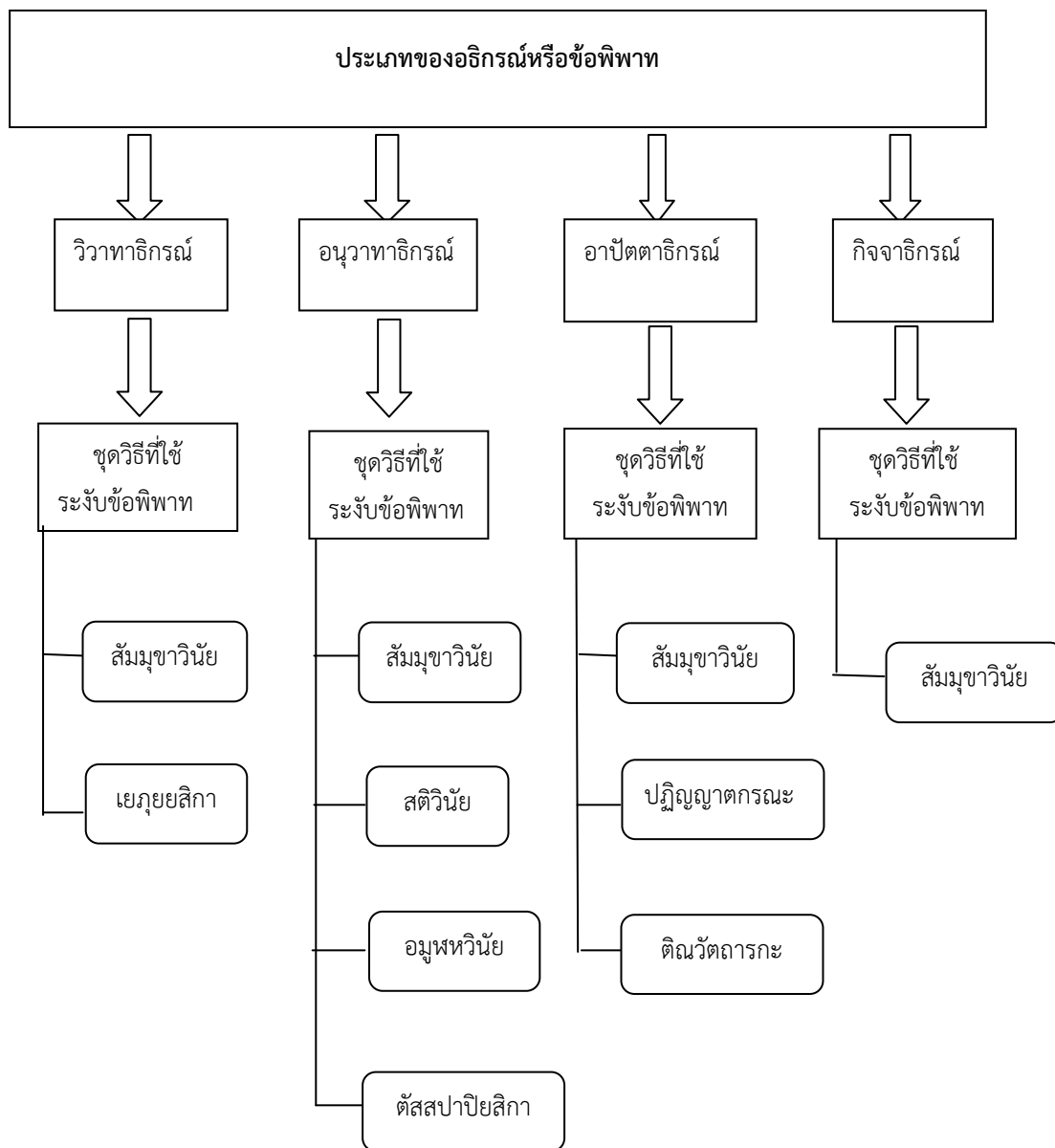
ข้อพิพาท, : ๑๙๖.

^{๑๓๐} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๔๐/๓๖๙.

ตามที่คุณวิจัยได้นำเสนอตามข้อ ก ถึง ข้อ ง ข้างต้น เป็นการนำชุดวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธสมณะไปใช้บริหารจัดการข้อพิพาทในแต่ละกรณี โดยมีรูปแบบตามที่คุณวิจัยนำเสนอไว้โดยละเอียดแล้วใน ข้อ ๒.๒.๒ จึงเห็นได้ว่า วิธีการวินิจฉัยและระงับอริกธทั้ง ๗ ประการนี้ พระพุทธองค์ทรงวางแบบอย่างในการปฏิบัติแต่ละเรื่องให้เหมาะสมกับอริกธที่เกิดขึ้น กล่าวคือ คณะสงฆ์พึงพิจารณา วินิจฉัย และตัดสินใจเหมาะสมกับอริกธ และบุคคลผู้ต้องอริกธนั้น ๆ ^{๑๓๑}

^{๑๓๑} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, ๑๕๐.

การใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกกรมสมณะ เพื่อบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้น สามารถประมวลสรุปได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๙ การใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก ตามหลักอริกกรมสมณะ เพื่อบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

จากแผนภาพ จึงเห็นได้ว่าการบริหารจัดการข้อพิพาทในแต่ละกรณีสรุปได้ ดังนี้

๑. วิวาทาธิกรณ์ ระบุด้วยอธิกรณสมณะ ๒ คือ สัมมุขาวินัย และเยภยยสิกา
๒. อนุวาทาธิกรณ์ ระบุด้วยอธิกรณสมณะ ๔ คือ สัมมุขาวินัย สติวินัย อมูพหวินัย ตัสสปาปิยสิกา
๓. อาปัตตาธิกรณ์ ระบุด้วยอธิกรณสมณะ ๓ คือ สัมมุขาวินัย ปฏิญญาตกรณะ และ ตินวัตถการกะ
๔. กิจจาธิกรณ์ ระบุด้วยอธิกรณสมณะ ๑ คือ สัมมุขาวินัย

วิธีระบุอธิกรณ ๗ ประการ เป็นหลักการและกระบวนการแก้ปัญหา หรือแนวทางดำเนินงานกิจการคณะสงฆ์ที่แสดงให้เห็นรูปแบบแห่งระบอบประชาธิปไตย และกระบวนการยุติธรรมอย่างชัดเจน เห็นได้จากกระบวนการระบุอธิกรณ แม้แต่ละอธิกรณจะมีลักษณะแตกต่างกัน แต่ทุกอธิกรณก็มีวิธีระบุที่สำคัญกำกับอยู่ด้วย คือ สัมมุขาวินัยซึ่งมีองค์ประกอบที่แสดงความยุติธรรมอย่างชัดเจนเพราะมีหลักการว่า ต้องมีการประชุมสงฆ์อย่างพร้อมเพรียงกัน คู่กรณีต้องพร้อมกันทั้ง ๒ ฝ่าย พยานหลักฐานต้องพร้อม และการพิจารณาต้องสอดคล้องกับธรรมวินัย วิธีการระบุอธิกรณทั้ง ๗ ประการดังกล่าวนี้ จัดเป็นรูปแบบการทำงานในสังคมสงฆ์ นับแต่ครั้งพุทธกาลมาถึงปัจจุบัน ^{๑๓๒}

^{๑๓๒} คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka), หน้า ๗๓.

การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

๓.๑ แนวความคิดของการจัดตั้งศาลปกครองในประเทศไทย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย มีทฤษฎีสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับฝ่ายตุลาการ หรือในทางกลับกัน ฝ่ายที่ใช้อำนาจบริหาร ก็พยายามไม่ใช้สิทธิของตนจนทำให้ฝ่ายตุลาการไม่มีอิสระในการพิจารณาคดี ในทางปฏิบัติ ไม่มีการ แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยเคร่งครัดนัก เพื่อป้องกันมิให้มีการก้าวก่ายในการใช้อำนาจอธิปไตย และเพื่อให้เกิดดุลอำนาจระหว่างกัน เป็นเหตุให้มีแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นควบคุม ฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่^๑ สถานภาพของกฎหมายไทยในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณา คดีปกครองและศาลปกครองนี้ เมื่อมีคดีความขึ้นมาแล้ว ในทางปฏิบัติก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งศาลยุติธรรมจะใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในการพิจารณาคดีทางปกครองนั้น ๆ จึงทำให้เกิดข้อบกพร่องขึ้น^๒ ในการดำเนินงานของทางราชการซึ่งต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่าง ประชาชนกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะมีทั้งกรณีที่ประชาชนพึงพอใจในการดำเนินงาน ของทางราชการ กับกรณีที่ประชาชนรู้สึกว่าจะตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่ ถูกต้อง หรือไม่ได้รับความสะดวกรวดเร็วอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งก่อให้เกิดหรืออาจจะก่อให้เกิดความ เตือร้อนหรือเสียหายจนเป็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการขึ้น จึง จำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเป็นกลาง มีความรอบรู้และความเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายมหาชนมาทำ หน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว องค์กรนี้ก็คือศาลปกครองนั่นเอง^๓

ในประเทศไทยมีความพยายามที่จะจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลานานแล้วแต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การขาดความรู้

^๑ พันตำรวจโทหญิงนัยนา เกิดวิชัย, **กฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, ๒๕๔๑), หน้า ๒๘๗.

^๒ รศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของกฎหมายปกครอง”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่มที่ ๑๔ (เมษายน ๒๕๓๘) : ๑๑- ๑๓.

^๓ ดร.โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, **วารสารวิชาการกฎหมาย ปกครอง**, เล่มที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๔) : ๖๔.

ความเข้าใจในกฎหมายมหาชน แต่ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.๒๕๔๐ ใช้บังคับ ศาลปกครองจึงได้เกิดขึ้นในประเทศไทย^๔

๓.๑.๑ ความเป็นมาของศาลปกครองไทย

ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น ความจริงได้มีการดำเนินการและพัฒนา มาเป็นเวลานานแล้วนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๔๑๗ ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตขึ้น เพื่อเป็นที่ปรึกษาในการบริหารราชการ แผ่นดิน และการร่างกฎหมายกับเป็นผู้พิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน องค์กรที่พระองค์ ทรงจัดตั้งขึ้นนี้ตรงกับสถาบันที่เรียกว่า Conseil d 'Etat หรือ Council of State ในประเทศฝรั่งเศส และในอีกหลายประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เช่น เนเธอร์แลนด์, เบลเยียม, ลักเซมเบิร์ก, อิตาลี, กรีซ, อียิปต์, ตุรกี, โคลัมเบีย ฯลฯ อำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งของสถาบันนี้ความจริงแล้วก็คือ ภารกิจของศาลปกครองนั่นเอง นอกจาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จะได้ทรงตั้ง Council of State ดังกล่าวแล้ว พระองค์ยังได้ทรงตัดสินพระทัยเลือกใช้ระบบกฎหมาย Civil Law เป็นระบบกฎหมายของประเทศไทยอีกด้วย พระองค์จึงทรงเป็นผู้ปฏิรูประบบกฎหมายและผู้ให้กำเนิด Council of State หรือองค์กรที่เรียกว่าศาลปกครองในประเทศไทย บรรดานักกฎหมายมหาชนจึง ต่างพากันยกย่องเทิดพระเกียรติ ในหลวงรัชกาลที่ ๕ ว่าเป็น “พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน”

ต่อมาภายหลังปี พ.ศ.๒๔๗๕ รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของท่านปรีดี พนมยงค์ มีนโยบาย ที่จะจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและองค์กรชี้ขาดคดีปกครอง ตามแบบ Conseil d'Etat หรือ Council of State ของประเทศในกลุ่ม Civil Law ขึ้นในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๖ ขึ้น แต่ ตามกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการในส่วนที่จะให้มีการพิจารณาคดีปกครองจะต้องมีการตรา กฎหมายเพื่อกำหนดประเภทคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นอีกครั้งหนึ่งก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้นจึงยังมีได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง หลังจากนั้นได้มีความ พยายามในการตรากฎหมายว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองและการจัดตั้งศาลปกครอง อยู่หลายครั้งแต่ก็ยังไม่เป็นผลจนต้องมีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.๒๔๙๒ เพื่อช่วย ผ่านคลายทุกข์ของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ ถูกต้องในขณะนั้น แต่คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ที่จัดตั้งขึ้นในครั้งนั้นไม่ได้มีการจัดองค์กร และ ไม่ได้มีวิธีพิจารณาคดีอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริงจึงทำให้ไม่สามารถแก้ไข ปัญหาได้ จนต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยท่าน ศ.ดร.อมร จันทร์ สมบูรณ์

^๔ ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า๔๔๓.

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น เห็นว่า การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นโดยที่ยังมิได้มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและยังมิได้มีการเตรียมความพร้อมของบุคลากรและปัจจัยความพร้อมเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองอาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียใหม่ โดยรวมกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๖ และกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๔๙๒ เข้าด้วยกัน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ และจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ควบคู่กับคณะกรรมการร่างกฎหมายขึ้นเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยใช้ “ระบบร้องทุกข์” เป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองและมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือพัฒนาสถาบันการร้องทุกข์ไปสู่การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดคดีปกครองอันจะเป็นองค์กรที่แก้ไขปัญหาในการบริหารราชการของประเทศ จึงอาจกล่าวได้ว่าแท้ที่จริงศาลปกครองนั้นได้มีการจัดตั้งและได้รับการพัฒนามาแล้วในยุคใหม่นี้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งได้ปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่มีการดำเนินการในรูปของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และใช้วิธีพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ในรูปแบบของการพิจารณาคดีปกครองในระบบสากลเพียงแต่มิได้ทำหน้าที่เป็นศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือยังมีได้กำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์บังคับกับหน่วยงานของรัฐโดยตรง การสั่งการในชั้นสุดท้ายยังคงให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งกฎหมายบังคับว่าจะต้องให้เหตุผล หากสั่งการเป็นอย่างอื่นที่แตกต่างจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งโครงสร้างของระบบคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์นี้เป็นรูปแบบของ Conseil d'Etat ในระยะต้น ๆ ของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า La justice retenue ก่อนที่ Conseil d'Etat จะได้รับอำนาจให้ใช้อำนาจสั่งการชี้ขาดได้เอง ที่เรียกว่า La justice de'le'gue'e ในปี ค.ศ.๑๘๗๒ หรือ พ.ศ.๒๔๑๕ ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะจัดตั้ง Council of State ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ.๒๔๑๗

หลังจากนั้นได้มีแนวความคิดจากการสนับสนุนของรัฐบาลต่อ ๆ มาที่ให้พัฒนาคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งศาลปกครองระบบศาลคู่ในรูปแบบของ Conseil d'Etat รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ แม้ว่าก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๗ จะได้มีการบัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นครั้งแรกก็ตาม และในที่สุดเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้นจึงได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่อีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ อย่างชัดเจน แม้ว่าการจัดตั้งจะไม่ได้เป็นไปในรูปแบบของ Council of State ตามแนวทางที่ได้มีการพัฒนามาตั้งแต่แรกก็ตาม และในที่สุดวันที่ ๙ มีนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองกลางซึ่งจัดตั้งโดย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้เปิดทำการตามกฎหมาย^๕

๓.๑.๒ ศาลปกครองไทยในปัจจุบัน

ในที่นี้ผู้วิจัย หมายถึง ภายหลังจากที่ศาลปกครองได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ปัจจุบัน ศาลปกครองมีเขตพื้นที่รับผิดชอบคดีที่เกิดขึ้นประการใด อันต่างจากคำว่า “อำนาจศาลปกครอง” ซึ่งหมายถึงอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีปกครองประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด^๖ นอกจากนี้ผู้วิจัยก็จะได้อธิบายถึงผู้ที่ทำหน้าที่บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ซึ่งก็คือ ตุลาการศาลปกครอง อันเป็นเรื่องขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรและบุคลากรซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ขององค์กร

ก. เขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ (๑) ศาลปกครองสูงสุด (๒) ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองในภูมิภาค)^๗

ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง

ให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียงโดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใดให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามวรรคสองและวรรคสามจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง^๘

^๕ ศ.ดร.อัคราพร จุฬารัตน์, **ประมวลกฎหมายปกครอง**, หน้า ๑๘ – ๒๐.

^๖ ดร.โกคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, **วารสารวิชาการกฎหมายปกครอง**, หน้า ๖๘.

^๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด^{๙๘}

ศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น^{๙๙}

ข. ตุลาการศาลปกครอง

ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วในข้อ ก ว่า ศาลปกครองมีสองชั้น ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองย่อมต้องมีตุลาการศาลปกครอง ๑ ชั้นศาลเช่นกัน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองย่อมกำหนดโครงสร้างและคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองของแต่ละชั้นศาลไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ^{๑๐๐}

ในศาลปกครองสูงสุด ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(๒) รองประธานศาลปกครองสูงสุด

(๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

(๔) ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(๕) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป.กำหนด

^{๙๘} มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๙๙} มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๐๐} มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๐๑} มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศป.กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใดตามวรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ(๔) ไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ที่ ก.ศป.กำหนด และ
- (๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
 - (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
 - (ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่าหรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
 - (ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
 - (จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่าตามที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด
 - (ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์พิเศษ
 - (ช) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด ^{๑๒}

ในศาลปกครองชั้นต้นแต่ละศาล ให้มีตำแหน่งตุลาการศาลปกครองดังต่อไปนี้

- (๑) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (๒) รองอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น
- (๓) ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น
- (๔) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

^{๑๒} มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

(๕) ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
 ทั้งนี้ ตามจำนวนที่ ก.ศป. กำหนด

การกำหนดตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง (๕) ให้ ก.ศป. กำหนดว่าจะให้เทียบเท่ากับตำแหน่งใด
 ตามวรรคหนึ่งไว้ในประกาศดังกล่าวด้วย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้^{๑๓}

ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี
- (๓) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์
 สังคมศาสตร์ หรือในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป. กำหนดและ
- (๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) รับราชการหรือเคยรับราชการเป็นพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเลขานุการ
 กรรมการร่างกฎหมายในสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่น้อยกว่าสามปี
 - (ข) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองใน
 ระดับที่ ก.ศป. กำหนด
 - (ค) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษา
 ศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง
 - (ง) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือ
 เทียบเท่า
 - (จ) รับราชการหรือเคยรับราชการไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการ
 พลเรือนระดับ ๘ หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า ทั้งนี้ ตามที่ ก.ศป. ประกาศกำหนด
 - (ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์
 เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และ
 ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์พิเศษไม่น้อย
 กว่าสามปี
 - (ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงาน
 ของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก
 สาขากฎหมายมหาชนและรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวไม่น้อย
 กว่าหกปี

^{๑๓} มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

(ข) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในคดีปกครองตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ศป.ประกาศกำหนด

ให้นำความในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับแก่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยอนุโลม^{๑๔}

ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา^{๑๕}

๓.๒ คู่กรณีในคดีปกครอง

โดยที่องค์ประกอบประการสำคัญประการแรกในการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากคู่กรณีในคดี กล่าวคือ ในคดีปกครองต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๑๖}

คู่กรณี อาจแบ่งได้ ๒ กรณี คือ

(๑) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น คดีที่เอกชนฟ้องขอเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือคดีที่เอกชนฟ้องขอให้หน่วยงานรัฐจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดหรือบังคับใช้ชำระราคาในสัญญาทางปกครอง เป็นต้น

(๒) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ปฏิเสธไม่อนุมัติให้เบิกเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล หรือ

^{๑๔} มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๕} มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๖} มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, หน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๑), หน้า ๑.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น เป็นต้น^{๑๗}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น คู่กรณีในคดีปกครองทั้งสองกรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจพิพาทกันเอง หรืออาจพิพาทกับเอกชนก็ย่อมได้ ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในที่นี้มีความหมายและขอบเขตอย่างไร กล่าวคือ

หน่วยงานปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า

(๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

(๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ

(๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)^{๑๘}

จึงเห็นได้ว่า หากคู่พิพาทอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามขอบเขตที่กล่าวมาแล้ว ย่อมถือมิได้ว่า คู่ขัดแย้งเป็นคู่กรณีในคดีปกครอง และข้อพิพาทนั้นจึงมิใช่ข้อพิพาททางปกครองที่ศาลปกครองจะรับคดีไว้พิจารณาแต่อย่างใด

^{๑๗} ดร.โกศิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการกฎหมายปกครอง, หน้า ๙๐.

^{๑๘} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

๓.๓ รูปแบบของข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

สาระสำคัญในหัวข้อนี้เป็นต้นทางแห่งเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเนื่องจาก อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ศาลปกครองไม่มีอำนาจในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนแต่อย่างใด ในการพิจารณาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ นั้น จะพิจารณาจากคู่พิพาทหรือคู่กรณีในคดีเพียงอย่างเดียวมิได้ เพราะเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีข้อพิพาทกันในเรื่องทางแพ่งหรือในเรื่องทางอาญาก็ได้ ซึ่งถ้าเป็นข้อพิพาททางแพ่งหรือข้อพิพาททางอาญา ก็เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาพิพากษามีใช้ศาลปกครอง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าคู่พิพาทหรือคู่กรณีในคดีพิพาทกันในเรื่องทางปกครองที่มีลักษณะของข้อพิพาทตามที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่^{๑๙} ในประการสำคัญข้อพิพาทดังกล่าวต้องมีที่มาจากการกระทำทางปกครอง มิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือ การเมือง^{๒๐} ดังนั้น ข้อพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (ในที่นี้หมายถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือในการจัดทำบริหารสาธารณะ ซึ่งมีรูปแบบของ ข้อพิพาทกล่าวคือ

๓.๓.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ^{๒๑}

ดังกรณีตัวอย่าง เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น^{๒๒} ข้อพิพาทประเภทนี้เป็นข้อพิพาทซึ่งมีสาระสำคัญว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ๓ ลักษณะ ได้แก่

^{๑๙} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๔๕.

^{๒๐} รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสากววงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๕, หน้า ๒๗.

^{๒๑} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๒๒} สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมือง การพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๗.

ก. การออกกฎโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ^{๒๓}

ข. การออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มิได้ให้ คำนิยามของ “คำสั่ง” ไว้ แต่ศาลปกครองก็มีแนวคำวินิจฉัยที่จำคำนิยามของ “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ มาใช้เทียบเคียงในการพิจารณาคดีที่มีการฟ้องว่ามีการออก “คำสั่ง” โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๒๔}

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า^{๒๕}

(๑) การใช้อำนาจของกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่าง บุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค. การกระทำอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำอื่นใด หมายถึง การกระทำทางปกครองอย่างอื่นนอกจากกฎหรือคำสั่งทาง ปกครอง ซึ่งก็คือการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เป็นการกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติทางปกครอง เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคาร ที่ก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้อง รื้อถอนอาคารดังกล่าว แต่เจ้าของอาคารเพิกเฉย ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ด้วยตนเอง หรือการที่ เจ้าพนักงานจราจรใช้รถยกของทางราชการยกรถยนต์ของเอกชนที่จอดอยู่ ณ ที่ห้ามจอดซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการทางกายภาพ^{๒๖} จึงเห็นได้ว่า การกระทำอื่นใดโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ตรงนี้เป็นถ้อยคำกว้าง ๆ อย่างไรก็ดีประเด็นนี้ มุ่งเน้นไปที่ การกระทำทางกายภาพหรือ

^{๒๓} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๒๔} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๔๗.

^{๒๕} มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙.

^{๒๖} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๔๘.

การปฏิบัติการของฝ่ายปกครองโดยต้องเป็นการฟ้องขอให้สั่งห้ามกระทำการทางกายภาพ (acte physique) หรือการปฏิบัติการ (operation) ของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) ข้อนี้นับเป็นลักษณะเฉพาะของศาลปกครองไทย สำหรับเหตุที่ศาลจะนำมาอ้างในการสั่งห้ามตามข้อนี้คงจะต้องพิจารณาเช่นเดียวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายตาม (๑)^{๒๗}

๓.๓.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร^{๒๘}

เช่น กรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ไม่ตรวจตราและออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารหรืออาคารที่ก่อสร้างหรือต่อเติมโดยไม่ได้รับอนุญาต กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการออกโฉนดที่ดินล่าช้าเกินสมควรเป็นต้น^{๒๙}

จากรูปแบบของข้อพิพาทข้างต้น จึงเห็นได้ว่า ข้อพิพาทประเภทนี้เป็นกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดละเลยไม่กระทำการใด ๆ ในหน้าที่ประการหนึ่ง หรือ มิได้ละเลยโดยได้กระทำตามหน้าที่ของตนแล้วแต่การทำหน้าที่ของตนนั้นได้กระทำไปโดยล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้ กฎหมายระบุเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ ๒ เหตุด้วยกันคือ^{๓๐}

(๑) มีการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

การละเลยต่อหน้าที่ต้องเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช ๒๕๔๗ ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาทางน้ำหรือทางบกที่เป็นสาธารณประโยชน์และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน ไม่ให้เสียไปและไม่ให้ผู้ใดเอาไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว หากปรากฏว่านายอำเภอปล่อยปละละเลยให้มีการปลูกสร้างอาคารล่งล้ำทางน้ำหรือทางบกดังกล่าวราษฎรซึ่งไม่สามารถใช้ประโยชน์จากทางน้ำหรือทางบกดังกล่าวได้ ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ว่า นายอำเภอละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยสาธารณสุขมีหน้าที่สอดส่องดูแลมิให้ผู้ใดก่อเหตุรำคาญในพื้นที่ของตน เช่น การปล่อยให้มีการทิ้งขยะมูลฝอยในที่ที่ไม่ควรทิ้ง อันก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น หรือ การปล่อยให้ออกชนประกอบกิจการที่ส่งเสียงรบกวน

^{๒๗} ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, รวบรวมจัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๒๔๗.

^{๒๘} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๒๙} สำนักงานศาลปกครอง, **คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ**, หน้า ๗-๘.

^{๓๐} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**, หน้า ๑๔๙.

(๒) มีการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้ เช่น ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน ถ้าครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ก็อาจถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาเอาไว้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวไว้ในคำพิพากษาที่ ๒๖๐/๒๕๕๖ ที่มีการฟ้องคดีว่าคณะกรรมการข้าราชการซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าเกินสมควร ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ๙๐ วัน ซึ่งเป็นกำหนดเวลาสูงสุดสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่

๓.๓.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร^{๓๑}

ดังกรณีตัวอย่าง เช่น การที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายดังกล่าวหรือการฟ้องเรียกค่าทดแทนการเวนคืนหรือการรอนสิทธิจากการวางท่อประปาหรือตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง เป็นต้น^{๓๒} ข้อพิพาทประเภทนี้แยกพิจารณาได้สองกรณี **กรณีที่หนึ่ง** คดีละเมิดทางปกครอง **กรณีที่สอง** คดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ก. คดีละเมิดทางปกครอง

องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้คดีนั้นเป็นคดีละเมิดทางปกครอง จะต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือความเสียหายเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร^{๓๓}

^{๓๑} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๓๒} สำนักงานศาลปกครอง, **คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ**, หน้า ๘.

^{๓๓} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ**, หน้า ๒๔๘.

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ดังนั้นการกระทำในรูปแบบหรือลักษณะอย่างไรจะเป็นการกระทำละเมิดย่อมต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ “ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ^{๓๔}

คดีละเมิดที่เกิดขึ้น แม้จะมีสาเหตุเกิดขึ้นเพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ข้อพิพาทที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองจะต้องเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคดีละเมิด ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑. การกระทำละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้จะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ก็จะต้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่ง “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” ในที่นี้ก็คือ การกระทำทางปกครองประเภทที่เป็นการกระทำทางกายภาพหรือที่เรียกว่า “ปฏิบัติทางปกครอง” มิใช่การกระทำทางปกครองประเภทที่เป็น “นิติกรรมทางปกครอง” การกระทำทางปกครองทางกายภาพได้แก่ การที่เจ้าพนักงานจราจรอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจราจรทางบกฯ ใช้เครื่องล้อคล้อรถยนต์ที่จอดในที่ห้ามจอดหรือใช้รถยนต์ของเจ้าพนักงานจราจรหรือลากรถยนต์ที่จอดกีดขวางการจราจร การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมายและเจ้าของอาคารไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด ^{๓๕}

จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่ว ๆ ไป ที่มีได้ อาศัยฐานแห่งกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งมีหลายกรณีที่แม้จะเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่ก็ถือมิได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และเป็นผลให้ข้อพิพาทดังกล่าวไม่อาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในการรักษาคนไข้ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า แพทย์รักษาไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้คนไข้ถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บ ^{๓๖} หรือการที่ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐขับรถโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ เฉี่ยวชน

^{๓๔} มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^{๓๕} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๕๑.

^{๓๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๘/๒๕๔๔.

บุคคลภายนอกถึงแก่ความตาย คดีหรือข้อพิพาทเหล่านี้ต้องฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรม ไม่ใช่ศาลปกครอง เพราะไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย^{๓๗}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขบถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเฉี่ยวชนรถยนต์ของเอกชนก็ดี การที่แพทย์ของโรงพยาบาลของทางราชการรักษาคนไข้ผิดวิธีโดยประมาทเลินเล่อซึ่งทำให้คนไข้เจ็บป่วยหนักขึ้นหรือเสียชีวิตก็ดี ในกรณีเช่นว่านี้การละเมิดมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เกิดจากการขบขี่รถยนต์ซึ่งอาศัยความชำนาญของผู้ขับขี่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขบขี่รถยนต์เช่นเดียวกับเอกชน หรือการรักษาคนไข้โดยแพทย์นั้นไม่ว่าจะเป็นแพทย์ของโรงพยาบาลเอกชนหรือแพทย์ของโรงพยาบาลของทางราชการ ก็ใช้วิชาความรู้ทางการแพทย์ในการรักษาคนไข้ มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการรักษาคนไข้แต่อย่างใด การกระทำละเมิดในกรณีเช่นว่านี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไป^{๓๘}

๒. การกระทำละเมิดเกิดจาก การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอย่างอื่น หมายถึง กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ เพื่อขอให้ศาลเพิกถอน กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นดังกล่าว และในขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีก็สามารถฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) เพื่อเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการได้เช่นกัน^{๓๙}

๓. การกระทำละเมิดเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร สาเหตุของการกระทำละเมิดในกรณีนี้ จึงมี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ผู้ที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดมิได้กระทำการใด ๆ ในหน้าที่ของตน ลักษณะที่สอง ผู้นั้นได้กระทำหน้าที่ของตนแล้วแต่กระทำการโดยล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ผู้วิจัยขอเสนอด้วยถ้อยคำง่าย ๆ ว่า “ละเลยต่อหน้าที่” และ “ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า” ซึ่งแยกพิจารณาได้กล่าวคือ

ละเลยต่อหน้าที่ เมื่อกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่ หากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย

^{๓๗} ดร.ฤทัย หงส์สิริ, “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - เมษายน ๒๕๔๖): ๗๙.

^{๓๘} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๕๑.

^{๓๙} สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๗), หน้า ๔๕.

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ก็จะเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) หากผู้ฟ้องคดีประสงค์เรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหาย หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเข้ามาในคดีพิพาทดังกล่าวแล้ว กรณีก็จะ เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) พร้อมกันไปอีกด้วย ^{๔๐}

ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่การดำเนินการนั้นยังไม่แล้วเสร็จ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดจนเวลาล่วงผ่านไปเกินสมควร

การที่จะพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐล่าช้าเกินสมควรหรือไม่นั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดไว้ในลักษณะที่แตกต่างกัน เช่น กรณีมีการกำหนดระยะเวลาไว้ อย่างชัดเจนว่าจะต้องทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวก็ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ถ้าเป็นกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาไว้ เช่น กำหนดว่า “ให้กระทำการโดยเร็ว” “ให้กระทำการโดยไม่ชักช้า” หรือ “ให้กระทำการภายในเวลาอันสมควร” การพิจารณาเรื่องดังกล่าวก็ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยพิจารณาถึงความเร่งด่วนของเรื่อง ภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับความยากง่ายของเรื่องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรือไม่เพียงใด ^{๔๑}

การกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น การที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณจราจร ในทางพิเศษ ทำให้ผู้ใช้ทางพิเศษประสบอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่ ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงินของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ลงลายมือชื่อ อนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินในใบถอนเงินโดยมิได้ขีดเส้นหน้าจำนวนเงินและตัวอักษรเพื่อป้องกันมิให้ มีการพิมพ์จำนวนเงินเพิ่มเติม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน หรือ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อ พนักงานสอบสวนขอให้ดำเนินคดีกับบุคคลที่ลักทรัพย์ของผู้ฟ้องคดี แต่พนักงานสอบสวนยังมิได้ ดำเนินการแต่อย่างใด จนเวลาล่วงเลยมากกว่า ๑ ปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ^{๔๒}

^{๔๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘.

^{๔๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕ - ๕๖.

^{๔๒} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า

ข. ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ลักษณะของข้อพิพาทประเภทนี้เป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ^{๔๓}

ผู้ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้กำหนดให้มีกรณีความรับผิดชอบอื่นนอกเหนือจากการกระทำละเมิดโดยปล่อยให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาว่ากรณีอื่นใดบ้างที่จะเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นนอกจากการกระทำละเมิด ซึ่งปรากฏว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวไว้ว่าความรับผิดชอบอื่นนั้นได้แก่ กรณีที่มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนแล้วกฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนมีสิทธิได้รับค่าทดแทน ซึ่งในกรณีนี้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาศัยอำนาจตามกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่ผู้ถูกเวนคืน และกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์จากอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์ของทางราชการได้โดยไม่ต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่จะต้องจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าไปปักเสาไฟฟ้าในที่ดินของเอกชนหรือเดินสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านที่ดินของเอกชน ซึ่งจะต้องจ่ายค่าทดแทนการรอนสิทธิให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น ^{๔๔}

๓.๓.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ^{๔๕}

ดังกรณีตัวอย่าง เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างถนน สะพาน อาคารเรียน หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าสัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หรือสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองทำกับข้าราชการที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อ เป็นต้น ^{๔๖}

คำว่า สัญญา หมายถึง ข้อตกลงระหว่างบุคคล ๒ ฝ่าย หรือหลายฝ่ายว่าจะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ^{๔๗}

^{๔๓} ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๕๓.

^{๔๔} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**, หน้า ๑๕๒.

^{๔๕} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๔๖} สำนักงานศาลปกครอง, **คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ**, หน้า ๘.

ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจว่า สัญญาทางปกครอง มีขอบเขตและสาระสำคัญประการใด เนื่องจาก ข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสัญญา ย่อมไม่อาจเสนอคดีนั้นต่อศาลปกครองได้ หากทว่า ข้อพิพาทนั้นเป็นประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองซึ่งคู่กรณีย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามข้อสัญญา นั้นได้ จึงมีความจำเป็นต้องแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองออกจากกันเพราะสัญญาทั้ง ๒ ลักษณะ มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันโดยธรรมชาติ ^{๔๘}

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดค่านิยมของสัญญาทางปกครอง ไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ^{๔๙}

จากบทนิยามดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การใช้คำว่า “หมายความว่า” แทนคำว่า “หมายความว่า” ตามที่ใช้กันทั่ว ๆ ไปนั้น เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะให้มีสัญญาทางปกครอง ๒ ประเภท คือสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด และสัญญาทางปกครองโดยสภาพ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะมีได้ระบุไว้ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ก็ถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพของสัญญานั้นเอง ^{๕๐}

ในประเด็นเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตีความหมายครอบคลุมเพียงใดนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการเคยพิจารณาเกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ โดยมีมติว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะ

^{๔๗} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๓๒๙.

^{๔๘} ดร.บุบผา อัครพิมาน, เอกสารประกอบการฝึกอบรม หลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น ปีที่ ๘ เรื่องสัญญาทางปกครอง, หน้า ๕.

^{๔๙} มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๕๐} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๕๓.

พิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบนพื้นฐานของความเสมอภาคโดยสมัครใจ และสัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง” ^{๕๑}

จากแนวทางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีการใช้หลักเกณฑ์ทางด้านคู่สัญญา (ซึ่งตรงกับสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย) วัตถุประสงค์แห่งสัญญา และข้อกำหนดในสัญญาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

(๑) หลักเกณฑ์ทางด้านวัตถุประสงค์แห่งสัญญา

สัญญาทางปกครองโดยสภาพต้องเป็นสัญญาที่ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง “เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง” ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้คล้ายกับ “สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ” ตามบทนิยาม จึงอาจจะกล่าวได้ว่า “สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ” นั้นเป็นทั้งสัญญาทางปกครองโดยสภาพและสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดตามกฎหมาย

(๒) หลักเกณฑ์ทางด้านข้อกำหนดในสัญญา

สัญญาทางปกครองโดยสภาพจะต้องเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในบทนิยาม ^{๕๒}

คดีประเภทนี้นอกจากเอกชนจะฟ้องหน่วยงานทางปกครองแล้ว รัฐยังสามารถฟ้องเอกชนฐานผิดสัญญาทางปกครองได้ ^{๕๓}

๓.๓.๕ คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ^{๕๔}

ดังกรณีตัวอย่าง เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่าฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้เอกชนรื้อถอนสะพานหรือบ้านที่ปลูกรุกล้ำแม่น้ำ กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

^{๕๑} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๕๓ - ๒๕๔.

^{๕๒} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**, หน้า ๑๕๕.

^{๕๓} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๕๓.

^{๕๔} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

เพื่อมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ เป็นต้น ^{๕๕}

ข้อพิพาทประเภทนี้สืบเนื่องจาก มีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดว่าในกรณีที่บุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนั้นแล้ว ถ้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แล้วบุคคลนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งจะต้องร้องขอต่อศาลให้ศาลบังคับให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้ามีบุคคลใดสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยมิได้รับอนุญาต ให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคลนั้นรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นได้ แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่ง ให้กรมเจ้าท่าร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้บุคคลนั้นรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นได้

แต่ก็ยังมีบางกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจที่จะบังคับการทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้ แต่จะต้องร้องขอต่อศาลให้ศาลบังคับให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ถ้าไม่มีการรื้อถอนอาคารที่ผิดกฎหมายตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องต่อศาลขอให้คำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งในกรณีเช่นว่านี้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถร้องขอต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ^{๕๖}

รูปแบบของคดีพิพาทประเภทนี้ แตกต่างกับข้อพิพาททางปกครองประเภทอื่นตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแล้วตามข้อ ๓.๓.๑ ถึงข้อ ๓.๓.๔ เพราะโดยสาระสำคัญแล้วเมื่อพิจารณาในมิติของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีอำนาจเหนือเอกชนในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจศาลด้วยวิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามแต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่โดยสภาพแล้วจะก่อความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้บังคับใช้ ซึ่งได้แก่ฝ่ายปกครอง (Administration) กับผู้ถูกบังคับใช้ (Administre') อันได้แก่ ประชาชน เป็นสำคัญ ด้วยเหตุปัจจัยที่ว่าฝ่ายปกครองนั้น กระทำการใด ๆ ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ(ส่วนรวม) ซึ่งในการดำเนินการเพื่อไปให้ถึงเป้าหมายดังกล่าว อาจจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการดำรงชีวิตประจำวันของ

^{๕๕} สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ, หน้า ๙.

^{๕๖} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๑๕๕ - ๑๕๖.

ประชาชนบ้างไม่มากก็น้อย การดำเนินการเช่นนั้นก็มักจะเป็นการบังคับการต่อประชาชนโดยฉับพลันทันใด หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “อำนาจเหนือ” โดยอำนาจเหนือที่ว่ามีฐานที่มาจากบทบัญญัติกฎหมาย^{๕๗}

กรณีจึงถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักการทั่วไปที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองให้ เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจศาลเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเช่นนั้นแต่อย่างใด^{๕๘}

๓.๓.๖ คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง^{๕๙}

กล่าวคือ มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อาทิเช่น พระราชบัญญัติระเบียบราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ มาตรา ๒๙ วรรคสอง กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง, พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทน ผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายอาคาร และการคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคารสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่รับทราบแจ้งคำวินิจฉัยนั้น หรือตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๔ กำหนดให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนเงินค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้^{๖๐}

^{๕๗} เจตน์ สถาวรศีลพร, “กฎหมายปกครอง : ความหมายและขอบเขต?”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๒) : ๖๕.

^{๕๘} ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๕๖.

^{๕๙} มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๖๐} ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๕๗.

๓.๔ รูปแบบของข้อพิพาทที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ประเด็นนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ข้อพิพาทในลักษณะใดบ้างที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีไว้พิจารณา เพราะศาลแต่ละระบบนั้นมีเขตอำนาจศาล หรือมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน มีกระบวนการและวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างกัน ตามความเหมาะสมของลักษณะของคดีและผลในการตัดสินคดีกระทบต่อสังคมแตกต่างกัน^{๖๑} ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี **กรณีที่หนึ่ง** คดีที่มีคู่พิพาทเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รูปแบบข้อพิพาทเป็นข้อพิพาททางปกครองทุกประการ แต่เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าเรื่องดังกล่าวแม้จะเป็นข้อพิพาททางปกครองแต่ก็เว้นมิให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง **กรณีที่สอง** คดีที่ศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ สามารถพิจารณาได้ตามลำดับ กล่าวคือ

๓.๔.๑ เรื่องที่กฎหมายกำหนดว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง^{๖๒}

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

จึงเห็นได้ว่าทั้ง ๓ ประการข้างต้น คู่กรณีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองแล้ว แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งมีอยู่ ๓ ประเภท

ก. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ไม่ว่าจะเป็นการลงทัณฑ์แก่ผู้กระทำผิดต่อวินัยทหารหรือเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างอื่น

ข. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งมีใช้เป็นการพิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นการบริหารงานบุคคลของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย

ค. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบศาลยุติธรรม ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ได้แก่

^{๖๑} ผศ.ดร.กิจปติ ชินเบญจกุล, *กฎหมายปกครองสำหรับนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๒๓๓.

^{๖๒} มาตรา ๙ ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

๑. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว เช่นการจดทะเบียนรับรองบุตร
๒. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน เช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ การลงโทษทางวินัยแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจ
๓. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากร เช่น การโต้แย้งคำสั่งเกี่ยวกับการประเมินหรือขอคืนค่าภาษีอากร
๔. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ เช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า
๕. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลล้มละลาย เช่น การโต้แย้งการดำเนินการของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์^{๖๓}

๓.๔.๒ คดีที่ศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ

กรณีดังกล่าวเป็นคดีที่มีกฎหมายพิเศษตัดอำนาจศาลปกครองไว้โดยเฉพาะ^{๖๔} เช่นพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ.๒๕๔๔ บัญญัติว่ามีให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้^{๖๕} นอกจากนี้ รูปแบบคดีอันเกิดจากการดำเนินการของรัฐบางกรณีซึ่งศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำในทางตุลาการ และการกระทำของรัฐบาลที่เป็นงานด้านนโยบาย หรืองานทางการเมือง หรือนโยบายต่างประเทศ หรือในความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับการดำเนินงานที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจะปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษทางอาญา เช่น การจับกุม การสอบสวน การเปรียบเทียบปรับ การมีความเห็นในคดี เช่น การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรม ในขั้นตอนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ถ้าขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ถ้าการกระทำใดที่นอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

^{๖๓} สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง, *ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๒๙-๓๐.

^{๖๔} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*, หน้า ๑๖๐.

^{๖๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐.

ศาลปกครอง ฯ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ สำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามกฎหมายพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่มีการบัญญัติโทษทางอาญาไว้ด้วย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานที่จะนำไปสู่การนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษทางอาญา ถ้ามีขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่กฎหมายพิเศษนั้นและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่ถ้าการกระทำใดเป็นการกระทำนอกเหนือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษและหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ศาลปกครองก็ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ ^{๖๖}

๓.๕ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นกระบวนการที่จะนำกรณีพิพาททางปกครองไปฟ้องยังศาลปกครอง ^{๖๗} ข้อพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณา นอกจากคู่กรณีพิพาทจะต้องเป็นไปตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในหัวข้อ ๓.๒ โดยข้อพิพาทนั้นต้องมีลักษณะเป็นข้อพิพาทตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในหัวข้อ ๓.๓ แล้ว บุคคลหรือคณะบุคคลที่ประสงค์จะเสนอข้อพิพาทเข้าสู่ศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้

๓.๕.๑ ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

สำหรับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นสามารถจำแนกได้ ๓ ประเภท กล่าวคือ (๑) ตัวผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย (๒) ผู้รับมอบอำนาจจากบุคคลตาม (๑) ให้ฟ้องคดี (๓) ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้สามารถฟ้องคดีได้

ก. ตัวผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ

^{๖๖} ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒** กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, หน้า ๒๕๘.

^{๖๗} ผศ.ดร.กิจปดี ชินเบญจกุล, **กฎหมายปกครองสำหรับนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์**, หน้า ๒๓๔.

ศาลปกครอง และ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับของศาลปกครอง ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง^{๖๘}

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าผู้มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันเนื่องมาจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามคดีกรณีใดจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียนี้ มีข้อพิจารณาสำคัญคือ จะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างคดีประเภทฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) กับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) หรือ (๔) เพราะกรณีแรกผู้มีส่วนได้เสียจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้าง เพียงแต่ได้รับความเดือดร้อนหรือถูกระทบกระเทือน (inte'ret froiss'e) จากการนั้นก็ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามข้อนี้แล้ว แต่กรณีฟ้องคดีละเมิดทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองนั้นจะถือหลักความเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างแคบคือผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นว่าสิทธิของตนถูกโต้แย้ง (deoit le'se') หรือมีการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงจะถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันฟ้องคดีได้^{๖๙} ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องในผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรูปแบบของคดีปกครองแต่ละประเภท กรณีที่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการถูกเรียกเงินค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นที่อยู่ของข้าราชการคืนตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ฯ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหาย^{๗๐} ผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของบริษัท จึงมีสิทธิฟ้องคดีแทนบริษัทได้^{๗๑} กองทัพอากาศทำรั้วกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็กปิดกั้นถนนในส่วนที่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องอ้อมไปใช้เส้นทางอื่น ซึ่งเป็นการเสียเวลาและไม่ได้รับความสะดวก ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสียหาย^{๗๒} เทศบาลเมืองสิงห์บุรีละเลยต่อหน้าที่ โดยปล่อยให้บุคคลอื่นสร้างรั้วปิดล้อมเขตทางหลวงเทศบาล ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจเข้าไปใช้ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย^{๗๓} กรณีที่ส่วนราชการดำเนินการตามระเบียบการพัสดุว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการประกวดราคาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าร่วมประกวดราคาย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้^{๗๔} ผู้ถูกฟ้องคดีผิดสัญญาการรับทุน

^{๖๘} มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๖๙} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ**, หน้า ๒๖๘.

^{๗๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๘/๒๕๕๗.

^{๗๑} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๐/๒๕๕๖.

^{๗๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๘/๒๕๕๗.

^{๗๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๘/๒๕๕๖.

^{๗๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๒/๒๕๕๖.

กรมพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อศึกษาในประเทศเป็นกรณีมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย^{๗๕} คำสั่งของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครที่ไม่รับจดทะเบียนเพิ่มทุนให้กับผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย^{๗๖} การที่กรุงเทพมหานครอนุญาตให้มีการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารชุด โดยใช้พื้นที่จอดรถไปก่อสร้างร้านค้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีที่จอดรถและต้องเสียค่าเช่าสถานที่ของบุคคลอื่นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย^{๗๗} การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าที่ดินและอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาทบทวนแต่ได้รับการปฏิเสธ ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย^{๗๘} กรณีผู้แทนของ อบต. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ส่วนได้เสียในกิจการและอำนาจหน้าที่ของ อบต. จึงมีอำนาจในการฟ้องคดีแทน อบต. ได้^{๗๙} มติของคณะกรรมการทันตแพทยสภาที่เห็นว่า ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกิดจากทันตแพทย์ ส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องในการดูแลความสะอาดฟันของผู้ฟ้องคดีเอง ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าว^{๘๐} การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มและเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในการใช้ทางพิเศษจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เสียหาย^{๘๑}

กรณีที่ไม่ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เช่น ขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาเพื่อเลื่อนชั้นเงินเดือน ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองและยังมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย^{๘๒} ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนให้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑ ชั้น ตามระเบียบแล้ว แต่อยู่ในขั้นตอนที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนย้อนหลัง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นผู้เสียหาย^{๘๓} ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทเมื่อกรมธนารักษ์นำที่ดินดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้เสียหาย^{๘๔} ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเสนอชื่อเป็นกรรมการ กทช. จึงไม่เป็นผู้เสียหายจากการที่

^{๗๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๖/๒๕๔๖.

^{๗๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๓๑/๒๕๔๖.

^{๗๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๒๓/๒๕๔๗.

^{๗๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๔/๒๕๔๕.

^{๗๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๑/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่).

^{๘๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๐/๒๕๔๘.

^{๘๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่).

^{๘๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๖/๒๕๔๕.

^{๘๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๔๖.

^{๘๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘/๒๕๔๗.

คณะกรรมการสรรหา กทช.มีมติให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสรรหา กทช.ต่อไป ^{๕๕} กรรมการทรัพยากรธรณีได้มีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีในการคัดเลือกครั้งใหม่ได้ จึงไม่เป็นผู้เสียหาย ^{๕๖} ผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้ผ่านการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอ เนื่องจากไม่ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือก การดำเนินการคัดเลือกดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีที่จะทำให้เป็นผู้เสียหายได้ ^{๕๗} ตู๋ยามตำรวจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ตั้งอยู่หน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี โดยได้ก่อสร้างและเปิดให้บริการประชาชนก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการของตน เมื่อกิจการของผู้ฟ้องคดีล้มเหลว จึงเป็นความผิดพลาดของผู้ฟ้องคดีเอง หาได้เกิดจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ ^{๕๘} แม้คณะกรรมการแพทยสภาจะมีมติให้ลงโทษผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อยังมีได้นำมติดังกล่าวไปออกเป็นคำสั่งแพทยสภา จึงยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่ผู้เสียหาย ^{๕๙} กรรมการบริหาร อบต.มิได้ชี้แจงเรื่องพิพาทในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ราษฎรที่อยู่ในตำบลมิใช่ผู้เสียหาย เพราะมิได้เป็นสมาชิก อบต.หรือเป็นกรรมการบริหารใน คณะกรรมการบริหาร อบต. ^{๖๐} ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนสิทธิครอบครองที่ดินภายหลังจากการเดินสำรวจเสร็จสิ้นไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้เสียหายที่จะฟ้องร้องให้ออก น.ส.๓ ก. ได้ ^{๖๑} ผู้รับจ้างงอมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อที่ดินที่จ้างงอม ^{๖๒} ผู้มีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาประมูลขายนมในโครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ต้องเป็นผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์นมที่มีหนังสือรับรองการจำหน่ายนมที่ออกให้โดยอธิบดีกรมปศุสัตว์ ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงตัวแทนจำหน่ายของผู้ประกอบการผลิตผลิตภัณฑ์นม จึงไม่ได้รับหนังสือรับรองการจำหน่ายนม และไม่ใชผู้เสียหายในการที่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาประมูลราคาขายนมในโครงการดังกล่าว ^{๖๓}

อนึ่งในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไร้ความสามารถจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องว่าด้วยความสามารถ เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้แทนโดย

^{๕๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๐/๒๕๔๗.

^{๕๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๒/๒๕๔๗.

^{๕๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๖/๒๕๔๗.

^{๕๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๔๗.

^{๕๙} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๙๖/๒๕๔๖.

^{๖๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๑/๒๕๔๖.

^{๖๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๒/๒๕๔๗.

^{๖๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖/๒๕๔๖.

^{๖๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๕/๒๕๔๗.

ชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เว้นแต่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ ศาลอาจอนุญาตให้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้หากเห็นสมควร^{๙๔}

ข. ผู้ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเองหรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้^{๙๕} ทางปฏิบัติ ส่วนใหญ่การมอบอำนาจให้ดำเนินคดีแทน มักจะเป็นคู่กรณีฝ่ายหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา เนื่องจากผู้รับมอบอำนาจมิใช่ผู้ที่ป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องตามประเด็นที่พิพาทกันในคดี อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจถือว่ามีผลความจำเป็น เพราะหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลาย จึงอาจไม่สะดวกหากจะให้ดำเนินคดีด้วยตนเองทุกเรื่อง

ค. ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้ว่าให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ผู้มีสิทธิเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองในกรณีนี้มีใช้ตัวผู้ได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) อีกทั้งมิใช่ผู้ได้รับมอบอำนาจตาม (๒) แต่เป็นผู้ที่กฎหมายกำหนดสิทธิในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือการเสนอเรื่องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ สิทธิในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ

๑. การเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการผิดดังต่อไปนี้

กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา ๒๔๔ (๑) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง^{๙๖}

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อ

^{๙๔} สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง, **ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง**, หน้า ๓๖.

^{๙๕} มาตรา ๔๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๙๖} มาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

ศาลปกครองได้ ในการเสนอความเห็นดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒^{๙๗}

การเสนอเรื่องพร้อมความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาล ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำใดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ ให้ทำเป็นคำฟ้องมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจสอบแผ่นดินของรัฐสภาเป็นผู้ฟ้องคดีปกครองและดำเนินคดีปกครองแทนก็ได้^{๙๘}

๒. การเสนอเรื่องของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง^{๙๙}

สำหรับการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยหลักการ จะคล้ายคลึงกับการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๑ แต่เนื่องจากปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวและระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เพื่อรองรับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด^{๑๐๐} จึงแตกต่างกับการเสนอเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีกฎหมายรองรับในเรื่องนี้อยู่ก่อนแล้ว

๓.๕.๒ เจื่อนใจของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิของผู้ใด และเข้ารูปแบบลักษณะของข้อพิพาททางปกครองแล้วก็ตาม แต่ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันจะเข้ากรณีที่ศาลจะมีคำสั่งรับข้อพิพาทหรือรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาในเนื้อหาของคดีต่อไปได้นั้น จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ด้วย ศาลปกครองจึงจะรับข้อพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยต่อจากนั้นศาลปกครองก็จะได้ดำเนินกระบวนการ

^{๙๗} มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๙๘} ข้อ ๒๕ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓.

^{๙๙} มาตรา ๒๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

^{๑๐๐} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า ๒๕๑.

พิจารณาเกี่ยวกับคดีนั้นตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ต่อไป เจื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองมีดังต่อไปนี้

ก. ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด^{๑๐๑}

เจื่อนไขนี้เป็นไปตามหลัก exhaustion of administrative remedy หรือ recours administratif obligatoire คือก่อนจะนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในฝ่ายปกครองก่อน ตามกฎหมายเฉพาะหรือตามกฎหมายกลาง คือตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ และเมื่อมีการวินิจฉัย สั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือมิได้มีการวินิจฉัยสั่งการในเวลาอันสมควร จึงจะฟ้องศาลปกครองได้^{๑๐๒} การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในขณะที่ยังไม่ทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ และยังไม่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ถือว่าผู้ฟ้องยังดำเนินการไม่ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๐๓}

ข. คำฟ้องมีสาระสำคัญครบถ้วน กล่าวคือ

คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (๒) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (๔) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (๕) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

^{๑๐๑} มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๐๒} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๗๐.

^{๑๐๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๒๘/๒๕๕๘, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๓๓/๒๕๕๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๓/๒๕๕๕.

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้องในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ^{๑๐๔} อนึ่งสำหรับประเด็นนี้ มีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการฟ้อง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีในการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน แต่ในทางกลับกันเห็นได้ว่า เป็นการแนะนำให้เกิดข้อพิพาทมิใช่แนะนำให้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทแต่อย่างใด

นอกจากนี้ในการจัดเตรียมเอกสาร ให้แนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ให้ระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย

ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย^{๑๐๕}

ค. เป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจศาลกำหนดค่าบังคับและเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้

คำขอตามคำฟ้องนั้นต้องอยู่ในขอบเขตที่ศาลอาจกำหนดค่าบังคับได้ ซึ่งโดยปกติก็จะเป็นค่าบังคับที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับประเภทคดี^{๑๐๖} ทั้งนี้ประเภทคดีปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้แล้วในหัวข้อ ๓.๓ ในการตัดสินพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบคดีในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

^{๑๐๔} มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๔๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๐๕} ข้อ ๓๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓.

^{๑๐๖} ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๗๑.

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการงดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นตามกฎหมาย

ในการมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิ่มถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับตามวรรคหนึ่ง (๕) หรือตามวรรคสี่ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม^{๑๐๗}

นอกจากนี้ การเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองเป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจศาลออกคำสั่งบังคับในเรื่องที่ฟ้องนั้นด้วย ซึ่งหมายถึงกรณีที่คำฟ้องนั้นต้องมีใช้กรณีที่หน่วยงานทางปกครองสามารถบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนเองได้อยู่แล้ว เช่น กรณีที่กรมสรรพากรมาฟ้องบังคับให้ข้าราชการของตนที่กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายแก่กรมสรรพากร ทั้งที่กรมสรรพากรสามารถออกคำสั่งให้ชดใช้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ และใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ยึด आयัดทรัพย์ได้อยู่แล้วตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙^{๑๐๘}

ง. ผู้ฟ้องคดีได้เสนอข้อพิพาทภายในกำหนดระยะเวลา

เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิของตนภายใต้กรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีไว้แตกต่างกัน ตามรูปแบบของข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น กล่าวคือ

^{๑๐๗} มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๐๘} ดร.ประสพ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ*, หน้า ๒๗๒.

การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ^{๑๐๙}

การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีและการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ^{๑๑๐}

การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ^{๑๑๑}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ย่อมแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อพิพาทว่าเป็นคดีปกครองในลักษณะใด อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เล็งเห็นความสำคัญของประโยชน์สาธารณะอันเป็นสิทธิประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงไม่ถูกจำกัดในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี ดังกรณีตัวอย่าง เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองทางหลวงเทศบาลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าไปถือครอบครองหรือปลูกสร้างสิ่งใดในเขตทางหลวงโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ^{๑๑๒} อนึ่ง ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เห็นได้ว่า บางกรณีกำหนดระยะเวลาเอาไว้ค่อนข้างสั้น เช่น ต้องยื่นฟ้องภายใน ๙๐ วัน

^{๑๐๙} มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๑๐} มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๑๑} มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๑๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.๑๘/๒๕๕๖

นับแต่วันรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดคำสั่งทางปกครอง ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนในเรื่องความสมบูรณ์ตามกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนานเกินไป ^{๑๑๓}

จ. การฟ้องคดีจะต้องมิใช่ประเด็นที่ซ้ำซ้อนกับเรื่องเดิมที่ตนเคยฟ้อง หรือกำลังฟ้อง หรือเป็นกรณีศาลเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นมาแล้ว

ซึ่งตรงนี้เป็นเรื่องต้องห้ามตามหลักสากลทั่ว ๆ ไปในการเสนอคดีต่อศาลที่ห้ามมิให้ฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ^{๑๑๔}

ฉ. ผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถตามกฎหมายในการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย ถ้าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ ไร้ความสามารถจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องว่าด้วยความสามารถ เช่น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เยาว์จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้แทนโดยชอบธรรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน เว้นแต่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ ศาลอาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีด้วยตนเองได้หากเห็นสมควร ^{๑๑๕} เงื่อนไขของการเสนอข้อพิพาทกรณีนี้ มาจากหลักการและแนวคิดที่ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีความสามารถ (capacite') ในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากผู้ฟ้องคดีมีข้อบกพร่อง ในเรื่องความสามารถก็ต้องดำเนินการแก้ไขตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ ^{๑๑๖} ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควร จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแจ้งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้เยาว์ดังกล่าวทราบ และศาลมีคำสั่งให้ผู้แทนโดยชอบธรรมนั้นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ^{๑๑๗}

ช. เสียค่าธรรมเนียมศาลถูกต้องครบถ้วน

โดยปกติการเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล แต่อย่างไรก็ดี เว้นแต่คดีปกครองบางประเภทที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล ได้แก่ การฟ้องคดีขอให้สั่ง

^{๑๑๓} สำนักงานศาลปกครอง, **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๗), หน้า ๑๘๕.

^{๑๑๔} ข้อ ๓๖(๑), ข้อ ๙๖, ข้อ ๙๗ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พงศกัณณ ๒๕๔๓.

^{๑๑๕} สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง, **ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง**, หน้า ๓๖.

^{๑๑๖} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ**, หน้า ๒๗๘.

^{๑๑๗} ข้อ ๒๗ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พงศกัณณ ๒๕๔๓.

ให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน อันสืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง ๑ ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้^{๑๑๘}

อย่างไรก็ดี ค่าธรรมเนียมศาลอาจสร้างภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระค่าธรรมเนียม ดังนั้น เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนและภาระดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีจึงมีการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลภายใต้หลักเกณฑ์ กล่าวคือ การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล หากคู่กรณีใดยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้ไต่สวนแล้วเห็นว่ามีเหตุตามคำขอจริงก็ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด^{๑๑๙}

๓.๖ การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ในคดีปกครองนั้น จะไม่มีความเท่าเทียมกันในการนำเสนอพยานหลักฐาน เพราะพยานหลักฐานบางส่วนเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความดูแลของราชการ ซึ่งราษฎรไม่อาจรับทราบได้ เช่นระเบียบภายในของทางราชการ คำสั่ง หรือหนังสือเวียนต่าง ๆ เป็นต้น

ฉะนั้น เพื่อความเป็นธรรมในการดำเนินคดี ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริง ตลอดจนควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา ที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน”^{๑๒๐}

ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมที่ใช้ “ระบบกล่าวหา” อันเป็นหน้าที่ของคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างย่อมมีภาระการพิสูจน์ตามประเด็นข้อพิพาทที่ตนกล่าวอ้าง ซึ่งหากไม่สามารถพิสูจน์ให้ศาลเชื่อตามประเด็นที่ตนกล่าวอ้างได้ คู่ความฝ่ายนั้นก็อาจเป็นฝ่ายแพ้คดี

^{๑๑๘} มาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๑๙} มาตรา ๔๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๒๐} นิก สุนทรธัย, ผศ.ชยรินทร์ เพ็ชฌัญญไพศิษฐ์, ผศ.สุรวิทย์ กิจกุลศล, รัฐกฎหมาย รักษาสิทธิ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรีดเดอร์ส ไคเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๔๘๘.

ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญกับรูปแบบการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ไม่ใช้ระบบกล่าวหา หากใช้ “ระบบกล่าวหา” เอกชนก็จะเสียเปรียบและมีโอกาสชนะคดีได้ยาก ในต่างประเทศที่มีระบบกฎหมายปกครองที่พัฒนาแล้ว จึงมีการกำหนดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้มีระบบศาลปกครองเป็นเอกเทศจากระบบศาลยุติธรรม โดยให้มีตุลาการศาลปกครองซึ่งมีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมายปกครองและการบริหารรัฐกิจ กับให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งใช้ “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ที่กำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท^{๑๒๑} การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ย่อมมีส่วนสำคัญที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี ซึ่งในหัวข้อนี้ มีสาระสำคัญของการดำเนินการของศาลปกครอง ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง การแสวงหาข้อเท็จจริง ส่วนที่สอง การนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ส่วนที่สาม การทำคำพิพากษาและคำสั่ง ส่วนที่สี่ วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอตามลำดับ ดังนี้

๓.๖.๑ การแสวงหาข้อเท็จจริง

การดำเนินการของศาลปกครอง การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว แต่ต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณีแต่การชี้แจงต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำความเห็นต่อศาลปกครองมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา^{๑๒๒}

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่น

^{๑๒๑} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕-๒๖.

^{๑๒๒} มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

นอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติม ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นว่านั้น ศาลอาจดำเนินการตามที่กำหนดในส่วนนี้หรือตามที่ศาลเห็นสมควร

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ถ้าต้องมีการให้ถ้อยคำของคู่กรณี พยาน หรือบุคคลใด ๆ ให้ศาลเป็นผู้ซักถาม^{๑๒๓}

ศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของศาลจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้

ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

พยานที่ศาลมีคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำอาจเสนอพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อประกอบการให้ถ้อยคำของตนได้ ถ้าพยานหลักฐานนั้นอยู่ในประเด็นที่ศาลมีคำสั่งให้มีการไต่สวน^{๑๒๔}

อนึ่ง กลไกที่สำคัญในการดำเนินงานของศาลปกครอง ได้แก่ ตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวน เป็นผู้มีบทบาทและมีหน้าที่ตรวจสอบและเสนอความเห็นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันคดีนั้น

ในระหว่างการดำเนินการของตุลาการเจ้าของสำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้ออ้างหรือข้อแย้งของแต่ละฝ่าย และให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายได้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าได้รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนทำความเห็นเสนอให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาคดีต่อไป ในการให้โอกาสคู่กรณี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานของฝ่ายตนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าคู่กรณีมิได้ปฏิบัติภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าคู่กรณีที่ไม่ได้แสดงพยานหลักฐานนั้น ไม่มีหลักฐานสนับสนุนหรือยอมรับข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแล้วแต่กรณี และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสามหรือมีพฤติกรรมการประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชา

^{๑๒๓} ข้อ ๕๐ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุศศิกายน ๒๕๔๓.

^{๑๒๔} ข้อ ๕๑ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุศศิกายน ๒๕๔๓.

ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล

การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนและพนักงานคดีปกครองให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด^{๑๒๕}

ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้^{๑๒๖} ซึ่งในประเด็นนี้ หมายถึงการปฏิบัติหน้าที่นอกที่ตั้งหรือนอกสถานที่ทำการของศาลปกครองนั่นเอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นได้ว่า โดยหลักการของวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ใช้ระบบใต้วง ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพยานหลักบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณี หรือไปทำการตรวจสอบสถานที่ หรือส่งประเด็นไปให้ศาลอื่นแสวงหาข้อเท็จจริงแทน ก็มีอำนาจเรียกคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องให้ส่งเอกสาร หรือพยานหลักฐานใด ๆ รวมทั้งให้มาให้ถ้อยคำ ทั้งนี้ โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่พยานหลักฐานของคู่กรณีเท่านั้น แต่ศาลจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เสมอ โดยในการใต้วงศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ทำการซักถามเอง การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลตาม

^{๑๒๕} มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๒๖} มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

ขั้นตอนนี้โดยปกติเป็นเรื่องที่อยู่ในขั้นตอนของตุลาการเจ้าของสำนวน อย่างไรก็ตาม องค์กรคณะพิจารณาพิพากษาที่มีอำนาจที่จะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ด้วย^{๑๒๗}

ต่อมาหลังจากดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงครบถ้วน ก็จะเป็นขั้นตอนของการสรุปสำนวนเสนอองค์กรต่อไป กล่าวคือ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ศาลได้มา แล้วเห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนคดีให้องค์กรเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป^{๑๒๘} ซึ่งในการบันทึกสำนวนนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนคดีจะต้องเสนอความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีว่าควรวินิจฉัยในแนวทางใดด้วย

จากอำนาจหน้าที่ของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าตุลาการเจ้าของสำนวนจะเป็นผู้มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เพราะจะเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในคดี และพิจารณาเสนอความเห็นในเบื้องต้นต่อองค์กรก่อนที่องค์กรจะรับฟังคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและมีคำพิพากษาต่อไป^{๑๒๙}

๓.๖.๒ การนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ก. การนั่งพิจารณาคดี

เป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง หลักจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว^{๑๓๐} ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการ กล่าวคือ

ในการพิจารณาคดี ให้องค์กรพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์กรพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์กร

^{๑๒๗} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๙๐.

^{๑๒๘} ข้อ ๖๐ วรรคหนึ่ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓.

^{๑๒๙} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**, หน้า ๒๙๑.

^{๑๓๐} ดร.โกศล พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, **วารสารวิชาการกฎหมายปกครอง**, หน้า ๑๒๑.

พิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้^{๑๓๑} อนึ่ง หากปรากฏว่า การส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้แก่คู่กรณีน้อยกว่า ๗ วัน ดังนี้ถือว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น ย่อมส่งผลให้การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้กระบวนการพิจารณาที่เกิดขึ้นหลังจากนั้นไปจนถึงการจัดทำคำพิพากษาของศาลชั้นต้นไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย^{๑๓๒}

การนั่งพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดี ซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณีหรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว ศาลปกครองจะมีคำสั่งดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) ห้ามประชาชนมิให้เข้าฟังการพิจารณาทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือ

(๒) ห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่นว่านั้น

ไม่ว่าศาลปกครองจะได้มีคำสั่งห้ามตาม (๑) หรือ (๒) หรือไม่ก็ตาม มิให้ถือว่าการออกโฆษณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษา หรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ จะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นก็ได้^{๑๓๓}

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของคดีนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่น โดยให้คู่กรณีฝ่ายผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แถลงก่อน

คำแถลงด้วยวาจาของคู่กรณีต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายอื่นนอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ

^{๑๓๑} มาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๓๒} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕/๒๕๕๘.

^{๑๓๓} มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

ในกรณีที่คู่มือฝ่ายใดไม่ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ แต่มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่มือฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาล หรือศาลสั่งให้แถลง^{๑๓๔}

ข. การแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ซึ่งศาลอื่น ดังเช่นระบบของศาลยุติธรรม จะไม่มีตุลาการผู้แถลงคดี เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาแต่อย่างใด ทั้งนี้ การเข้าสู่การทำหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น หรือ ประธานศาลปกครองสูงสุด จะเป็นผู้แต่งตั้ง โดยแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดในศาลนั้น ซึ่งผู้ที่ได้รับแต่งตั้งต้องมีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณา^{๑๓๕} และเมื่อตุลาการผู้แถลงคดีจะปฏิบัติหน้าที่ในคดีใด ตุลาการผู้แถลงคดีจะทำหน้าที่ในองค์คณะเพื่อพิจารณาตัดสินในคดีดังกล่าวด้วยมิได้

จึงเห็นได้ว่า หน้าที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดี คือ การทำหน้าที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะพิจารณาพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นชอบของตนโดยอิสระต่อองค์คณะว่าควรพิพากษาคดีอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ ซึ่งทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุนอย่างแน่นแฟ้นในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี^{๑๓๖} กล่าวคือ

ในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่มือแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้ชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะที่ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจง หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้

ในกรณีที่ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่มือทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะเมื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้^{๑๓๗} ตามที่กล่าวมาข้างต้น ตุลาการผู้แถลงคดีเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการ

^{๑๓๔} ข้อ ๘๕ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓.

^{๑๓๕} มาตรา ๕๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒.

^{๑๓๖} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ**, หน้า ๒๙๓.

^{๑๓๗} ข้อ ๘๘ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓.

ข้อพิพาทของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี เป็นความเห็นโดยอิสระและไม่มีผลผูกพันให้ องค์คณะพิจารณา จะต้องถือปฏิบัติตามและไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการลงมติตัดสินคดี เพราะตุลาการผู้แถลงคดีไม่สิทธิออกเสียงลงมติในการวินิจฉัยคดีที่องค์คณะจะพิจารณาตัดสินแต่อย่างใด^{๑๓๘} กล่าวคือ คำพิพากษาในคดีปกครองอาจเหมือนหรืออาจแตกต่างกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ก็ได้ เพียงแต่ หากความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีแตกต่างจากความเห็นขององค์คณะพิจารณาการลงมติชี้ขาดคดีปกครองขององค์คณะจะต้องมีเหตุผลในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ชัดเจน เนื่องจาก ในคำพิพากษาจะต้องระบุชื่อของตุลาการผู้แถลงคดีโดยแนบคำแถลงการณ์ของ ตุลาการผู้แถลงคดีไว้ร่วมกับคำพิพากษา สำนักงานศาลปกครองจะพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาและความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี เพื่อให้ประชาชนคัดถ่ายสำเนาเอกสารได้^{๑๓๙}

๓.๖.๓ การทำคำพิพากษาและคำสั่ง

คำพิพากษาของศาลปกครองก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลทั่วไป คือ มีอำนาจบังคับในฐานะเป็นคำพิพากษาที่ตัดสินแล้ว (autorite' de la chose juge'e)^{๑๔๐} การจัดทำคำพิพากษาและคำสั่งเป็นขั้นตอนของการตัดสินข้อพิพาทของคู่กรณี อันเป็นบทสรุปของข้อพิพาทว่าจะยุติลงด้วยคำพิพากษาในทิศทางใด กล่าวคือ หากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีฟัง ไม่ขึ้น ศาลปกครองก็จะมีคำพิพากษายกฟ้อง แต่หากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีฟังขึ้น ศาลก็จะมีคำพิพากษาโดยกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามต่อไป กระบวนการจัดทำคำพิพากษาจะมีขึ้นเมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะเป็นผู้นัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น^{๑๔๑} การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น^{๑๔๒} ซึ่งโดยปกติการลงมติเพื่อชี้ขาดคดี ในศาลปกครองชั้นต้น จะมีองค์คณะพิจารณาทั้งสิ้น ๓ คน ส่วนศาลปกครองสูงสุดจะมีองค์คณะพิจารณาทั้งสิ้น ๕ คน

^{๑๓๘} ข้อ ๓ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๖ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐/ตอนที่ ๘๕ ก/หน้า ๒/๑๑ กันยายน ๒๕๔๖.

^{๑๓๙} มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒, ข้อ ๖๐ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓.

^{๑๔๐} สำนักงานศาลปกครอง, **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, หน้า ๒๐๑.

^{๑๔๑} ข้อ ๘๙ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓.

^{๑๔๒} มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒.

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดให้ สามารถนำข้อพิพาทของคู่กรณีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองทั้งหมดในศาลนั้นได้ กล่าวคือ ในศาลปกครองชั้นต้น หากปรากฏว่าคดีมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้^{๑๔๓}

- (๑) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ
- (๒) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ
- (๓) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้น

หรือศาลปกครองสูงสุด

- (๔) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้าน แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในทางปฏิบัติในส่วนของศาลปกครองชั้นต้น พบว่าน้อยมากหรือแทบจะไม่มี การเสนอข้อพิพาทของคู่กรณีให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณา โดยคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะมาจากการลงมติขององค์คณะพิจารณาเท่านั้น ส่วนคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า มีบ้างพอสมควรที่จะนำข้อพิพาทนั้นเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ การนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด มีหลักเกณฑ์กล่าวคือ ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใด หรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมใหญ่นั้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก และถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด^{๑๔๔}

คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนด ในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดเสีย ในกรณีที่เป็นการพิพากษา

^{๑๔๓} ข้อ ๙๔ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓.

^{๑๔๔} มาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒.

ของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด^{๑๔๕}

เมื่อศาลปกครองได้ทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จแล้ว ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีทราบ กำหนดวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี โดยวันที่ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถือว่าเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น แต่ถ้าคู่กรณีไม่มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี ศาลก็จะงดการอ่านแล้วบันทึกไว้ วันที่ศาลบันทึกถือเป็นวันที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นแล้ว ซึ่งประชาชนที่สนใจก็สามารถขอตรวจดูหรือขอสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้ โดยสำนักงานศาลปกครองจะพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครอง รวมถึงความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีปกครองต่อสาธารณะ^{๑๔๖}

๓.๖.๔ วิธีการชั่วคราวก่อนศาลปกครองพิพากษา

การฟ้องคดีปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง (caracte' non suspensif du recours) โดยหลักแล้ว การฟ้องคดีไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องแต่อย่างใด ฝ่ายปกครองยังคงดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองได้อยู่ แม้จะมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วก็ตาม หลักเกณฑ์พื้นฐานดังกล่าวนี้เองก่อให้เกิดสิทธิ์พิเศษอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษของกิจกรรมของฝ่ายกฎหมาย หลักนี้มีความจำเป็น เพราะหากขาดหลักนี้ เอกชนอาจจงใจทำให้งานของฝ่ายบริหารชะงักโดยการยื่นคำฟ้องที่ไม่มีเหตุผลสนับสนุนก็ได้ แต่หลักนี้ก็มีอันตราย (ผลเสีย) เพราะการบังคับทางปกครองบางอย่างอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้ จึงมีการสร้างข้อยกเว้นการใช้หลักอย่างเคร่งครัดขึ้นมา^{๑๔๗}

เป็นเรื่องที่กฎหมายเล็งเห็นความสำคัญว่า บางกรณีคดีพิพาททางปกครองที่ได้เสนอข้อพิพาทต่อศาลหากจะรอจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีตามประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้อง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีช่องทางในการบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นสมควรกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี ไม่ว่าจะมีการร้องขอจากบุคคลดังกล่าวหรือไม่ ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวและออกคำสั่งไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

^{๑๔๕} มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

^{๑๔๖} สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ, หน้า ๓๗.

^{๑๔๗} สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า ๑๘๗ - ๑๘๘.

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐประกอบด้วย ^{๑๔๘}

ตามที่กล่าวมาข้างต้น วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามีด้วยกัน ๒ กรณี คือ การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองและการบรรเทาทุกข์ชั่วคราว

๑. การขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึงการขอให้ชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากการฟ้องคดีไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ ดังนั้นในระหว่างพิจารณาคดี ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงถูกบังคับตามกฎหรือคำสั่งนั้นอยู่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเดือดร้อนหรือเสียหายในกรณีเช่นนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถขอมาในคำฟ้องหรืออาจยื่นคำขอในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี เพื่อให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงเหตุผลในคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และหากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีผลบังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากต่อการเยียวยาแก้ไขอย่างไร

๒. การบรรเทาทุกข์ชั่วคราว แบ่งได้ ๒ กรณี คือ

๒.๑ กรณีการขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองใด ๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของตนก่อนการพิพากษาโดยจะยื่นมากับคำฟ้องหรือยื่นในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

๒.๒ กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์ เป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำขออาจเป็นผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีหรือบุคคลอื่นก็ได้ โดยจะยื่นคำขอในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี กรณีขอให้คุ้มครองประโยชน์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลมีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอ หรือเพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อคดีสิ้นสุด ^{๑๔๙}

ท้ายที่สุดในบทที่ ๓ นี้ ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาทั้งหมดเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย จึงเห็นได้ว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบดังกล่าว

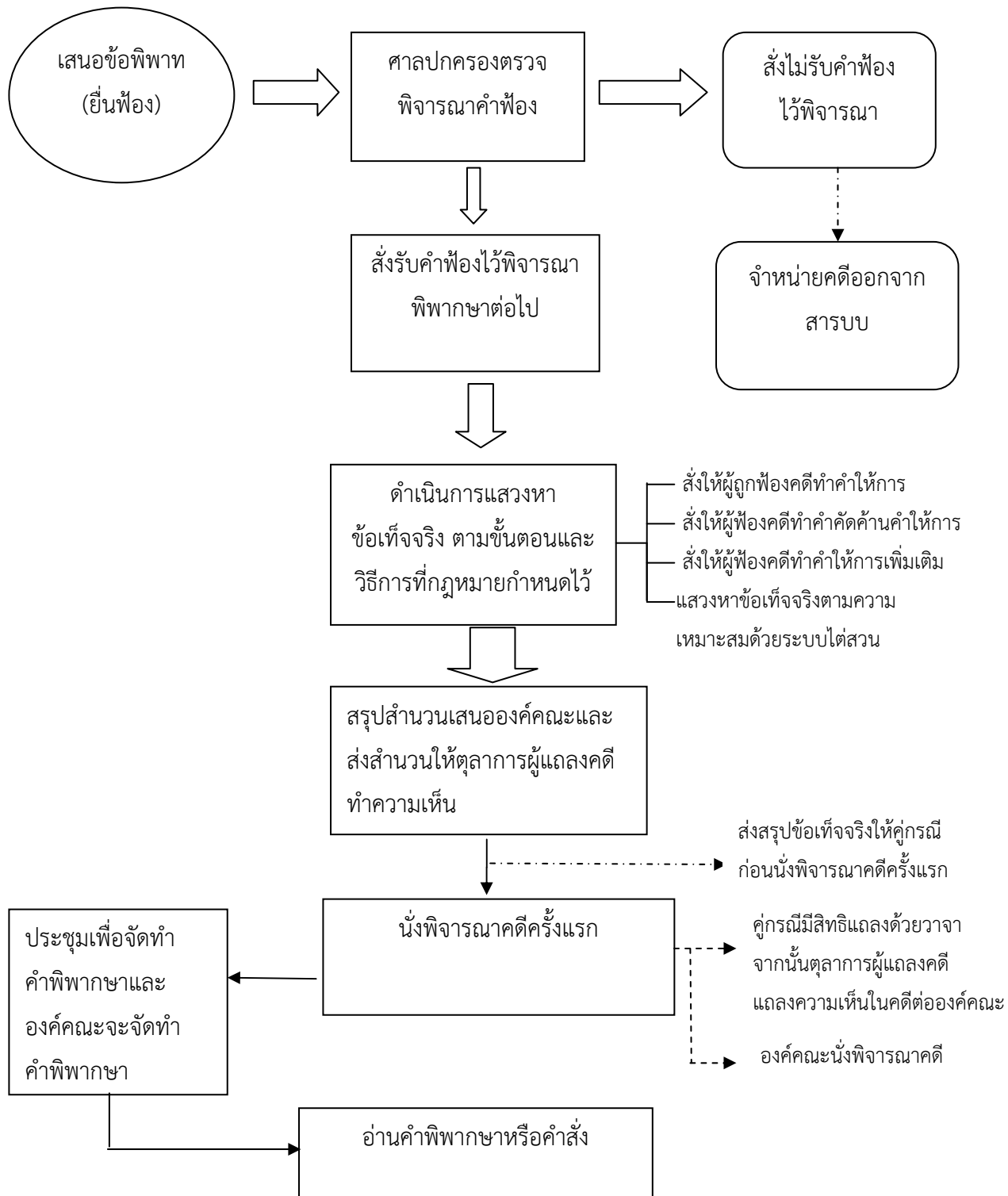
^{๑๔๘} มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๔๙} สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ, หน้า ๒๕-๒๖.

ยอมส่งผลทำให้ระบบการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้รับความคุ้มครองมากขึ้น และยังส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองอยู่ในลักษณะที่มีความโปร่งใส ถูกตรวจสอบได้มากขึ้น ^{๑๕๐}

^{๑๕๐} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service), หน้า ๔-๖.

ทั้งนี้ สามารถอธิบายสรุปขั้นตอนการบริหารจัดการซื้อพิพาทของศาลปกครองไทย
ในภาพรวมโดยสังเขปตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๑๐ ภาพรวมขั้นตอนในการบริหารจัดการซื้อพิพาทของศาลปกครองไทย

บทที่ ๔

แนวความคิด ทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับศาลปกครองไทย

ในบทที่ ๔ ผู้วิจัย จะทำการศึกษาทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกและ ศึกษาทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมหรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เพื่อจะนำข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับจากการสัมภาษณ์ มาสังเคราะห์และนำแนวคิดของพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยต่อไป

เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงตั้งประเด็นสัมภาษณ์ไว้ ๓ ประเด็น คือ

(๑) ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก (๒) ความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธสมณะของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง (๓) การนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธสมณะไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ผู้วิจัยได้จำแนกตามความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านไว้สองลักษณะ กล่าวคือ

ก. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

ข. ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

ดังนั้น ความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก ผู้วิจัยจึงไม่สอบถามข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ตามข้อ ก. ส่วนความเข้าใจเกี่ยวกับหน้าที่ของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงไม่สอบถามข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ตามข้อ ข.

๔.๑ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

อาจารย์ ดร. ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐหรืออาจเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เช่น ผู้บังคับบัญชาขัดแย้งกับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับคำสั่งต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการให้ระงับการปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น^๑

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรในทางตุลาการ มีหน้าที่บริหารจัดการข้อพิพาทซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่วินิจฉัยตัดสินข้อพิพาทระหว่างคู่ความฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายรัฐซึ่งพิพาทกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชน โดยศาลปกครองมีอำนาจในการบริหารจัดการข้อพิพาทและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของประชาชน^๒

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการโดยเป็นศาลที่แยกออกมาจากศาลยุติธรรม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารรัฐกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงาน ทางปกครอง ซึ่งถูกฟ้องว่ากระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้^๓

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ในฐานะพระสงฆ์อาจมิได้มีโอกาสสัมผัสกับศาลปกครองโดยตรง แต่ก็ทราบว่าศาลปกครองเป็นองค์กรที่สำคัญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

^๑ สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

^๒ สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร, ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

^๓ สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

ของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยมีวิธีการหรือชุดวิธีในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องร้องถึงการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของรัฐ^๔

พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนเมื่อเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงศาลปกครองได้ง่ายกว่าศาลยุติธรรม และเชื่อว่าเป็นองค์กรที่ประชาชน มีความเชื่อมั่นที่จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน เมื่อเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานรัฐ^๕

สรุปได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์เข้าใจว่า ศาลปกครองเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

๔.๒ ความเข้าใจเกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิรณสมณะของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม หรือการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

นายบุญชู จันทรวงค์ ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิรณสมณะว่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระวินัยปิฎก ซึ่งกำหนดชุดวิธีในการแก้ไขข้อขัดแย้งของสงฆ์ ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในสังคมสงฆ์หรือ มีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิกขาบท ซึ่งมีวิธีในการบริหารจัดการ ๗ รูปแบบ ได้แก่ สัมมุขาวินัย, อมูพหวินัย, ปฎิญาตภรณะ, เยภุยยสิกา, ตินวัตถารกะ, สติวินัย, ตัสสปาปิยสิกา โดยในแต่ละวิธีต่างก็มีจุดเด่นแตกต่างกันออกไป^๖

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิรณสมณะว่า แนวคิดนี้เป็นเครื่องมือหรือชุดวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงคิดค้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์

^๔ สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปณโย, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^๕ สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

^๖ สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทรวงค์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

และวิธีการอยู่ในพระวินัยปิฎก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทในสังคมของพระสงฆ์ ซึ่งมีวิธีการในการบริหารจัดการ ๗ รูปแบบ ได้แก่ สัมมุขาวินัย, อมูพหวินัย, ปฏิญญาตกรณะ, เภกฺกยยสิกขา, ตินวัตถารกะ, สติวินัย, ตัสสปายิปยสิกขา เพื่อให้สังคมของพระภิกษุดำเนินไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรมกับคู่ขัดแย้ง^๗

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธมสมณะว่า เรื่องดังกล่าวพระพุทธเจ้าตรัสว่าไว้ในพระวินัยปิฎก เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการข้อพิพาทของสังคมสงฆ์ ในลักษณะต่าง ๆ ๗ ประการ แต่ละวิธีมีความแตกต่างในการใช้ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพข้อขัดแย้งว่า พระภิกษุสงฆ์ขัดแย้งกันในเรื่องใด ในประการสำคัญ เป็นวิธีคิดตามหลักศีลธรรม (Moral) ซึ่งละเอียดอ่อนกว่า Legal โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสงบสุขขององค์กรสงฆ์^๘

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธมสมณะว่า เป็นระเบียบในการจัดการข้อพิพาทของสงฆ์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล โดยกำหนดรูปแบบและวิธีการไว้ ๗ วิธี ตามความเหมาะสมของข้อพิพาท ซึ่งอาจใช้ควบคู่กันได้มากกว่า ๑ วิธี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ว่า บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎก^๙

นายสหโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธมสมณะว่า เป็นชุดเครื่องมือสำหรับจัดการข้อพิพาทของพระสงฆ์ที่มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล โดยกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติที่แน่นอนซึ่งปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระวินัยปิฎก ชุดเครื่องมือที่ว่ามานี้มี ๗ วิธีการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อขัดแย้งของพระภิกษุสงฆ์ระงับไป เพื่อให้หมู่คณะสงฆ์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข^{๑๐}

สรุปได้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์เข้าใจว่า พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการระงับข้อขัดแย้งของภิกษุสงฆ์ ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล เรียกว่า อริกธมสมณะ ซึ่งมี ๗ วิธีการในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่ขัดแย้ง ได้แก่ สัมมุขาวินัย, อมูพหวินัย, ปฏิญญาตกรณะ, เภกฺกยยสิกขา, ตินวัตถารกะ, สติวินัย, ตัสสปายิปยสิกขา โดยในแต่ละวิธีก็มีลักษณะ

^๗ สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^๘ สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^๙ สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๐} สัมภาษณ์ นายสหโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ อธิกรณสมณะมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งของสงฆ์เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมสงฆ์

๔.๓ การนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอธิกรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

ผู้ให้สัมภาษณ์ทุกรายต่างก็เห็นว่า สามารถนำแนวคิดพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์มีมุมมอง และทัศนคติที่หลากหลายในการประยุกต์ใช้และเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยนี้อย่างมาก รายละเอียดบันทึกคำให้สัมภาษณ์ทั้งหมดปรากฏอยู่ในภาคผนวกในส่วนของบริษัทสัมภาษณ์

เนื่องจากประเด็นคำถามนี้ ผู้วิจัยได้รับข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละราย ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่สอบถามจำนวนมาก ประกอบกับ ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น ๑๐ ท่าน จึงทำให้ข้อมูลสำคัญในส่วนนี้มีปริมาณมาก ฉะนั้น แนวความคิดและทัศนคติของผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละราย ผู้วิจัยจึงเรียบเรียงและนำเสนอในหัวข้อ ๔.๔

๔.๔ การบูรณาการแนวความคิดพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก เพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย เป็นการแก้ไขความขัดแย้งของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลด้วยกระบวนการยุติธรรม โดยนำบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทไปวินิจฉัยชี้ขาดคดี เพื่อให้ข้อพิพาทเหล่านั้นยุติลง และทำให้สังคมสามารถขับเคลื่อนไปได้ตามปกติ ซึ่งบางครั้งการตัดสินคดีของศาลหรือผลคดีอาจขัดแย้งต่อกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติหรือกฎศีลธรรม ทั้งนี้ เพราะข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาด้วยตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียว เราอาจจะมีกฎหมายสำหรับกิจกรรมและกิจการทุกอย่างในสังคมนมนุษย์ ครบทุกอย่าง แต่ที่ว่าไม่จริงแท้ก็คือ กฎหมายเหล่านั้นก็คุ้มครองและกิจการด้านนั้น ๆ แต่ละอย่างแต่ละด้านเท่านั้น เป็นเอกเทศจากกัน ยังหาได้มีกฎหมายที่เชื่อมโยงประสานกิจกรรมและกิจการทุกด้านเหล่านั้นเข้ามาอยู่ในระบบอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างครอบคลุมทั่วทั้งหมดไม่^{๑๑} ศีลธรรม จริยธรรม ตลอดจนจารีตประเพณีเป็นบ่อเกิดของกฎหมายก่อนจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษร ศีลธรรม จริยธรรม และจารีตประเพณี ได้นำมาใช้บังคับร่วมกับกฎหมายของบ้านเมือง ในบางกรณี ทั้งนี้ เพื่อเสริมความสมบูรณ์ของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ศีลธรรม จริยธรรมและจารีตประเพณีจึงเป็นทองแผ่นเดียวกัน เราไม่อาจแบ่งแยกศีลธรรมกับ

^{๑๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๓๖.

กฎหมายให้ขาดจากกันโดยเด็ดขาด กฎหมายจะต้องอยู่คู่กับศีลธรรม ศีลธรรมจะต้องเสริมสร้างและสนับสนุนกฎหมายโดยให้ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย^{๑๒}

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า สมควรน้อมนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกมาเชื่อมประสานกับกระบวนการแก้ไขปัญหาคข้อพิพาททางปกครองของศาลปกครอง

อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ชุดวิธีของพระพุทธเจ้าในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นหลักคิดในเชิงศีลธรรมซึ่ง มีความรัดกุมกว่าการจัดการกับข้อพิพาทของชาวโลกหรือฝ่ายฆราวาส ดังจะเห็นได้จาก การตั้งพระวินัยธรซึ่งเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทต้องมีคุณสมบัติที่เข้มงวดหลายประการ หลักการบริหารจัดการข้อพิพาทของพระพุทธเจ้าเมื่อพิจารณาถึงหลักอธิปไตย ๓ แล้ว (อัตตอธิปไตย, โลกาธิปไตย, ธัมมาธิปไตย) ถือว่าเป็นไปตามหลักธัมมาธิปไตย ซึ่งถือธรรมเป็นใหญ่^{๑๓} การจะนำหลักการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเห็นว่า ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ตามความเหมาะสมของการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับวิถีของชาวโลกตามกรอบแนวทางของแต่ละชุดวิธี

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การระงับข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการแก้ไขด้วยบทกฎหมาย ซึ่งเรื่องราวหรือเหตุการณ์พิพาทยุติจริง แต่คนซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้อาจไม่พึงพอใจเพราะไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมก็เป็นได้ เพราะกฎหมายเกิดขึ้นภายหลังกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ หรือ กฎทางศีลธรรมซึ่งอยู่เหนือกฎหมายและอยู่คู่สังคัมมนุษย์มานาน ชุดวิธีตามหลักอภิปรัชญาสมณะเป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติหรือกฎทางศีลธรรมที่บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎกใช้แก้ไขปัญหาคข้อพิพาทข้อขัดแย้งของสงฆ์ ซึ่งเป็นสังคมตัวอย่างจึงสามารถนำหลักเกณฑ์และวิธีคิดในเรื่องนี้ไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม ให้สอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นกติกาในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง^{๑๔}

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการใช้กลไกของกฎหมายบ้านเมืองซึ่งแท้จริงแล้วตัวบทกฎหมายมีคุณค่าในการควบคุมสังคมในระดับที่ต่ำกว่ากฎเกณฑ์ศีลธรรม ทั้งนี้ ถ้าระบบของจริยธรรม

^{๑๒} ศาสตราจารย์ พิเศษ ประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล, “ปริมนทลแห่งกฎหมาย”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔), หน้า ๑๒๒.

^{๑๓} สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๔} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

ครบถ้วนกฎหมายย่อมไม่จำเป็น แต่ในความเป็นจริง เนื่องจากสังคมมีความบกพร่องหรือความไม่บริบูรณ์ในศีลธรรม จึงต้องมีตัวบทกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือ เช่นเดียวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองซึ่งเป็นเรื่องของการใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการจัดการข้อขัดแย้งโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะประคับประคองให้สังคมขับเคลื่อนต่อไปได้นั่นเอง ส่วนหลักอภีรณสมณะเป็นพุทธวิธีในการทำให้ข้อพิพาทของสังคมสงบ สงบ หรือระงับ อันเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาด้วยระบบศีลธรรม หรือกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสม^{๑๕}

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นการดำเนินการที่ยึดถือกฎหมาย (Law) ซึ่งตัวกฎหมายเองเราก็ลอกเลียนมาจากต่างประเทศเสียเป็นส่วนมาก ในเรื่องนี้ นักวิชาการกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศเมื่อได้มาศึกษาการแก้ไขข้อขัดแย้งในมิติเชิงศีลธรรม โดยเฉพาะเรื่อง อภีรณสมณะซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการความขัดแย้งของสงฆ์ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในพระวินัยปิฎก ต่างก็ประหลาดใจถึงเครื่องมือหรือชุดวิธีนี้ องค์กรสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงคิดค้นขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการข้อพิพาท อันเป็นการขจัดความขัดแย้งด้วยสันติวิธีอย่างมีคุณภาพ ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาลแล้ววิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งตามแนวคิดเรื่องอภีรณสมณะจึงสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ ตามความเหมาะสม^{๑๖}

นายบุญชู จันทร์วงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การนำแนวคิดที่อยู่ในพระวินัยปิฎก อันได้แก่ หลักอภีรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการผสมผสานแนวคิดตามหลักศีลธรรม เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเชื่อได้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาทของศาลปกครองทุกฝ่าย^{๑๗}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การนำแนวคิดที่อยู่ในพระวินัยปิฎก อันได้แก่ หลักอภีรณสมณะไปประยุกต์ใช้ถือว่าเป็นเรื่องที่ดีและน่าสนับสนุน เพราะเป็น

^{๑๕} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร,ดร, ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

^{๑๖} สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๑๗} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ระบบวิธีคิดตามหลักศีลธรรมและมีความครอบคลุมกับสภาพปัญหามากกว่าการใช้ตัวบทกฎหมายไปแก้ไขปัญหา^{๑๘}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า สังคมของพระภิกษุสงฆ์ถือว่าเป็นสงฆ์ตัวอย่าง อันเป็นต้นแบบของสังคมที่บริหารจัดการด้วยระบบคุณธรรม การนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์กับการจัดการข้อขัดแย้งของคู่อริที่พิพาทกันในศาลปกครอง จึงเป็นการนำระบบคุณธรรมมาปรับใช้กับข้อขัดแย้งในทางโลก ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมนับสนุนแนวคิดนี้ให้เกิดผลเท่าที่สภาพในปัจจุบันจะเอื้ออำนวยได้ตามสมควรแก่กรณี^{๑๙}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า ถ้าจะมองในแง่ของสัจจะหรือกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) อธิกรณสมณะหลายเรื่องมีอยู่ในตัวของมันเองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพียงแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาท มิทราบหรือมิได้ให้ความสนใจ แต่ถึงจะมีก็ได้หมายความว่า มีความละเอียดลุ่มลึกเหมือนพุทธวิธี ซึ่งองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงคิดค้นและนำมาอธิบายในรูปแบบของคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่า พระวินัยปิฎก จึงเป็นที่น่ายินดี และน่าสนใจที่จะนำแนวคิดอธิกรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย^{๒๐}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าว เห็นว่า กลไกทางศีลธรรมเกิดขึ้นก่อนกฎหมายบ้านเมือง พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาลเป็นแนวความคิดในการจัดการกับความขัดแย้งในเชิงศีลธรรม ซึ่งมีความละเอียดอ่อนและครอบคลุมกับสภาพปัญหามากกว่าการนำแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายไประงับข้อขัดแย้ง จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสม

จากการศึกษาวิจัยพบว่า พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก มี ๗ วิธีการตามหลักอธิกรณสมณะ ได้แก่

- ๑.) การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า (สัมมุขาวินัย)
- ๒.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย (สติวินัย)
- ๓.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการยกประโยชน์ให้ในขณะเป็นบ้า (อมุพหวินัย)

^{๑๘} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๑๙} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๒๐} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

- ๔.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยถือเอาตามคำรับของจำเลย (ปฏิญญาตกรณะ)
- ๕.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยใช้เสียงข้างมาก (เยกยูยลิกา)
- ๖.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด (ตัสสปายลิกา)
- ๗.) การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการประนีประนอม (ติณวัตถารกะ)

๔.๔.๑ การบูรณาการแนวคิดสัมมุขารวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

สัมมุขารวินัย แปลว่าระงับความขัดแย้งในที่พร้อมหน้า หมายถึง การที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาประชุมพร้อมหน้ากัน นำประเด็นปัญหามาพูดคุยกันแล้วหาข้อยุติ^{๒๑} โดยเป็นระเบียบที่ยกเอา อธิกรณที่เกิดขึ้นนั้น ๆ มาพิจารณา วินิจฉัยในท่ามกลางสงฆ์ ต่อหน้าคฤกรณและระงับด้วยอำนาจของสงฆ์ ตามกระบวนการในกรณีนั้น ๆ^{๒๒}

จากการศึกษาวิจัย พบว่า ระบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง แตกต่างกับระบบวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม ส่งผลให้คฤกรณฝ่ายหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามาในกระบวนการรับรู้ของข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งในทางปฏิบัติในการประสานงานกับศาลปกครอง หน่วยงานของรัฐจะใช้วิธีมอบอำนาจให้ฝ่ายกฎหมายหรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลปกครองแทน ทำให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยราชการต่าง ๆ (เช่น อธิบดี, ปลัดกระทรวง, รัฐมนตรี) มิได้รับทราบสภาพปัญหาอย่างจริงจัง ถึงสาเหตุที่ส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ ระบบการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitor System) ที่กำหนดให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงที่จำเป็นต่อการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท^{๒๓} ซึ่งแตกต่างจากการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบกล่าวหา ซึ่งระบบไต่สวนของศาลปกครองมีวิธีการที่สำคัญ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยเรียกคฤกรณมา พบศาล เพื่อไต่สวนให้ได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาคดี ซึ่งในประเด็นนี้มีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มาตรา

^{๒๑} พระศรีคัมภีร์ญาณ, พุทธวิธีแก้ปัญหาคความขัดแย้งโดยกรอบแห่งอธิกรณสมณะ ๗ :ศึกษาแนวการประยุกต์ใช้สัมมุขารวินัย เยกยูยลิกาวินัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php [๑ สิงหาคม ๒๕๕๕].

^{๒๒} พระมหาสุทิตย อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*, ๑๔๘.

^{๒๓} ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์, *ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ*, หน้า ๒๖.

๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ให้ตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(๒) มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งวัตถุ เอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณา

(๓) มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาให้ถ้อยคำหรือนำพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๔) มีคำสั่งเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณา

(๕) ใต้วงหรือมีคำสั่งในเรื่องใดที่มีใช้การวินิจฉัยชี้ขาดคดี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในระเบียบประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ในกรณีจำเป็น ตุลาการศาลปกครองหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากตุลาการศาลปกครองมีอำนาจไปตรวจสอบสถานที่ บุคคล หรือสิ่งอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ”

มาตรา ๔๕ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้ ”

จากบทบัญญัติข้างต้นที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ จึงเห็นได้ว่า กลไกที่สำคัญในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีการไต่สวน ซึ่งจำเป็นต้องมีคำสั่งให้คู่กรณีหรือหน่วยราชการต่าง ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือมีคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ ให้มาศาล เพื่อทำการไต่สวน ตามนัยมาตรา ๖๑ ข้างต้น แต่เนื่องจากมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เปิดช่องให้สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลปกครองแทนตนได้ จึงขาดสภาพบังคับที่จะทำให้คู่กรณีที่แท้จริงโดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายหน่วยงานของรัฐ ต้องมาศาลหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยตนเอง โดยมักจะใช้วิธีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ในสังกัดให้เป็นผู้ดำเนินการ ปัญหาในทางปฏิบัติจึงเกิดขึ้นเสมอที่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอาจไม่ทราบเรื่องประเด็นที่พิพาทอย่างถ่องแท้ ประกอบกับไม่มีอำนาจตัดสินใจและไม่สามารถรับผิดชอบในถ้อยคำที่ตนให้การไว้ต่อศาลได้ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงพิจารณาได้ว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทดังกล่าวไม่เป็นไปตามพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทตามหลักสัมมาวินัย สัมมาวินัย คือ การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า พร้อมหน้าในที่นี้ หมายถึง พร้อมหน้าสงฆ์ พร้อมหน้าบุคคล พร้อมหน้าวัตถุ และพร้อม

หน้าธรรม ^{๒๔} เพราะขาดลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญของหลักสัมมุขาวินัยในเรื่อง ความพร้อมหน้าบุคคล กล่าวคือ ผู้ที่สมควรจะเข้าสู่กระบวนการรับรู้ของการตัดสินข้อพิพาทมิได้เข้ามาในกระบวนการนั่นเอง ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการอำนวยความสะดวกและก่อให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงาน สภาพปัญหาเช่นว่ามานี้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ มนัส สุขสวัสดิ์ ในเรื่อง ปัญหาข้อขัดข้องในวิธีพิจารณาคดีปกครองจากมุมมองของพนักงานอัยการ ซึ่งช่วงหนึ่งของงานวิจัย ได้ให้ทรรศนะในเรื่องนี้ไว้ว่า “ ในกรณีที่ศาลปกครองได้นัดไต่สวนข้อเท็จจริงและต้องการอยากจะทราบข้อเท็จจริงจากปากคำของหัวหน้าส่วนราชการจริง ๆ ไม่ว่าจะป็นรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีกรมต่าง ๆ ส่วนมากแล้วจะไม่ค่อยจะไปศาลด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในระดับรองลงมาไปแทน บางทีก็ขอให้พนักงานอัยการไปชี้แจงแทนตามข้อเท็จจริงและเอกสารที่ให้นำมาด้วย ทั้ง ๆ ที่ศาลเองไม่ประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงหรือเหตุผลจากพนักงานอัยการผู้รับมอบอำนาจ แต่ต้องการซักถามเหตุผลบางอย่างจากผู้แทนหน่วยงานโดยตรง ^{๒๕}

สภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า สามารถนำแนวคิดสัมมุขาวินัยไปประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

พระมหาพรหม ธรรมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า หลักสัมมุขาวินัย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และแนวคิดที่มุ่งเน้นถึงความโปร่งใส ที่จะต้องกระทำต่อหน้ามิใช่กระทำโดยลับหลัง คู่พิพาท ศาลปกครองก็อาจนำหลักนี้ไปประยุกต์ใช้กับการทำหน้าที่ได้เพื่อให้เกิดการพิจารณาที่พร้อมหน้า ซึ่งจริงอยู่เวลาต่อสู้คดี ตัวอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ อาจจะไม่ลงมาดูในเรื่องเหล่านี้เอง แต่จะใช้วิธีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดดำเนินการแทน เนื่องด้วยเพราะภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีหลากหลาย ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ มากมาย แต่อย่างไรก็สมควรที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า เรื่องพิพาท แต่ละเรื่องซึ่งเป็นคดีปกครอง เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ อย่างนี้ ตัวอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ก็ควรที่จะให้ความสำคัญซึ่งก็คือได้ว่า คู่ความฝ่ายรัฐ โดยหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ได้รับทราบปัญหาอันเกิดจากการบริหารรัฐกิจที่กระทบสิทธิของราษฎรจนเป็นเหตุให้หน่วยงานของตนต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันสะท้อนได้ว่าการวินิจฉัยตัดสินของศาลปกครองได้กระทำโดยต่อหน้าคู่พิพาทอย่างแท้จริงตามหลักคิดในเรื่องสัมมุขาวินัย ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้โดยศาลปกครองต้องมีมาตรการให้ผู้รับผิดชอบ

^{๒๔} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๕๕๘/๓๔๕-๓๔๖.

^{๒๕} มนัส สุขสวัสดิ์, “ ปัญหาข้อขัดข้องวิธีพิจารณาความคดีปกครองจากมุมมองของพนักงานอัยการ ”. บทบัณฑิต นิติสารของเนติบัณฑิตยสภา, หน้า ๑๕๑.

ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่ถูกฟ้องคดีได้รับรู้ รับทราบมูลเหตุแห่งข้อขัดแย้งอย่างแท้จริง
นั่นเอง^{๒๖}

พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องสัมมาขานัย
การจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า เป็นเรื่องของความโปร่งใสเพราะทำให้คู่กรณีได้รับรู้รับทราบ
ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนมีผลคำตัดสิน แนวคิดนี้ ก่อให้เกิดประโยชน์และความเป็นธรรมต่อ
คู่พิพาท เนื่องจากการดำเนินการต่อหน้าผู้พิจารณา (ผู้พิพากษา, ตุลาการ) ต่อหน้าคู่พิพาท
(คู่กรณี) ต่อหน้าวัตถุเรื่องราวหรือเหตุการณ์พิพาท (ประเด็นที่พิพาท) ต่อหน้าธรรม วินิจฉัยความ
ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและความเป็นธรรม ในเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า คู่ความฝ่ายรัฐซึ่งมีฐานะ
เป็นนิติบุคคล (กระทรวง, ทบวง, กรม) ผู้ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ
มักมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลปกครอง ในขณะที่อีกฝ่าย
ซึ่งเป็นราษฎรซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงมักจะต่อสู้คดีด้วยตนเอง ตรงนี้จึงสะท้อนได้ว่า
เมื่อพิจารณาตามหลักสัมมาขานัยแล้ว เห็นได้ว่า คู่ความอาจไม่ได้อยู่พร้อมหน้ากันอย่างแท้จริง
เพราะเหตุของกลไกในระบบราชการ ที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชามาต่อสู้คดีแทน
ผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานจึงไม่อาจรับรู้สภาพปัญหาของหน่วยงานของตนเองอย่างแท้จริงที่ไปทำการ
กระทำความผิดของราษฎรจนกระทั่งเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทขึ้น ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ (คดีสำคัญ)
จึงควรมีวิธีการที่สามารถทำให้ผู้แทนนิติบุคคลของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งถูกฟ้องคดีสามารถมา
ติดต่อกับศาลปกครองด้วยตนเองหรือสามารถรับรู้ถึงข้อเท็จจริงในคดี (รู้จริง ๆ) ศาลปกครองจึงควรมี
วิธีในการดำเนินการเพื่อให้แนวคิดในเรื่องสัมมาขานัยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเพราะหลักเรื่องความ
พร้อมหน้าเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมในคดี อีกทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้ปัญหาใน
รูปแบบเดิมเกิดขึ้นซ้ำอีก ด้วยเหตุที่ว่า หัวหน้าส่วนราชการไม่เคยรับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาใน
การฟ้องร้อง^{๒๗}

พระมหาบุญเลิศ ธมมทลสี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องสัมมาขานัย
หลักการจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า ถ้าศาลปกครองสามารถประยุกต์ได้ก็จะสร้างความเป็นธรรม
ให้แก่คู่ขัดแย้งได้มาก การตัดสินอธิกรณ์ในที่พร้อมหน้าในที่นี้ ต่อหน้าสงฆ์และต่อหน้าบุคคลคือต่อ
หน้าผู้พิจารณาและต่อหน้าคู่ขัดแย้งตามลำดับ ต่อหน้าวัตถุ หมายถึง เรื่องคดีปกครองที่พิพาทกันนั้น
คือเรื่องอะไร มีความเป็นมา เป็นไปประการใด ส่วนต่อหน้าธรรม หมายถึง พิเคราะห์ต่อหน้าหรือ

^{๒๖} สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบัน
ภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๒๗} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร,ดร., ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

พร้อมหน้าด้วยระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม สัมมุขานีนัย เมื่อนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่ได้แยกแยะไว้ก็จะเป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาททุกฝ่ายได้มาอยู่พร้อมเพรียงกันและรับทราบประเด็นตลอดจนรับรู้ขั้นตอนพิจารณา ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิด ความโปร่งใสและความชัดเจนในการตัดสินใจทางปกครอง^{๒๘}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า สัมมุขานีนัย หลักการตัดสินข้อพิพาทในที่พร้อมหน้าเห็นว่า หากหัวหน้าส่วนราชการมาศาลด้วยตนเองย่อมเป็นตัวอย่างแก่สังคมในการเปิดเผยตัว อันแสดงถึงความรับผิดชอบและตัวอย่างที่ดีในการให้ความสำคัญกับปัญหาข้อพิพาทที่หน่วยงานของตนไปกระทำการกระทบสิทธิราษฎรให้ต้องเดือดร้อน โดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกระทรวง, ทบวง, กรม ที่ถูกฟ้องคดี ควรรับรู้ถึงสาเหตุและสภาพปัญหาที่เป็นเหตุให้ถูกฟ้องอย่างมีใช่เพียงแต่มอบหมายเจ้าหน้าที่ระดับล่างมาให้ข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองแล้วก็จบสิ้นกันไป นอกเหนือจากหัวหน้าหน่วยงานต้องรับรู้รับทราบแล้วเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกฟ้องก็ควรจะได้รับรู้รับทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีของราษฎรที่เดือดร้อนด้วยเช่นกัน ซึ่งศาลปกครองต้องหาช่องทางสนับสนุนให้เกิดความพร้อมหน้าในการรับรู้รับทราบปัญหาในคดีให้เป็นรูปธรรม ก็จะสร้างความเป็นธรรมและช่วยลดปัญหาการถูกฟ้องร้องในเรื่องเดิม ๆ ได้มาก^{๒๙}

นายบุญชู จันทรวงค์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องสัมมุขานีนัย เนื่องจากศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง, ศาลอาญา, ศาลจังหวัด, ศาลแขวง) กล่าวคือ “ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน” ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บังคับโดยเด็ดขาดว่า คู่ความที่แท้จริงจะต้องปรากฏตัวต่อศาล ในการนี้จึงสามารถใช้วิธีการทางเอกสารในการยื่นเข้ามาในคดีพิพาทได้ ประกอบกับผู้อยู่ในสถานะของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมากมาย ในบางกรณีหากผู้นั้นจะดำเนินการด้วยตนเองอาจจะไม่สะดวก ศาลปกครองจะต้องพิจารณาจากรูปคดีแต่ละเรื่องว่า เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ ที่ควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยตนเองเพราะการได้รับทราบประเด็นข้อพิพาทด้วยความพร้อมหน้า ย่อมจะสร้างความเป็นธรรมได้อย่างมาก ทำให้หัวหน้า

^{๒๘} สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ธรรมทสสี, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๒๙} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

ส่วนราชการที่ถูกฟ้อง ได้ล่วงรู้ถึงปัญหาของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองว่า หน่วยงานของตนกระทำการโดยมิชอบประการใด อันเป็นเหตุให้กระทบสิทธิต่อราษฎร ทั้งยังเป็นการลดปัญหาสภาพข้อขัดแย้งในลักษณะเดิม ๆ ที่หน่วยงานมักก่อให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้หากหัวหน้าส่วนราชการที่ถูกฟ้อง มิได้มาด้วยตนเอง อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะเป็น “ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่อง ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง อันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องคดีนั่นเอง มิใช่มอบหมายให้แต่ฝ่ายกฎหมายหรือกองกฎหมายหรือสำนักนิติการณ (แล้วแต่การจัดองค์กรในแต่ละหน่วย) เพราะแม้ว่านิติกรจะรู้เรื่องกฎหมาย แต่นิติกรมิได้รู้เรื่องข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุให้ถูกฟ้อง เมื่อเป็นดังนี้จึงเท่ากับเป็นการดำเนินการที่มีได้ทำต่อหน้าบุคคลตามแนวคิดในเรื่องสัมมุขาวินัย สรุปลก็คือ เรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบในวงกว้าง ศาลปกครองควรระบุไปในหมายเรียกว่าให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมาศาลด้วยตนเอง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้เป็นเหตุให้เกิดคดีพิพาท เช่น ประเด็นของคดีเกี่ยวกับเรื่องปลูกป่า ก็ต้องให้ผู้ที่ทำเรื่องปลูกป่าเป็นผู้ดำเนินการ มิใช่มอบหมายฝ่ายกฎหมาย หรือมอบหมายพนักงานอัยการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงเข้าสู่สำนวนการพิจารณาของศาลปกครอง อันจะเป็นไปตามหลักสัมมุขาวินัย ซึ่งเป็นการนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ราษฎรได้มากยิ่งขึ้น ในทางปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการแต่ละคน ที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องความพร้อมหน้า^{๓๐}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า สัมมุขาวินัย ตรงนี้สาระสำคัญคือ การจัดการข้อพิพาทจะต้องกระทำต่อหน้า คู่ขัดแย้ง ต่อหน้าผู้พิจารณาตัดสิน ประเด็นก็คือต่อหน้า คู่ขัดแย้ง (คู่กรณี) ความแตกต่างของศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็คือ ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา ระบบไต่สวนของศาลปกครองนั้น ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง ทางปฏิบัติคู่ความส่วนมากก็คือ ส่วนราชการทั้งหลายนั่นเอง ผู้แทนก็คือ อธิบดี, ปลัดกระทรวง, รัฐมนตรี, ผบ.ตร., ผบ.ทบ. เป็นต้น และเนื่องด้วยสภาพของคดีปกครอง ซึ่งต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง บุคคลเหล่านี้มักไม่ติดต่อกับศาลเกี่ยวกับคดีด้วยตนเอง แต่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่น หรือพนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนตน การนำสัมมุขาวินัยไปประยุกต์ใช้ ถ้าจะให้ดีที่สุด เห็นว่า สำคัญที่สุด ผู้แทนส่วนราชการตามที่กล่าวมาข้างต้นควรดำเนินการด้วยตนเอง (ถ้าเป็นไปได้) รองลงมา ก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ทราบเหตุหรือเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องร้องในเรื่องที่พิพาทกัน (มิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย) และลำดับสุดท้ายก็คือ บุคคลที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรมอบหมายให้ดำเนินคดี (ซึ่งตามปกติเข้าใจว่า เป็นฝ่ายกฎหมาย) ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชน เชื่อว่าคงดำเนินการหรือติดตามคดีของตนด้วยความเอาใจใส่อยู่แล้วจึงไม่น่ามี

^{๓๐} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ปัญหา ฉะนั้น วิธีทางที่จะทำให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปตามหลักความพร้อมหน้าตามหลักสัมมาวินัย ก็คือ ถ้าคดีใดหรือประเด็นใดเป็นเรื่องสำคัญ ศาลปกครองควรระบุไปในคำสั่ง ต่าง ๆ ที่มีไปถึงส่วนราชการว่า ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ถูกฟ้องต้องมาศาลหรือต้องดำเนินการ ด้วยตนเองหรือมิฉะนั้นจะต้องเป็นตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องที่พิพาทกัน ถ้าทำได้อย่างมีเอกภาพไปในแนวทางเดียวกันก็จะทำให้ผู้บริหารของส่วนราชการที่ถูกฟ้องคดีได้รับทราบปัญหาข้อขัดแย้งอย่างแท้จริง ซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใสและสนับสนุนหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทซ้ำ ๆ ซาก ๆ ที่ทำให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ ศาลปกครองจะต้องพิจารณาจากรูปคดีแต่ละเรื่องว่า เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญที่ควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยตนเองเป็นเรื่อง ๆ ไป^{๓๑}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องสัมมาวินัยเมื่อพิจารณาถึงลักษณะหรือสภาพของคดีพิพาททางปกครองแล้ว เห็นว่าการนำไปประยุกต์ใช้คือ การทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่แท้จริง (หัวหน้าส่วนราชการ) หรือผู้รับผิดชอบเรื่อง ได้รับทราบประเด็นปัญหาที่ฟ้องร้อง ซึ่งเห็นว่าควรใช้กับคดีสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นการสนับสนุนในเรื่องความโปร่งใสและการได้ทราบข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดีอย่างเพียงพอมิใช่แต่เพียงมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างเท่านั้น ศาลปกครองควรต้องดูว่าประเด็นใดควรให้ผู้รับผิดชอบเรื่องต้องดำเนินการด้วยตนเองโดยถือว่าเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทต้องดำเนินให้ข้อมูลต่อศาลด้วยตนเอง^{๓๒}

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองผู้ฟ้องคดี ที่แท้จริง (หัวหน้าส่วนราชการ) ยังไม่มีโอกาสรับรู้ข้อพิพาทอย่างเป็นจริงเป็นจังตามความเป็นจริง เพราะส่วนมากไม่ได้เข้ามาในกระบวนการต่อสู้คดีของศาลปกครอง หัวหน้าส่วนราชการมักจะใช้วิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยราชการควรตระหนักและให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องดูว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ควรมีการติดตามผลคดีอย่างจริงจังและใกล้ชิด ส่วนศาลปกครองก็ต้องดำเนินมาตรการเพื่อให้สอดคล้องกับสัมมาวินัย นั่นก็คือ การระบุให้ชัดเจนในคำสั่งต่าง ๆว่าจะให้ผู้ใดมาดำเนินการกระบวนการพิจารณากับศาล เพื่อให้เกิดความพร้อมหน้าอย่างแท้จริง หรือเท่าที่สภาพในวิถีทางโลกจะเอื้ออำนวยตามสมควรแก่กรณี^{๓๓}

^{๓๑} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๓๒} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๓๓} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เมื่อย้อนกลับมาดูวิธีการจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ไม่บังคับว่าคู่ความจะต้องอยู่พร้อมหน้าพร้อมตากัน ปัญหาก็คือ ผู้เป็นหัวหน้าหน่วย (คู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนใหญ่) ไม่รู้ถึงข้อบกพร่องของส่วนราชการ ตน ตามที่ได้กระทำการกระหนาบสิทธิของเอกชนในเรื่องต่าง ๆ ดังนั้น การมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วค่อยอ่านรายงานที่หลังจึงถือว่าเป็นเรื่องปกติของหน่วยราชการ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเดิม ๆ ซ้ำซาก หลายคดี จึงเห็นว่า ถ้านำสัมมุขานโยบายไปบูรณาการกับแนวความคิดในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง ก็หมายถึง ต้องทำให้คู่กรณีได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและอย่างแท้จริง (อย่างแท้จริง หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องต้องรับรู้) มิใช่รับรู้เฉพาะกองกฎหมายหรือพนักงานอัยการ ดังนั้น การสนับสนุนให้ใช้เรื่องสัมมุขานโยบายในทางปฏิบัติก็ต้องระบุไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงไปในคำสั่ง (หมาย) ของศาลในกรณีต่าง ๆว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งน่าจะนำไปใช้กับคดีสำคัญ ๆ หรือประเด็นที่สำคัญ ๆ จึงควรผลักดันให้แนวคิดนี้ใช้อย่างมีระเบียบแบบแผนเป็นมาตรฐานเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง^{๓๔}

สรุปได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่า สภาพของคดีปกครองที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อาจทำให้คู่กรณีที่แท้จริง หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครองที่ถูกฟ้องร้อง มิได้เข้ามาในคดี อันเป็นกระบวนการรับรู้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เมื่อนำหลักสัมมุขานโยบาย ไปพิจารณากับสภาพปัญหาดังกล่าว การที่ผู้รับผิดชอบมิได้เข้ามาในคดี การบริหารจัดการข้อพิพาทจึงขาดองค์ประกอบในเรื่องของความพร้อมหน้าบุคคล ดังนั้น การประยุกต์หลักสัมมุขานโยบาย ศาลปกครองจะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง ได้รับทราบประเด็นที่หน่วยงานของตนถูกฟ้องคดีต่อศาลและเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง

การนำแนวคิดสัมมุขานโยบายไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองควรมีมาตรการที่จะให้คู่กรณีที่แท้จริงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง อันจะทำให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอในประเด็นที่พิพาทกัน ตลอดจนทำให้ศาลปกครอง ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องจากผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องคดี โดยสนับสนุนให้กระบวนการในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นไปด้วยความพร้อมหน้าคู่กรณี ด้วยวิธีการที่สามารถกระทำได้ให้เป็นรูปธรรม กล่าวคือ หากเป็นกรณีอันสมควรที่ศาลปกครองพิจารณาแล้วว่า คู่กรณีหรือผู้รับผิดชอบที่แท้จริงควรเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดี เช่น ในคดีสำคัญ หรือ ในคดีซึ่งมีประเด็น ที่ศาลปกครองต้องการข้อมูลจากผู้รับผิดชอบเรื่องโดยตรง ให้ศาลปกครอง

^{๓๔} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ระบุไปในคำสั่งต่าง ๆ ที่มีไปถึงคู่กรณีให้ชัดเจนชี้เฉพาะเจาะจงไปในหมายเรียกว่า จะให้ผู้ใดมาศาล หรือจะให้ผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลต่อศาลปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็มีสภาพบังคับที่บุคคลซึ่งถูกกำหนดในหมายศาลจะต้องเป็นผู้มาศาลปกครองหรือเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง ซึ่งจะส่งเสริมให้การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นไปตามหลักสัมมาชาวินัย (หรือการบริหารจัดการ ข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า) อย่างแท้จริง ทำให้คู่กรณีโดยเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐโดยผู้แทนของหน่วยได้รับทราบสภาพปัญหาอันเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทด้วยตนเอง ย่อมสามารถป้องกันการกระทำที่ไม่ชอบในรูปแบบเดิม ๆ ในทำนองเดียวกันกับที่เคยถูกฟ้องคดี มิให้เกิดขึ้นซ้ำอีก ลดปัญหาการกระทำทางปกครองที่กระทบสิทธิโดยมิชอบ อีกทั้ง ยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงหลักความเสมอภาคระหว่างประชาชนทั่วไป และข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งต้องมาดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยความเท่าเทียม

ตามที่คุณวิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นว่าแนวคิดสัมมาวินัย สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๑ ความสัมพันธ์ระหว่างสัมมาวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของสัมมาวินัย	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสัมมาวินัย	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดสัมมาวินัยกับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การตัดสินใจข้อพิพาทต้องให้คู่กรณีที่แท้จริงเข้าสู่กระบวนการรับรู้โดยพร้อมหน้า (พร้อมหน้าบุคคล, พร้อมหน้าวัตถุ, พร้อมหน้าธรรม, พร้อมหน้าสังคม) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการพิจารณา	กฎหมายเปิดช่องให้สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินแทนตนได้ คู่กรณีโดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายรัฐ มักมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทน ทำให้ผู้ที่สมควรต้องรับรู้ข้อเท็จจริงในประเด็นพิพาทมิได้รับรู้รับทราบปัญหาข้อขัดแย้งในคดีอย่างแท้จริง	ในกรณีเป็นเรื่องสำคัญ ศาลปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณีที่แท้จริง หรือผู้รับผิดชอบเรื่อง เข้าสู่กระบวนการรับรู้ โดยระบุเจาะจงไปในคำสั่งศาลว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินการต่อศาล	- ศาลปกครองได้รับข้อมูลที่มีคุณภาพและถูกต้องเข้าสู่สำนวนคดี - กระตุ้นจิตสำนึกให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้รับผิดชอบเรื่องได้รับทราบปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติราชการอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องช่วยป้องกันการกระทำโดยมิชอบในรูปแบบเดิม

๔.๔.๒ การบูรณาการแนวคิดสติวินัยเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

สติวินัย คือ คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยเอาสติขึ้นเป็นหลัก ในกรณีที่มีผู้โจทพระอรหันต์ด้วยสี่วิบัติ สงฆ์สวดประกาศสมมติให้แก่ผู้เป็นพระอรหันต์นั้นว่า “ ท่านผู้นี้มีสติสมบูรณ์ ” เป็นการบอกให้รู้ว่าใครจะโจทพระอรหันต์ด้วยอาบัติไม่ได้ ^{๓๕} หลักการและแนวคิดที่ปรากฏ พระพุทธองค์ทรงมีความประสงค์มิให้มีการโจทพระอรหันต์ เหตุผลสำคัญคือ พระอรหันต์ไม่อยู่ในฐานะที่จำเลยจะไปล่วงละเมิด และหากมีการฟ้องร้อง หรือกล่าวหาอีกก็ไม่จำเป็นที่จะนำอธิกรณ์ดังกล่าวมาสู่ สังฆสภา อีก ^{๓๖} ดังนั้น ลักษณะประการสำคัญที่สะท้อนมาจากแนวความคิดในเรื่องสติวินัยจึงได้แก่ การป้องกันมิให้คนดีต้องถูกกลั่นแกล้ง

จากการศึกษาพบว่า การเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง กับ การเสนอข้อพิพาทตามหลักอธิกรณ์สมณะมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ

มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ”

ส่วนศาสนาพุทธมีหลักเกณฑ์สำคัญอยู่ที่มูลเหตุหรือสาเหตุของการกระทำ ถ้ามูลเหตุของการกระทำมาจาก อกุศลมูล คือ โลภะ โทสะ และโมหะ (ความโลภ ความโกรธ ความหลง) แล้วก็ถือว่าการกระทำหรือกรรมนั้นเป็นการทำชั่ว ถ้าการกระทำหรือกรรมใดมาจาก กุศลมูล คือ อโลภะ อโทสะ และอโมหะ (ความไม่โลภ ความไม่โกรธ ความไม่หลง) แล้วก็ถือว่า การกระทำนั้นเป็นการทำดี ^{๓๗} ในประการสำคัญการวิวาทของภิกษุสงฆ์จนกระทั่งมีการเสนอข้อพิพาทให้สงฆ์พิจารณา จึงอาจวิวาทกันด้วยความปรารถนาดีและปรารถนาแล้ว กล่าวคือ หากวิวาทด้วยจิตโลภวิวาทกัน มีจิตโกรธวิวาทกัน มีจิตหลงวิวาทกัน ถือว่า อกุศลมูล ๓ ประการนี้เป็นมูลแห่งวิวาทาธิกรณ์ แต่หากวิวาทกันด้วยจิต

^{๓๕} อธิราช มณีภาค, “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, หน้า ๒๗.

^{๓๖} พระมหาดรชยา ฌมมหาโส (นิธิบุญยากร), *พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*, หน้า ๒๖๒.

^{๓๗} รศ.ดร.วัชรี ทองประทุม, *ความคิดทางการเมืองในพุทธศาสนา Political Thoughts in Buddhism PS 396*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗). หน้า ๒๙.

ไม่โลภวิวาทกัน มีจิตไม่โกรธวิวาทกัน มีจิตไม่หลงวิวาทกัน ถือว่า กุศลมูล ๓ ประการนี้ เป็นมูลแห่งวิวาทาธิกรณ์^{๓๘}

ภิกษุทั้งหลาย ย่อมมีจิตโลภโจท ย่อมมีจิตโกรธโจท ย่อมมีจิตหลงโจทภิกษุ ด้วยสี่ลวิบัติ อาจารย์วิบัติ ติฎฐวิบัติ หรืออาชีวิวิบัติ อกุศลมูล ๓ อย่างเหล่านี้ เป็นมูลแห่งอนุวาทาธิกรณ์ ภิกษุทั้งหลาย ย่อมมีจิตไม่โลภโจท ย่อมมีจิตไม่โกรธโจท ย่อมมีจิตไม่หลงโจท ด้วยสี่ลวิบัติ อาจารย์วิบัติ ติฎฐวิบัติ หรืออาชีวิวิบัติ กุศลมูล ๓ อย่างเหล่านี้ เป็นมูลแห่งอนุวาทาธิกรณ์^{๓๙}

จึงเห็นได้ว่า ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอข้างต้น ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ให้ความสำคัญกับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลซึ่งจะเป็นผู้นำเสนอข้อพิพาท เป็นหลักสำคัญ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงมูลเหตุจูงใจในการเสนอข้อพิพาทว่าเกิดจากความปรารถนาดีหรือความปรารถนาเลว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่มีแนวความคิดในเรื่องสาระสำคัญภายในจิตใจของผู้เสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง ภายใต้ขอบเขตกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงยังไม่ครอบคลุมในเรื่องของการคุ้มครองคนด้อยให้ถูกฟ้อง หรือการคุ้มครองคนดีซึ่งเป็นฝ่ายเสนอข้อพิพาทแต่อย่างใด

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางที่ศาลปกครองจะนำสตินัยไปประยุกต์ใช้ ศาลปกครองต้องนำองค์ประกอบอันเป็นข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะตัวของคู่กรณี นำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจ เพื่อคุ้มครองคนดี ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า อธิกรณสมณะที่น่าสนใจและไม่ควรมองข้าม ก็คือ เรื่องสตินัย ที่พุทธองค์ใช้ในกรณีพระชีนาสพ หรือพระอรหันต์ ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ากระทำผิดศีล ทั้งที่แท้จริงแล้ว พระอรหันต์เป็นผู้ที่หลุดพ้นจากกิเลสไปแล้ว อีกทั้งเป็นผู้บริบูรณ์ด้วยศีล จึงต้องให้สตินัยแก่พระอรหันต์ที่ถูกกล่าวหาเช่นนั้น และห้ามมิให้มีการโจททำนองนั้นอีก สิ่งสะท้อนหลักในเรื่องสตินัยก็คือ เป็นการนำไปใช้กับผู้บริสุทธิ์มิให้ถูกกลั่นแกล้งถูกใส่ร้ายใส่ความ เป็นการรับรองยืนยันผู้ที่บริสุทธิ์ เมื่อนำเรื่องสตินัยไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็หมายความว่า ให้นำวิธีการนี้ไปใช้กับ “ คนดี ” นั่นเอง ดังนั้น ในการบริหารจัดการข้อพิพาท ถ้าผู้ที่ถูกฟ้องหรือผู้ที่มาขอความเป็นธรรมจากศาลเป็นคนดี (ศาลปกครองจะทราบได้ด้วยวิธีการใดก็ตามแต่) เช่น บุคคลนั้นมีชื่อเสียงในทางศีลธรรมจรรยา เป็นผู้ที่รู้จักนอญโดยทั่วไป หรือ อาจปรากฏในสำนวนคดีก็ได้ ศาลปกครองควรมีวิธีการในการลงไปตรวจสอบ

^{๓๘} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๖/๓๓๔-๓๓๕.

^{๓๙} วิ.จ. (ไทย) ๖/๒๑๗/๓๓๗.

ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลนั้นให้ได้ความจริงเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจของศาลปกครองในการตัดสินคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม^{๔๐}

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องสตีวินัย มองว่าเป็นเรื่องที่จะใช้กับบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณภาพ ตรงนี้หมายความว่า จากการตรวจสอบพิจารณาเอกสารหลักฐานในสำนวนคดี และหากเห็นว่า คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้ปรากฏแก่บุคคลทั่วไปว่ามีชื่อเสียงในด้านคุณงามความดีเป็นที่ประจักษ์แก่สังคม ดังนั้นศาลปกครองก็ชอบที่จะใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับบุคคลผู้นั้น เช่น การขอประวัติ การรับราชการ ประวัติการถูกลงโทษทางวินัย หรือประวัติการได้รับการเชิดชูเกียรติในกรณีต่าง ๆ ตรงนี้เห็นว่าเป็นตัวชี้วัดได้ระดับหนึ่งถึงคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลนั้น จากนั้น จึงนำข้อมูลนี้มาประกอบการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยคดี ย้ำว่านำมาประกอบดุลยพินิจ มิใช่การนำมารับฟังอย่างเด็ดขาดแล้วมีธงคำตอบชี้ผิดชี้ถูก ก็ด้วยเหตุที่ว่า สตีวินัยเป็นวิธีการที่ใช้กับพระอรหันต์ ซึ่งสมัยก่อนเข้าใจว่า คงมีวิธีที่จะทราบได้ว่าพระรูปใดเป็นพระอรหันต์ แต่เมื่อนำมาประยุกต์กับศาลปกครอง ซึ่งเป็นสังคมของชาวโลกในปัจจุบัน ก็คงไม่ ๑๐๐% ที่จะบอกว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีรายใดเป็นคนดี หรือเป็นคนไม่ดี ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็คือการช่วยเหลือหรือการให้ความสำคัญกับคนที่น่าเชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรม ซึ่งตรงนี้ศาลปกครองจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะให้ผู้ที่น่าเชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรมเป็นฝ่ายแพ้คดี^{๔๑}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า สตีวินัย ตรงนี้มาจากหลักคิดที่ว่า ผู้เป็นพระอรหันต์ไม่ควรถูกโจทหรือถูกฟ้องร้องเพราะท่านอยู่ในสถานะที่เป็นคนดีซึ่งไม่มีกิเลสเครื่องเศร้าหมองใด ๆ อีก ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรที่จะคุ้มครองคนดีหรือ อาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเอาผิดผู้ถูกฟ้องคดีได้ในลักษณะของการตัดประเด็นการฟ้องคดี ซึ่งในการนำวิธีคิดในเรื่องสตีวินัยไปประยุกต์ใช้ก็ต้องไปดูว่าศาลปกครองมีวิธีพิจารณาที่เอื้อประโยชน์ต่อการบูรณาการแนวคิดในลักษณะนี้หรือไม่ ถ้ามีก็ส่งเสริมสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้มากขึ้น ซึ่งช่วยคุ้มครองคนดีและช่วยลดปริมาณงานของศาลได้อีกทางหนึ่ง^{๔๒}

^{๔๐} สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ฌมพสสี, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๔๑} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๔๒} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

สรุปได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่า สตีวินัยนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ด้วยการคุ้มครองคนดี ซึ่งเป็นคู่กรณี ศาลปกครองจะต้องนำองค์ประกอบในเรื่องจริยธรรมในตัวบุคคลมาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดี ด้วยวิธีทางตามที่มีกลไกให้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้

ผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ในขั้นตอนก่อนที่จะมีการชี้ขาดข้อพิพาท ตุลาการศาลปกครองจะต้องให้ความสำคัญกับคุณลักษณะหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวของคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงเป็นที่น่าเชื่อว่าบุคคลนั้นมีชื่อเสียงและเกียรติคุณเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ศาลปกครองจะต้องให้น้ำหนักหรือให้ความสำคัญในคุณสมบัติเฉพาะตัวของบุคคลดังกล่าวด้วย นอกเหนือจากประเด็นข้อพิพาทหลักในคดี โดยนำข้อเท็จจริงดังว่านั้นมาประกอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี มิใช่แต่เฉพาะนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปปรับใช้กับประเด็นข้อพิพาทและวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีเท่านั้น ต้องนำประเด็นเรื่องคุณธรรมหรือความดีงามในตัวบุคคลซึ่งเป็นคู่กรณีมาพิจารณาเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินข้อพิพาท ซึ่งมีวิธีการในการประยุกต์ใช้ กล่าวคือ

มาตรา ๕๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ ในการพิจารณาคดีพิพาทคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่เห็นสมควร ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีอำนาจโดยชอบในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม นอกเหนือไปจากข้อเท็จจริงที่เข้าสู่สำนวนโดยคู่กรณี ฉะนั้น ศาลปกครองจึงอาศัยช่องทางตามนัยมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความอย่างแน่ชัดถึงคุณลักษณะเฉพาะตัวของคู่กรณี เช่น ตรวจสอบจากประวัติการรับราชการ, ตรวจสอบอุปนิสัยใจคอจากต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา, ตรวจสอบประวัติการกระทำความผิด เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อได้รับผลการตรวจสอบแล้ว ก็ให้นำข้อมูลนั้นมาประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจตัดสินข้อพิพาทของศาลปกครองต่อไป เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นอธิบดีกรม...ไปช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ดังนี้ หากปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการระดับสูง ซึ่งสาธารณชนรับรู้กันโดยทั่วไปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ผลงานเป็นที่ประจักษ์และเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรม ดังนี้ ศาลปกครองก็ชอบที่จะอาศัยช่องทางตามมาตรา ๕๕ ตรวจสอบให้มีความและนำมาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีต่อไป

ข้อพิจารณาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ สารสำคัญของสตีวินัย ที่ว่า พระอรหันต์ไม่ควรถูกโจท จึงแสดงได้ว่า สตีวินัย คือ ระเบียบการตัดพ้องอนุวาทาธิกรณที่สงฆ์ให้แก่พระอรหันต์

ที่ร้องต่อคณะสงฆ์ ในเมื่อท่านถูกภิกษุอื่น แกล้งโจทก์ก็ฟ้องด้วยศีลวิบัติ ^{๔๓} ดังนั้น จึงมีมติที่สามารถนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้อีกกรณีหนึ่ง ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องสตินัย เป็นพุทธวิธีซึ่งพระพุทธองค์ใช้กับกรณีพระอรหันต์ถูกล่ามด้วยศีลวิบัติ สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกรณีที่ไม่สามารถหรือไม่สมควรนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งถือว่าเรื่องพิพาทเหล่านี้ไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้หากนำข้อพิพาทเหล่านั้นมาฟ้อง ศาลปกครองจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา โดยพิจารณาจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อเป็นการตัดประเด็นมิให้มีการนำข้อพิพาทเหล่านั้นเข้าสู่ระบบคดีของศาลปกครอง ด้วยวิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องว่า เรื่องประเภทใดศาลปกครองจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา ^{๔๔}

นายบุญชู จันทรวงค์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า สตินัย เป็นแนวคิดที่ต้องการตัดประเด็นตั้งแต่ ในเบื้องต้นที่มีให้มีการโจทพระอรหันต์ การนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ เรื่องคดีพิพาทที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งมีอยู่หลายกรณีตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ ก็คงต้องสนับสนุนเผยแพร่ให้ประชาชนซึ่งมิได้เรียนกฎหมายได้รับทราบ ว่า กรณีใดบ้างที่ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ โดยหน่วยงานภายในของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่จะมาติดต่อศาลปกครอง ได้รับทราบในเรื่องดังกล่าว เช่น การทำแผ่นพับ, หนังสือ แจกจ่ายให้แก่ประชาชน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น เพื่อให้สามารถลดปริมาณคดีพิพาทในศาลปกครองซึ่งยังมีคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ฟ้องร้องกันอยู่สม่ำเสมอ ^{๔๕}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า จากแนวคิดที่ว่า พระอรหันต์ไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกล่วงละเมิด จึงไม่สมควรที่จะถูกฟ้องร้อง ตรงนี้สอดคล้องกับเรื่องคดีที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณานั้นเอง ซึ่งปัจจุบันยังคงมีคดีในลักษณะนี้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองอยู่ ทั้งที่ศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคดีเหล่านั้น การนำไปปรับใช้ประโยชน์ก็คือ ช่วยลดปริมาณงานคดีที่ค้างค้ำ วิธีการที่คิดว่าจะได้ผลก็คือ การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนมี

^{๔๓} พระมหาสุทิตย์ อากาศโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, หน้า ๑๔๘.

^{๔๔} สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๔๕} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทรวงค์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ความรู้ความเข้าใจว่าเรื่องใด ฟ้องได้ เรื่องใดฟ้องไม่ได้ โดยอาจประสานงานกับสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ การเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศาลปกครองหรือ เอกสารแจกจ่ายให้กับผู้มาติดต่อ เป็นต้น ^{๔๖}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องสตีวินัย เป็นพุทธวิธีที่ต้องการตัดประเด็นการฟ้องตั้งแต่ต้นซึ่งมีที่มาจากกรณีที่มีให้มีการโจทพระอรหันต์ การนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ เรื่องคดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา ตรงนี้ก็เป็นเรื่องการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลให้แก่ประชาชนโดยใช้กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากนี้ หากคดีในลักษณะนี้เข้าสู่สารบบคดีตามปกติ ก็ให้เร่งดำเนินการปิดสำนวนโดยเร็วเพราะเป็นคดีที่ศาลปกครองรับฟ้องไว้ไม่ได้โดยสภาพอยู่แล้ว ^{๔๗}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า จากแนวคิดที่ว่าพระอรหันต์ไม่อาจทำผิดได้ จึงห้ามโจทพระอรหันต์ จึงเห็นว่าการนำสตีวินัยไปประยุกต์ใช้ก็คือการทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คดีที่ฟ้องไม่ได้) เพราะปัจจุบันยังคงมีคดีประเภทนี้ฟ้องมาที่ศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง เป็นปัญหาคดีกรงโรงศาลที่ต้องใช้เวลาและสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณในการดำเนินการ จึงต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ^{๔๘}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า สตีวินัย ตรงนี้มาจากหลักคิดที่ว่า ผู้เป็นพระอรหันต์มิควรถูกโจทหรือถูกฟ้องร้องเพราะท่านอยู่ในสถานะที่เป็นคนดีซึ่งไม่มีกิเลสเครื่องเศร้าหมองใด ๆ อีก ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในกรณีที่เป็นหรือสมควรที่จะคุ้มครองคนดีหรือ อาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเอาผิดผู้ถูกฟ้องคดีได้ในลักษณะของการตัดประเด็นการฟ้องคดี ซึ่งในการนำวิธีคิดในเรื่องสตีวินัยไปประยุกต์ใช้ก็ต้องไปดูว่าศาลปกครองมีวิธีพิจารณาที่เอื้อประโยชน์ต่อการบูรณาการแนวคิดในลักษณะนี้หรือไม่ ถ้ามีก็ส่งเสริมสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้มากขึ้น ซึ่งช่วยคุ้มครองคนดีและช่วยลดปริมาณงานของศาลได้อีกทางหนึ่ง ^{๔๙}

^{๔๖} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๔๗} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๔๘} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๔๙} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องสตินัยมองว่าเป็นการประยุกต์กับการให้สติหรือการเตือนสติ ซึ่งอาจเป็นการเตือนสติผู้ที่เกี่ยวข้องว่า เรื่องในลักษณะใดที่จะนำไปฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ ก็ควรมีมาตรการในการให้สติหรือการตักเตือนให้เกิดความเข้าใจ เรื่องใดฟ้องได้ เรื่องใดฟ้องไม่ได้ หรือ อาจนำไปใช้กับเรื่องที่ศาลปกครองเห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการ ไม่ถูกต้อง ซึ่งเรื่องดังกล่าวยังไม่เข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยศาลปกครองอาจหาวิธีส่งสัญญาณเตือนถึงการกระทำที่สุ่มเสี่ยงว่าหน่วยงานนั้น ๆ กระทำโดยมิชอบ ซึ่งอาจสะท้อนโดยเผยแพร่สู่สาธารณชนในเชิงวิชาการถึงผลการศึกษาวิจัยผลกระทบในเรื่องต่าง ๆ ที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทขึ้นในอนาคต เป็นต้น^{๕๐}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่า จากแนวคิดของสตินัยที่พระอรหันต์ไม่ควรถูกฟ้อง จึงนำไปประยุกต์กับลักษณะของข้อพิพาทที่ศาลปกครอง จะไม่รับไว้พิจารณา โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น เนื่องจากประชาชนยังคงนำข้อพิพาทที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ

ฉะนั้น เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เป็นการนำไปใช้กับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำข้อพิพาทมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งในประเด็นนี้มีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตรา ๙ มาตรา ๔๒ วรรคสอง มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ประกอบ ข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) ข้อ ๙๗ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓

ตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับ เงื่อนไขของศาลปกครองในการรับข้อพิพาทไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป ซึ่งปัจจุบันยังคงมีคดีที่ศาลปกครองจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นจำนวนมาก ที่มีการยื่นฟ้องคดีเหล่านั้นมาสู่ศาลปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทที่มีใช้คดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง และข้อพิพาทซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคสอง หรืออาจเป็นกรณีที่น่าคดีมาฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ หรือมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ นอกจากนี้ อาจเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือการฟ้องคดีปกครองเป็นการฟ้องซ้ำหรือฟ้องซ้อนซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๙๗ , ข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ

^{๕๐} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร, ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งตามทีกล่าวมาข้างต้น เป็นข้อจำกัดในการฟ้องคดีเพราะเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นเหตุให้ศาลปกครองต้องสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป ที่เป็นเช่นนี้เพราะศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ในการดำเนินคดีปกครองในศาลปกครองนั้น คนทั่วไปยังอาจจะไม่คุ้นเคยกับระบบวิธีพิจารณาที่เราใช้ซึ่งเป็นกระบวนการที่เรียกว่าระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหาอย่างที่เราพบและคุ้นเคยในกระบวนการพิจารณาในทางคดีแพ่งทั่วไป^{๕๑} ทำให้คู่กรณีซึ่งมีความประสงค์ที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลปกครองพิจารณาขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ พบว่า สถิติคดีปกครองตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ ในจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดี ส่วนใหญ่เป็นคดีที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นจำนวน ๑๐,๑๔๘ คดี^{๕๒} ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการนำแนวคิดสติวินัยไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง คือ การดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หรือการเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนถึงเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง นั้นเอง ด้วยช่องทางที่หลากหลาย เช่น สื่อวิทยุโทรทัศน์ เว็บไซต์ของศาลปกครอง และอาจประสานขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนในการประชาสัมพันธ์ เช่น กระทรวงยุติธรรม, สภานายความ เป็นต้น ทั้งนี้เมื่อประชาชน มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแล้ว ย่อมส่งผลให้การนำคดีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาไปฟ้องต่อศาลปกครองน้อยลง

^{๕๑} ศ.ดร.อัคราทร จุฬารัตน, **ประมวลกฎหมายปกครอง**, หน้า ๒๑.

^{๕๒} ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, **รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๐). หน้า ๒๘.

ตามที่ผู้วิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดสติวินัย สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๒ ความสัมพันธ์ระหว่างสติวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของสติวินัย	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดสติวินัย	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดสติวินัยกับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
คุ้มครองพระซีนาสพ (พระอรหันต์) เพื่อให้ถูกใจทด้วยศีลวิบัติ เป็นการประกาศให้รู้ว่าผู้ใดจะใจทพระอรหันต์มิได้ เพราะพระอรหันต์ย่อมมีสติควบคุมตนเองอยู่เป็นนิตย์ จึงตัดประเด็นมิให้มีการฟ้องพระอรหันต์	- การตัดสินคดีพิจารณาเฉพาะแต่ประเด็นข้อพิพาทในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติภายในของคุณสมบัติภายในของตัวคู่กรณีแต่อย่างใด - ข้อพิพาทที่ศาลจะรับไว้พิจารณาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ซึ่งยังคงมีคดีที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องยื่นฟ้องมายังศาลปกครองอยู่เสมอ	- ศาลปกครองควรนำคุณสมบัติภายในเฉพาะตัวมาพิจารณาเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดี โดยอาศัยอำนาจศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการวินิจฉัยคดีต่อไป - เพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง	- คนดีได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง - ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองมากยิ่งขึ้น ช่วยบรรเทาปัญหาการนำคดีที่ศาลจะสั่งไม่รับไว้พิจารณามาฟ้องต่อศาลปกครอง

๔.๔.๓ การบูรณาการแนวคิดอุมุพหุวินัยเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง

อุมุพหุวินัย คือ ระเบียบการตัดฟ้องอนุวาทิกรณ์ที่สงฆ์ให้แก่ภิกษุที่หายจากความ เป็นบ้า แล้วขอร้องต่อคณะสงฆ์ ในเมื่อตนเองถูกภิกษุอื่นโจทก์ฟ้องด้วยการล่วงละเมิดวินัยในขณะที่ตน เป็นบ้า กระทำการสิ่งใดหรือล่วงละเมิดสิกขาบทใดลงไปโดยไม่มีความรู้สึกรู้ตัว การกระทำที่ได้ทำลงไป ในขณะนั้นถือว่าไม่มีโทษทางวินัย และเมื่อภิกษุนั้นหายจากความ เป็นบ้าแล้ว หากมีภิกษุรูปอื่นยกเอา การล่วงละเมิดสิกขาบทในตอนที่เป็นบ้ามาเป็นโจทก์ฟ้อง เมื่อภิกษุนั้นขอร้องต่อคณะสงฆ์ สงฆ์พึงให้อุมุพหุวินัยแก่ภิกษุนั้นด้วยญัตติจตุตถกรรมวาจาเพื่อการยกฟ้องในกรณีนั้น ในกาลต่อไป เมื่อภิกษุใดได้รับอุมุพหุวินัยจากสงฆ์แล้ว การฟ้องกล่าวโทษที่ทำในตอนเป็นบ้าหรือที่จะเกิดขึ้นใน อนาคต การฟ้องนั้นย่อมไม่สำเร็จตามกระบวนการวินัยจนัยและตัดสินอธิกรณ์^{๕๓} สิ่งที่จะสะท้อนจากพุทธ วิธีอุมุพหุวินัย ก็คือ พระพุทธองค์ทรงไม่มีความประสงค์ที่จะถือเอาโทษ แก่ ภิกษุผู้ล่วงละเมิด สิกขาบทในขณะที่สติวิปลาส ซึ่งภิกษุผู้นั้นมีเหตุปัจจัยอันไม่สามารถควบคุมการกระทำของตนได้โดย บริบูรณ์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในมิติของกฎหมายที่มีโทษทางอาญา หากปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดได้กระทำความ ผิดในขณะที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบชั่วดีในการกระทำของตนได้ ผู้นั้นก็ไม่จำเป็นต้องรับโทษในทาง อาญาแต่อย่างใด ตามนัยมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า “ ผู้ใดกระทำความผิดในขณะที่ไม่สามารถรู้ผิดชอบ หรือไม่สามารถบังคับตนเองได้ เพราะมีจิตบกพร่อง โรคจิต หรือจิตฟั่นเฟือน ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น ” เนื่องจากการลงโทษเพื่อให้มีผล ดังกล่าวจะกระทำได้อีกคงเฉพาะต่อผู้ที่มีสติสัมปชัญญะปกติซึ่งตระหนักดีถึงผลร้ายของการถูกลงโทษ การลงโทษผู้วิกลจริตจะไม่มีผลเป็นการป้องกันมิให้เขาไปกระทำความผิดในอนาคตอีก ถึงแม้ขณะถูกลงโทษ ผู้นั้นจะหายจากวิกลจริต การลงโทษสำหรับการกระทำความผิดขณะวิกลจริตก็ไม่มีผล เพราะ ผู้รับโทษจะไม่เข้าใจว่าเขาถูกลงโทษเพราะการกระทำความผิดอันใด^{๕๔}

อย่างไรก็ตาม ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ข้างต้นเป็นสาระสำคัญของกฎหมายอาญาที่มุ่งเน้น การนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญาไปลงโทษตามกฎหมาย จึงสามารถนำข้อจำกัดเกี่ยวกับ ความสามารถในการควบคุมตนเองเพราะเหตุสติวิปลาสไปยกเว้นโทษทางอาญาได้ แต่ในส่วนของ กฎหมายปกครอง การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ^{๕๕} ซึ่งความผิดของหน่วยงาน คือ

^{๕๓} พระมหาสุทนต์ อากาศโร (อปอุน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, หน้า ๑๔๙.

^{๕๔} ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๓๑.

^{๕๕} ศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายปกครอง**, หน้า ๒๙๗.

ความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ความผิดของหน่วยงานต้องเป็นความผิดที่ไม่อาจโทษเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้^{๕๖} ดังนั้น จึงมี ปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าจะนำพหุวิธีตามหลักอุมุหวินัยไปประยุกต์ใช้ในลักษณะใด ซึ่งในเรื่องนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนในประเด็นนี้ไว้ กล่าวคือ

นายบุญชู จันทร์วงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่าหากจะพิจารณาใน มิติของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุให้ถูกฟ้อง เห็นว่า ควรจะ พิจารณาถึงเรื่อง ขอบเขตหรือความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้ นั้น ว่าถูกจำกัดบทบาทหรือขอบเขตในการดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งหรือไม่เพียงใด เพราะ การดำเนินการกิจของส่วนราชการ จะต้องมีการสั่งการและบังคับบัญชาตามลำดับสายของ การบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงอาจถูกจำกัดบทบาทให้ต้องดำเนินการตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงนำแนวคิดในเรื่องอุมุหวินัยไปปรับใช้กับกรณี ดังกล่าวในทางที่ เป็นคุณกับเจ้าหน้าที่ผู้ นั้นตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้เกิดความเป็น ธรรม และมีให้เจ้าหน้าที่ ผู้ นั้นต้องได้รับผลกระทบในทางร้ายที่อาจมีขึ้นในอนาคตต่อไป^{๕๗}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า จากหลักการที่ ยกประโยชน์ให้แก่ผู้ที่มีสติวิปลาส ถ้านำมาเทียบเคียงกับวิถีโลก คงเป็นเรื่องที่พอจะเทียบเคียงได้กับ “ความสามารถ” กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ความบกพร่องในเรื่องความสามารถ ในที่นี้ หมายความว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ต้องอยู่ภายใต้ของการถูกบังคับบัญชาหรือถูกครอบงำจากผู้มีอำนาจ เหนือกว่าจนยากที่จะปฏิเสธ และการกระทำนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเหตุที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คำสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐมนตรี ย่อมต้องมีข้าราชการประจำเกี่ยวข้องกับกระบวนการ ขึ้นตอนตั้งแต่การเสนอเรื่อง ไปจนถึงการปิดประกาศคำสั่งไปยังโรงงานที่ถูกสั่งปิด ถ้าปรากฏว่า ข้าราชการผู้นั้นได้กระทำไปโดยสุจริตก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินการทางวินัย เพราะ รัฐมนตรีอยู่ตามวาระดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่ตัวข้าราชการประจำยังคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นั้นอย่าง ต่อเนื่อง ศาลปกครองสามารถยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือได้ ด้วยวิธีระบุไว้ให้ชัดเจนในคำพิพากษาถึงที่มา ที่ไปและเหตุผลที่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้กระทำเพราะตกอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง ซึ่งเป็น เรื่องทางเทคนิคในการทำสำนวนคดีเพื่อนำรายละเอียดของคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตน ตามที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้ในทางที่เป็นคุณไว้ ใช้ยืนยันหากต้องถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูก

^{๕๖} สำนักงานศาลปกครอง, **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**, หน้า ๓๑๒.

^{๕๗} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ดำเนินการในประการใดที่เป็นผลร้ายต่อตัวข้าราชการผู้นั้น ส่วนคำสั่งของรัฐมนตรีที่มีขอบด้วยกฎหมาย ศาลก็สั่งเพิกถอนไปตามปกติ ที่กล่าวมาเป็นเพียงการยกตัวอย่าง ซึ่งมองในแง่ของความสามารถ (ข้อจำกัดในการแสดงออก) ซึ่งควรมีเกราะคุ้มกันให้กับบุคคลที่มีข้อจำกัดในความสามารถเพื่อยกประโยชน์ให้^{๕๘}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า อมูพหุวินัย ที่มีแนวคิดไม่เอาผิดแก่คนบ้า ย่อมหมายความว่า ไม่ประสงค์จะให้ผู้ที่ไม่สามารถควบคุมการกระทำของตนต้องได้รับผลในทางร้าย ดังนั้น จึงควรนำไปประยุกต์ใช้กับผู้ที่มีข้อจำกัดในการดำเนินการตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องกระทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และกระทำด้วยเหตุปัจจัยที่อาจต้องจำยอม เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ซึ่งมีการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่ง ตรงนี้จะเห็นได้ว่า ต้องมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่จะต้องทำตามคำสั่งของเจ้านายซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาระดับสูง ถ้าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต เห็นว่าศาลปกครองก็ต้องใช้เทคนิค ในการทำสำนวนโดยระบุข้อเท็จจริงที่เป็นคุณต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ปรากฏในคำพิพากษา ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถนำไปอ้างอิงและป้องกันมิให้ตนเองได้รับผลร้าย ซึ่งเป็นแนวทางการประยุกต์ใช้หลักอมูพหุวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง นอกเหนือจากการพิจารณาเฉพาะประเด็นในเรื่องของคนดีหรือคนบ้า เพราะต้องพิจารณาก้าวล่วงไปถึงความสามารถหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย อันเป็นเรื่องของข้อจำกัดการแสดงออกเพราะเหตุปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่อาจกระทำหรือแสดงออกได้อย่างที่เจตคิด^{๕๙}

นายไพสิษฐ์ จันทโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า จากแนวคิดนี้ ก็มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ไม่รู้ผิดชอบในการกระทำของตนไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย แต่ในส่วนของกฎหมายปกครองมิได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องนี้ไว้โดยตรง จึงเห็นว่าเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็ควรนำไปใช้กับเรื่องข้อจำกัดในการแสดงออกของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึง การถูกจำกัดความสามารถด้วยปัจจัยภายนอกที่ทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้อง ซึ่งตรงนี้ ศาลปกครองสามารถที่จะเขียนคำแนะนำในการปฏิบัติราชการให้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ ถ้ามว่า จะเขียนคำวินิจฉัยอย่างไรก็หมายความว่า หากศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีเรื่องใด เจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยสุจริต แต่ภายหลัง ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อเป็นการ

^{๕๘} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๕๙} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ยกประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ โดยสุจริตแต่ถูกจำกัดขอบเขตและบทบาทตามที่กล่าวมาข้างต้น ศาลปกครองก็ควรเขียนคำวินิจฉัยไปให้ชัดถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่ละคนในคดีนั้น คนไหนทำถูกต้องคนไหน ทำไม่ถูกต้อง คนไหนทำโดยสุจริตแต่ถูกสภาพบังคับด้วยบทบาทและหน้าที่โดยถูกครอบงำจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า อันเป็นเหตุให้มีข้อจำกัดในการทำหน้าที่ โดยสรุปก็คือ การจัดทำคำวินิจฉัยให้มีเนื้อหาที่เป็นคุณแก่ผู้ที่ถูกจำกัดความสามารถเพื่อเป็นเกราะคุ้มครองมิให้ผู้นั้นต้องถูกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีผลในทางร้ายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อผลของคดีที่ต้องว่าไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามปกติ^{๖๐}

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า ถ้าจะมองในแง่คิดของนิติวิธี น่าจะนำมาปรับใช้โดยพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับการแสดงออกที่ถูกจำกัดไว้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ซึ่งคงต้องดูเป็นเรื่อง ๆ ไปว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับข้อพิพาท ถูกจำกัดการแสดงออกอย่างไรบ้างในเรื่องต่าง ๆ หรือไม่ ถ้ามี ศาลปกครองก็ต้องวินิจฉัยข้อกฎหมายให้เป็นคุณแก่ผู้ผู้นั้น โดยระมัดระวังมิให้ผู้นั้น ได้รับผลร้าย จากการกระทำอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้อง^{๖๑}

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า อมูหวินัยตรงนี้ต้องแยกแยะ เพราะมีอยู่สองส่วน ส่วนแรก คือ หน่วยราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อีกส่วนหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดา โดยหลักแล้วการกระทำของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะอ้างว่าทำไปเพราะขาดสติหรือเป็นบ้ามิได้ อย่างไรก็ตามเสียหน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น เรื่องนี้สามารถนำไปใช้ได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา อาจกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ในหน้าที่ด้วยสติวิปลาสหรือกระทำไปด้วยเหตุปัจจัยอย่างใดที่ไม่อาจควบคุมตนเองได้ก็อาจยกประโยชน์นั้นให้เจ้าหน้าที่ว่าอาจไม่ต้องรับผิดชอบในทางวินัย (หากปรากฏว่ามีกฎหมายของศาลปกครองให้ดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่) แต่ยืนยันว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม แต่ตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอาจนำแนวคิดในเรื่องอมูหวินัยไปยกเว้นในผลกระทบในทางร้ายที่อาจเกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ซึ่งก็ต้องไปดูว่ามีกฎหมายรองรับที่ศาลปกครองจะประยุกต์ใช้หลักอมูหวินัยเพื่อพิจารณาให้เกิดผลดีหรือ ผลในทางที่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งหรือไม่ ถ้ามีก็อาศัยช่องทางนั้นดำเนินการให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี^{๖๒}

^{๖๐} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๖๑} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๖๒} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร, ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การนำหลักอุมุหวินัย ไปประยุกต์ใช้อาจเป็นกรณีที่คุณภาพหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้กระทำการ อย่างไม่อย่างหนึ่งและอาจส่งผลให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับพิษภัยอย่างใด ๆ จากการกระทำของตน แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้กระทำ เพราะสติวิปลาสหรือ มีเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมการทำหน้าที่ราชการได้ ดังนั้นก็นำไปยกเว้น มิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น ๆ ได้ เช่น ผู้เกี่ยวข้องเป็นข้าราชการและได้ออกคำสั่งที่กระทบ สิทธิจนเป็นเหตุให้มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้น เมื่อนำอุมุหวินัยไปประยุกต์ใช้ ข้าราชการผู้เกี่ยวข้องก็อาจ ไม่ต้องถูกลงโทษทางวินัย เป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลในทางร้ายต่อ ตัวเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง^{๖๓}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า แนวคิดอุมุหวินัย นำไปประยุกต์ใช้โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดผลในทางที่เป็นคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีข้อจำกัดในการกระทำทางปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้รับผลร้ายในภายหลัง อันเนื่องมาจากการดำเนินการของต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา

จึงเห็นได้ว่า สาระสำคัญในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองย่อมมีที่มาจากตัวบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายระดับตามบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน จนกระทั่งมีการนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ในประการสำคัญ หากปรากฏว่า การกระทำทางปกครองถูกศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอน หรือมีการกำหนดคำสั่งตามคำพิพากษาอย่างใดอย่างหนึ่ง^{๖๔} เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองนั้น อาจได้รับผลร้ายในภายหลัง เช่น กรณีศาลปกครองมีคำสั่งให้คู่กรณีฝ่ายหน่วยงานของรัฐชดเชยค่าเสียหาย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็อาจถูกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรืออาจถูกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องนั้น อาจกระทำการโดยสุจริต แต่เพราะด้วยเหตุปัจจัยที่ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะต้องดำเนินการตามสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิก คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ^{๖๕}

^{๖๓} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๖๔} คุรยละเอียดเพิ่มเติมใน มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๖๕} ผศ.สุภาพ สาริพิมพ์, กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน Law on Administration of State Affairs LW 417(H), พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๔๐.

ทั้งนี้ในการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของข้าราชการมักให้ความสำคัญกับระบบความพร้อมรับผิดตามสายการบังคับบัญชา โดยเน้นเรื่องที่เป็นกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติงานมากกว่าความโปร่งใส หรือการเปิดเผยข้อมูลที่สามารถอธิบายถึงเหตุผลของการกระทำหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ^{๖๖} ประกอบกับระบบราชการเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นการบังคับบัญชา ทำให้ข้าราชการไม่กล้าแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร รวมทั้งขาดความกล้าที่จะโต้แย้งเมื่อเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติ ^{๖๗} ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังของคำพิพากษา อาจไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้น ถ้าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยสุจริตแต่มีข้อจำกัดในความเป็นจริงบางประการ ทำให้ ไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการที่พึงกระทำได้อื่นๆ ใดๆ ก็ดี ผู้วิจัยอยากให้เห็นเปรียบเทียบกับแนวคิดในมิติของกฎหมายอาญา เพื่อเปิดมุมมองบางประการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดสากล ได้แก่ “Necessity Overcomes law” ซึ่งหมายถึง “ความจำเป็นย่อมชนะกฎหมาย” ^{๖๘} ซึ่งศาลไทยเองก็ยอมรับในหลักการดังกล่าว ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้งแก่จำนวนคะแนนเสียงของผู้สมัคร รับเลือกตั้งในเอกสารที่แจ้งผลการเลือกตั้งถึงนายอำเภอ เนื่องจากถูกบีบบังคับด้วยอำนาจปืน ถือว่าได้กระทำลงเพื่อให้พ้นภัยอันตราย และเป็นการกระทำด้วยความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ ย่อมได้รับยกเว้นโทษ ^{๖๙}

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การนำพุทธวิธีอุมุหวินัย มาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง จึงเป็นการบูรณาการแนวคิดในมิติซึ่ง พระพุทธองค์ไม่ประสงค์จะถือเอาโทษจากผู้ที่มิเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมการกระทำของตนได้โดยบริบูรณ์ ซึ่งอุบายวิธีอุมุหวินัยที่พระพุทธองค์ทรงใช้ระงับอธิกรณ์ ก็คือ ให้พระสงฆ์พึงให้อุมุหวินัยนำอธิกรณ์เสียได้ให้เป็นแต่เพียงว่าผู้หลงเคลิ้มสติไปเฉพาะเป็นบ้า จะโจทก์ก็มีขึ้น ปรับอาบัติก็ไม่ได้ ^{๗๐} ซึ่งหมายถึงการยกประโยชน์ให้พระสงฆ์ ซึ่งมีข้อจำกัดในการควบคุมการกระทำของตนเพราะเป็นบ้า และเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็หมายความว่า ศาลปกครองจะต้องมีวิธีการเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโดยสุจริต ซึ่งมีข้อจำกัดเรื่องความสามารถต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำที่

^{๖๖} สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public Service), หน้า ๖-๒๐.

^{๖๗} ผศ.วิทยา จิตนุพงศ์, การเมืองและระบบราชการ POLITICAL AND BUREAUCRACY PA 312, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓), หน้า ๘๙.

^{๖๘} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, วิชา มหาคุณ, การตีความกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๐.

^{๖๙} คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๐๓.

^{๗๐} สมเด็จพระวันรัตน์(แดง สีลวฑฒนมหาเถร), ศิลของพระและสมณวิสัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมสภา), หน้า ๑๑๗-๑๑๘.

เป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้อง ด้วยวิธีการระบุข้อเท็จจริงต่าง ๆ ไว้ในคำพิพากษาให้ครบถ้วนว่า เจ้าหน้าที่คนใดเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทางปกครองในชั้นตอนใด มีข้อจำกัดในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโดยสุจริตสามารถนำข้อเท็จจริงในคำพิพากษา ไปอ้างอิงหรือยืนยันการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ หากจะมีผลกระทบในทางร้ายซึ่งอาจเกิดขึ้นกับตนในภายหลัง เช่น การถูกดำเนินคดี หรือ การถูกดำเนินการทางวินัย เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าศาลปกครอง สามารถระบุข้อเท็จจริงเหล่านั้น ลงในคำพิพากษาได้ โดยชอบ ทั้งนี้ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (๑) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (๒) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๓) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (๔) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (๕) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (๖) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (๗) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(๘) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามี ”

ศาลปกครอง จึงอาศัยช่องทางตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีให้ชัดเจนเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ถูกฟ้องร้องซึ่งกระทำการโดยสุจริต ต้องได้รับผลกระทบในทางร้ายภายหลัง ทั้งนี้ ผลข้อแพ้นะของคดี ศาลปกครองย่อมสามารถพิจารณาตัดสินไปตามปกติ ตามพยานหลักฐานที่ปรากฏด้วยความเป็นธรรมต่อไป

อนึ่ง สำหรับคนบ้าหรือคนวิกลจริต ที่มีสติไม่สมประกอบซึ่งได้กระทำความผิดต่อศาลปกครองโดยตรง แนวความคิดในเรื่องอนุพหุวินัยย่อมสามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เพื่อยกประโยชน์ให้แก่ผู้ที่สติวิปลาสได้โดยสภาพอยู่แล้ว โดยไม่มีประเด็นปัญหาแต่อย่างใด กล่าวคือ หากปรากฏว่า บุคคลที่มาพบศาลสติวิปลาส และอาจกระทำการอันเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาล ดังนี้ ศาลปกครองก็ชอบที่จะไม่ถือเอาเอาผิดฐานละเมิดอำนาจศาลโดยยกประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงพรหมวิหารธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลปกครอง

นายบุญชู จันทร์วงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ในการจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง อาจมีกรณีที่ศาลเรียกคู่กรณีมาศาลเพื่อให้ไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่พิพาท

กันในคดี ซึ่งอาจมีกรณีคู่กรณีประพัตินไม่เรียบร้อยในศาล การนำหลักกฎหมายไปใช้มองว่าเป็นเรื่องศาลปกครองมีเมตตาธรรมต่อคู่กรณีโดยไม่ถือสาเอาความแก่ผู้ที่มีสติวิปลาศ ซึ่งถ้าเป็นคนที่มีความดี สมบูรณ์ปกติ ศาลก็จะสั่งไล่ออกนอกบริเวณศาล และลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล แต่ถ้าเป็นคนสติไม่ดีก็อาจแต่เพียงให้ออกไปนอกบริเวณศาลเท่านั้น โดยไม่เอาโทษในเรื่องละเมิดอำนาจศาล แนวคิดในเรื่องกฎหมายวินัย อันเป็นพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่อยู่ในพระวินัยปิฎก ก็มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ที่ไม่เอาโทษแก่ผู้กระทำความผิด ในขณะที่สติไม่สมบูรณ์ประกอบ^{๗๑}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่าส่วนเรื่องทั่ว ๆ ไป ก็อาจนำไปใช้กับ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลของคู่กรณีที่เข้าข่ายว่าอาจถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล เช่น ก่อความวุ่นวาย หรือทำตัวไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล แต่ผู้กระทำเช่นว่านั้นสติไม่ดี หรืออาจหย่อนความสามารถเพราะเป็นผู้เยาว์ หรือเพราะความไม่รู้กฎหมายด้วยเหตุของการศึกษา น้อย ศาลก็อาจยกเว้นโทษให้^{๗๒}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า การยกประโยชน์ให้ หากผู้กระทำได้กระทำในขณะที่เป็นบ้า เป็นหลักทั่ว ๆ ไป ในกฎหมายหลายเรื่อง ซึ่งหากศาลปกครอง จะนำไปประยุกต์ใช้ เห็นว่าใช้กับขั้นตอนที่คู่กรณีต้องมาพบศาล ซึ่งถ้าคู่กรณีประพัตินไม่เรียบร้อย ในศาลปกครอง ต้องไม่ถือสาเอาความแก่ผู้ที่มีสติวิปลาศ ซึ่งถ้าเป็นคนที่มีความดี สมบูรณ์ปกติ ศาลก็จะสั่งไล่ออกนอกบริเวณศาลและลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล แต่ถ้าเป็นคนสติไม่ดีก็อาจแต่เพียงให้ออกไปนอกบริเวณศาลเท่านั้น โดยไม่เอาโทษในเรื่องละเมิดอำนาจศาล^{๗๓}

นายสหโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เรื่องการยกประโยชน์ ให้แก่ผู้ที่มีสติไม่สมบูรณ์ ตรงนี้ก็เป็นหลักทั่ว ๆ ไป ที่ไม่เอาโทษแก่คนที่ไม่รู้สำนึกผิดชอบชั่วดีในการกระทำของตน ศาลปกครองมิได้มุ่งเน้นไปที่การลงโทษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เว้นแต่เรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดอำนาจศาล ซึ่งศาลปกครองสามารถสั่งลงโทษจำคุกได้ โดยนำหลักเกณฑ์ ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ที่จะถูกลงโทษฐาน

^{๗๑} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๗๒} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๗๓} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ละเมิดอำนาจศาลได้กระทำความผิดด้วยเหตุสติไม่สมบูรณ์ ศาลปกครองก็ชอบที่จะยกประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นโดยไม่ถือสาเอาความ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดอุมุหวินัยอยู่แล้ว^{๗๔}

ตามที่คุณวิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดอุมุหวินัย สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๓ ความสัมพันธ์ระหว่างอุมุหวินัยกับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของอุมุหวินัย	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดอุมุหวินัย	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดอุมุหวินัยกับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การยกประโยชน์ให้ผู้ที่มิชอบจำกัดในการควบคุมการกระทำของตน โดยมิให้ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น	การพิพากษาคดีปกครองเมื่อมีการกำหนดค่าบังคับให้คู่กรณีต้องปฏิบัติ อาจส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโดยสุจริต ซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ	ศาลปกครองตัดสินข้อพิพาทไปตามพยานหลักฐานตามปกติ แต่กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ควรจัดทำคำพิพากษาให้เป็นคุณต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องผู้กระทำการโดยสุจริต เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับผลกระทบทางร้ายในภายหลัง	เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำการโดยสุจริต แต่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ได้รับความคุ้มครองทำให้ข้าราชการซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน มีขวัญและกำลังใจที่ดีในการทำหน้าที่เพื่อประชาชน

^{๗๔} สัมภาษณ์ นายสหโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

๔.๔.๔ การบูรณาการแนวความคิดปฏิญญาตรณะเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ปฏิญญาตรณะ คือ การตัดสินใจกล่าวโทษ ตามประเด็นที่จำเลยปฏิญญาต่อคณะผู้วินิจฉัยอธิการ และ การปรับโทษตนเองตามการล่วงละเมิดสิทธิขาบทที่ตนรับสารภาพต่ออีกฝ่ายอื่น^{๗๕} แยกได้สองกรณี คือ

(๑) การที่พระภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง ระลึกรู้ว่า ตนเองต้อง “ลหุกาบัติ” ข้อใดข้อหนึ่ง จึงได้เข้าไปหาสงฆ์แล้วขอปลงอาบัติ

(๒) กรณีที่พระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งต้องอาบัติและจำไม่ได้ หรือไม่รู้ว่าตัวเองเป็นอาบัติ จึงถูกโจทก์ว่าต้องอาบัติข้อใจข้อหนึ่ง และพระภิกษุรูปที่ต้องอาบัตินั้นยอมรับว่าตัวเองต้องอาบัติตามที่ถูกโจทก์จริง^{๗๖}

แนวทางในการประยุกต์ใช้ จึงต้องพิจารณาจาก กลไกในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองที่สำคัญ ซึ่งได้แก่ กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ ๔๒ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า “ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำฟ้องใดเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วน ให้มีคำสั่งรับคำฟ้องและมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การ โดยส่งสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานไปด้วย ในกรณีที่เห็นสมควร จะกำหนดประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องให้การ หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือที่จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาของศาลด้วยก็ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๖๑ ”

ข้อ ๔๓ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า “ ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอทำคำให้การ และเหตุแห่งการนั้น พร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนด โดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ”

ข้อ ๔๗ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า “ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การแล้ว ให้ศาลส่งสำเนาคำให้การพร้อมทั้งสำเนาพยานหลักฐานไปยังผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีคัดค้านหรือยอมรับคำให้การ

^{๗๕} พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน *หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท*.

^{๗๖} พระมหาพรหมชา ธรรมหาโส (นิธิบุญญการ), *พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*, หน้า ๒๖๔.

หรือพยานหลักฐานที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นต่อศาล ในการนี้ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะกำหนดประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีต้องชี้แจง หรือให้จัดส่งพยานหลักฐานใดๆ ก็ได้ ”

ข้อ ๔๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า “ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้านคำให้การ หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด เมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นขั้นตอนหลักในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยให้อีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำให้การต่อผู้ฟ้องคดีโดยนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลเพื่อพิสูจน์หรือหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของฝ่ายตน รวมทั้งสิ้น ๔ ขั้นตอน กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การ ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติม

ขั้นตอนในการบริหารจัดการข้อพิพาทดังกล่าวต้องใช้เวลาในการดำเนินการตามสมควร เพราะในการดำเนินการของคู่กรณีแต่ละขั้นตอน อาจมีการขอขยายระยะเวลาในการดำเนินการออกไปอีกหลายครั้ง เช่น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองขอขยายระยะเวลายื่นคำให้การออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันครบกำหนดเดิม เป็นต้น ทั้งนี้ตามข้อ ๖ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งกำหนดว่า “ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือตามที่ศาลกำหนด เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีมีคำขอ ศาลมีอำนาจยื่นหรือขยายได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ” จึงทำให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นไปด้วยความล่าช้า นอกจากนี้ หากปรากฏว่า คู่กรณีได้ดำเนินการต่อสู้คดีจนครบกระบวนการ ๔ ขั้นตอนดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็มีได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลปกครองต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีภายในกำหนดแต่อย่างใด กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่า กรณีตุลาการเจ้าของสำนวน เห็นว่า คดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาตัดสินชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาต่อไปเท่านั้น^{๗๗} จึงเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติของศาลปกครอง กว่าที่คู่กรณีจะได้รับความเป็นธรรม ต้องเสียเวลาไปกับกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งกว่าจะคืบหน้าไปจนกระทั่งมีคำพิพากษา ก็จะต้องใช้เวลานาน สาเหตุของความล่าช้าของการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ส่วนหนึ่งจึงอาจมาจากการพิจารณาดำเนินการล่าช้าของการบริหารงานภายในขององค์กรศาลปกครองเอง หากใช้เกิดจากความล่าช้าของการ

^{๗๗} ข้อ ๔๙ วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓.

ดำเนินการเฉพาะของคู่กรณีไม่^{๗๘} เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลไว้อย่างชัดเจน คดีปกครองหลายเรื่องที่ได้ดำเนินการจนครบ ๔ ขั้นตอน จึงไม่มีความเคลื่อนไหวหรือความคืบหน้าในการดำเนินการและคู่กรณีไม่อาจทราบได้ว่าข้อพิพาทดังกล่าวจะยุติลงเมื่อใด อนึ่ง พบว่าสถิติคดีปกครองตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๙ มียอดคดีรับเข้าและคงค้างการพิจารณามากกว่าคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ส่งผลให้มีปริมาณคดีที่อยู่ระหว่างพิจารณาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง^{๗๙}

แนวคิดสำคัญที่แฝงไว้ในพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทตามหลักปฎิญาตกรรมจะนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอันยุติตามคำรับ คู่กรณีจึงไม่จำเป็นต้องโต้แย้งข้อเท็จจริงประการใดอีก โดยผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทย่อมวินิจฉัยตัดสินไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องปฎิญาตกรรมอาจใช้ควบคู่กับเรื่องตัสสปาปิยสิกา กล่าวคือ ข้อเท็จจริงหรือประเด็นตามคำฟ้อง ศาลปกครองอาจสามารถพิจารณาได้เสียตั้งแต่ในเบื้องต้นว่า ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด เพราะเป็นไปได้ว่า คดีปกครองบางเรื่อง ผู้ที่กระทำการโดยมิชอบจนเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทกับเอกชน อาจพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันในขณะที่ถูกฟ้องร้องจึงไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบกับการกระทำของบุคคลอื่น จึงไม่ต้องการยอมรับถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของเจ้าหน้าที่คนเก่า ซึ่งตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้น ตรงนี้ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดที่จะวินิจฉัยคดีได้แล้ว ก็ต้องมีวิถีทางที่จะทำให้คู่กรณียอมรับกันในข้อเท็จจริงนั้น ๆ และศาลปกครองเองก็ชี้ถูกชี้ผิดตามตัวบทกฎหมายให้เป็นการถูกต้อง เพื่อมิให้เรื่องยืดเยื้อไปนาน ซึ่งหากปล่อยไว้อาจกระทบต่อความเป็นธรรม^{๘๐}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า ปฎิญาตกรรม เป็นหลักคิดที่ดีที่ผู้กระทำผิดพลาด จะต้องยอมรับในความผิดของตนเอง เมื่อนำไปใช้กับศาลปกครองจะเกิดประโยชน์ที่จะทำให้กระบวนการตัดสินข้อพิพาทไม่ยืดเยื้อ อีกทั้ง

^{๗๘} มนัส สุขสวัสดิ์, “ ปัญหาข้อขัดข้องวิธีพิจารณาความคดีปกครองจากมุมมองของพนักงานอัยการ ”. บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา, หน้า ๑๓๙.

^{๗๙} ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง, รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๒๓.

^{๘๐} สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

ยังเป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม เมื่อส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งตรงนี้เห็นว่าการที่หน่วยงานราชการยอมรับในความผิดพลาดไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเป็นคดีในศาลปกครองเสียก่อน ยกตัวอย่างเช่น การยกเลิกการสอบข้อเขียนของนักเรียนนายสิบตำรวจที่ปรากฏเป็นข่าวดังว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับผิดและยกเลิกในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามคลองธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ถ้าข้อพิพาทได้ล่วงเลยจนเป็นคดีขึ้นมา ก็เป็นเรื่องของผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจ ความ จะต้องพิจารณาว่ากรณีใดที่ทำให้คู่ความยอมรับกันได้ในประเด็นพิพาทและก็พิจารณาตัดสินในข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว หรือมิฉะนั้น ก็ต้องมีวิธีการที่จะทำให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายผิดยอมรับในประเด็นที่ตนได้ทำผิดตามกลไกที่ศาลปกครองมีอยู่^{๕๑}

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องปฏิญญาตรณณะถ้านำไปประยุกต์ใช้ ก็เป็นการบูรณาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดีปกครอง มีให้ข้อพิพาทดำเนินไปตามขั้นตอนจนสุดสายปลายทาง อันต้องใช้ห้วงระยะเวลาในการดำเนินการจัดการข้อพิพาทที่ยืดเยื้อเนิ่นนาน ในกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองหากปรากฏว่าคู่กรณียอมรับตามคำให้การ ศาลปกครองก็ควรที่จะระงับประเด็นและวินิจฉัยผิดถูกตามคลองธรรม (เทียบเคียงได้กับการปรับอาบัติตามคำรับนั่นเอง) โดยเร่งดำเนินการให้ข้อพิพาทยุติไปโดยเร็ว^{๕๒}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องปฏิญญาตรณณะเห็นว่า แม้จะนำไปประยุกต์ใช้ แต่ต้องมีคำวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นที่คู่ความได้ต่อสู้กันเพียงแต่ศาลปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณียอมรับในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและเร่งวินิจฉัยสรุปสำนวนคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เรื่องการประยุกต์ใช้หลักปฏิญญาตรณณะ มีข้อสังเกตดังนี้

๑. อาจนำไปใช้กับขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองโดยไม่ต้องดำเนินการทุกขั้นตอน ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงรับกันแล้วก็ให้หยุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และเร่งสรุปสำนวนคดี
๒. นำไปใช้กับการเรียกคู่กรณีมาไต่สวน และใช้อำนาจของศาล ให้คู่กรณียอมรับตามประเด็นที่ศาลได้ตั้งไว้ในการไต่สวน^{๕๓}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า ปฏิญญาตรณณะ ตรงนี้เป็น การตัดสินไปตามคำรับของคู่กรณี การนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ สามารถมองได้สามประเด็น

^{๕๑} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๕๒} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร., ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

^{๕๓} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ประเด็นที่ ๑ ถ้ามีข้อเท็จจริงได้ชี้ชัดหรือแสดงได้ว่า การกระทำอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องไม่ชอบธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นก็ให้ยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงและเร่งตัดสินคดีไปโดยเร็ว เพราะการที่ศาลปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงไปเรื่อย ๆ ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอีกมาก

ประเด็นที่ ๒ เป็นเรื่องของไหวพริบปฏิภาณเฉพาะตัวของตุลาการศาลปกครอง เมื่อมีการเรียกคู่กรณีมาพบศาล ถ้ามีกรณีตามประเด็นข้อ ๑ ก็ต้องจัดการให้มีการยอมรับถึงการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้เรื่องยืดเยื้อ ส่วนประเด็นสุดท้ายเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทจะต้องแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งตรงนี้จะกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งรัดให้ข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันโดยเร็วเพื่อจะวินิจฉัยข้อกฎหมายต่อไป

สรุปว่า ทำให้รับกันสามวิธีคือ รับด้วยข้อเท็จจริงในสำนวน และรับด้วยปาก (รับด้วยถ้อยคำ) และเร่งรัดให้รับเพราะสภาพกฎหมายส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่^{๔๔}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า ในทางปฏิบัติของศาลปกครองจะเรียกขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีหลัก ๆ ว่า “ ๔ ขั้นตอน ” ได้แก่ ๑. ฟ้อง ๒. ให้การ ๓. คัดค้านคำให้การ ๔. ให้การเพิ่มเติม ซึ่งแท้จริงแล้ว ถ้าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายรับฟังได้เป็นที่ยุติในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดตามที่กล่าวมา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเปิดช่องให้สามารถหยุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปความเห็นทางคดีได้ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดพุทธวิธีในเรื่องปฏิญญาตรณะที่ตัดสินไปตามคำรับของผู้กระทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะให้แสวงหาข้อเท็จจริงจนครบถ้วน ทั้ง ๔ ขั้นตอน ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการที่เนิ่นนาน การประยุกต์ใช้ที่ได้ผลมี ๒ แนวทาง แนวทางแรก คือ ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือพนักงานคดีปกครองต้องเอาใจใส่ในคดีตั้งแต่เริ่มต้นของการดำเนินกระบวนการแล้วถือว่าข้อเท็จจริงและ ข้อกฎหมาย ชัดเจนเพียงพอที่จะสรุปสำนวนหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าเพียงพอก็ให้เร่งดำเนินการสรุปสำนวนต่อไปโดยเร็ว สำหรับการประยุกต์ใช้แนวทางที่สอง เห็นว่าปรากฏอยู่ในรูปแบบของคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาพบศาลและศาลสอบถามประเด็นที่คู่กรณีพิพาทกันว่า จะยอมรับกันในประเด็นใด คู่กรณีอาจยอมรับเองโดยที่ศาลยังมิได้สอบถาม หรือ อาจยอมรับเพราะศาลได้สอบถามสรุป การนำหลักปฏิญญาตรณะไปประยุกต์ใช้ก็คือ การใช้กลยุทธ์เพื่อเร่งรัดให้คู่กรณียอมรับในประเด็นที่พิพาทกัน เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วนั่นเอง อันเป็นการช่วยประสานปริมาณคดีในศาลปกครองมิให้คั่งค้าง^{๔๕}

นายสหัสโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า เรื่องปฏิญญาตรณะ การประยุกต์ใช้มองว่า ศาลปกครองต้องทำให้ประเด็นที่โต้แย้งกันนั้นยุติโดยเร็ว (ข้อเท็จจริงต้องรับกันให้ได้เพื่อปรับ

^{๔๔} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๔๕} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ข้อกฎหมายและวินิจฉัยคดี) โดยมีคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาศาล และทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมรับในประเด็นใด ๆ ก็ตามที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นสาระสำคัญ โดยไม่ปล่อยให้คดีไม่เคลื่อนไหวหรือมีแต่การส่งเอกสารโต้ตอบกันไปมาเรื่อย ๆ อันเป็นการถ่วงเวลาให้คดีเสร็จสิ้นล่าช้า ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถประยุกต์ใช้หลักปฎิญญาตกรณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การคืนความยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ^{๘๖}

นายบุญชู จันทรวงค์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในเรื่องนี้ไว้ว่า ปฎิญญาตกรณะแนวคิดที่ให้ตัดสินข้อพิพาทตามคำรับ การนำหลักนี้ไปประยุกต์ใช้ ก็คือ ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาจนครบทุกขั้นตอน (คำฟ้อง, คำให้การ, คำคัดค้านคำให้การ, คำให้การเพิ่มเติม) ซึ่งบางเรื่องเมื่อพิจารณารูปคดีแล้ว ตรวจสอบเฉพาะคำฟ้อง หรือ ตรวจสอบคำฟ้องประกอบคำให้การ แล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงชัดเจนที่จะตัดสินเพราะข้อมูลสอดคล้องกัน ศาลก็ชอบที่จะหยุดแสวงหาข้อเท็จจริงและพิพาทภาคีไปให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว หลักการนี้สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ไม่มีประเด็นยุ่งยากซับซ้อน ข้อดีของหลักปฎิญญาตกรณะก็คือทำให้ลดขั้นตอนหรือกระบวนการงานทำให้คู่ความได้รับการอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปริมาณคดีของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำสำนวนจะต้องเอาใจใส่คดีตั้งแต่กระบวนการพิจารณาในชั้นแรก คือ การตรวจพิจารณาคำฟ้อง โดยดูว่าข้อเท็จจริงใด ถือว่ารับกันแล้วหรือรับฟังมาวินิจฉัยได้แล้วมีข้อสงสัยให้คดีเนิ่นช้า ^{๘๗}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า หลักปฎิญญาตกรณะ เป็นพุทธวิธีที่ระงับข้อพิพาท เพราะผู้กระทำผิดยอมรับในข้อเท็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงของการกระทำเป็นที่ยุติตามคำรับ จึงสามารถตัดสินไปตามที่มีการยอมรับในประเด็นนั้นได้ การนำแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครองก็คือศาลปกครองต้องดำเนินการให้ข้อเท็จจริงในคดีปกครองเป็นที่ยุติ และเร่งสรุปสำนวนตัดสินข้อพิพาทนั้นต่อไป โดยไม่ปล่อยให้ระยะเวลาในการบริหารจัดการข้อพิพาทดำเนินไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ ในการนำพุทธวิธีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ สามารถอาศัยช่องทางตามที่กฎหมายกำหนด ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การนำแนวคิดตามหลักปฎิญญาตกรณะ ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง จึงมี ๒ แนวทาง ได้แก่ การประยุกต์ใช้โดยคู่กรณีไม่ต้องมาศาลกับการประยุกต์ใช้โดยคู่กรณีต้องมาศาล

^{๘๖} สัมภาษณ์ นายสหโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๘๗} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทรวงค์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

แนวทางที่ ๑ การประยุกต์ใช้โดยคู่กรณีไม่ต้องมาศาล กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่พนักงานคดีปกครอง และตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องเอาใจใส่คดีตั้งแต่เริ่มแรกที่ได้รับสำนวนคดี โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำฟ้องให้ละเอียดถี่ถ้วน ไม่ปล่อยให้คดีดำเนินกระบวนการพิจารณาไปเรื่อย ๆ จนครบ ๔ ขั้นตอน โดยไม่จำเป็น ทั้งนี้ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยอมรับกันได้แล้ว ก็ให้รับสรุปสำนวน และจัดทำความเห็นในทางคดีเสนอองค์คณะพิจารณาต่อไปโดยเร็ว เช่น ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่านายอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ มีคำสั่งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรหางดง ให้ไปช่วยราชการที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีชอบ พร้อมกับแนบคำสั่งดังกล่าวท้ายคำฟ้อง ตามตัวอย่างข้างต้น เห็นได้ชัดว่า นายอำเภอหางดง ย่อมไม่มีอำนาจที่จะออกคำสั่งโยกย้ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่อย่างไร ศาลปกครองจึงชอบที่จะสรุปสำนวนเพื่อนำไปสู่การพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนายอำเภอหางดงได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงใด ๆ อีก เนื่องจากเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจอย่างชัดเจน จึงไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ครบ ๔ ขั้นตอน แต่อย่างไร

การประยุกต์ใช้ในแนวทางนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง สนับสนุนให้สามารถดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ได้แก่ ข้อ ๖๑ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดว่า “ เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องตามข้อ ๔๒ แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าสามารถจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีดังกล่าวได้จากข้อเท็จจริงในคำฟ้องนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงอีก หรือเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้จากคำชี้แจงของคู่กรณีและหรือจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลในภายหลังไม่ว่าในขณะใดเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔๗ ถึงข้อ ๔๙ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ”

จากบทบัญญัติของข้อ ๖๑ ดังกล่าว ตุลาการเจ้าของสำนวนจึงมีอำนาจที่จะกระชับประเด็นข้อพิพาทโดยพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นประเด็นที่คู่กรณีโต้แย้งกันนั้น เป็นที่รับกันแล้วจนเพียงพอต่อการวินิจฉัยคดีที่พิพาทกันหรือไม่ จึงเห็นได้ว่า หากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทนำแนวคิดปฎิญาตกรณะไปประยุกต์ใช้ในลักษณะนี้ ย่อมสามารถลดกระบวนการ หรือขั้นตอนที่ต้องใช้ในการบริหารจัดการข้อพิพาท อันส่งผลให้ การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในแก่คู่กรณี เป็นไปด้วยความรวดเร็ว

แนวทางที่ ๒ การประยุกต์ใช้ซึ่งคู่กรณีจะต้องมาศาล กล่าวคือ กรณีนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดี อาจครบ ๔ ขั้นตอน ตามแนวทางที่ ๑ หรือไม่ก็ได้ วิธีการที่สำคัญที่จะทำให้คู่กรณียอมรับในข้อเท็จจริง ได้แก่ การทำให้คู่กรณีต้องมาศาล และศาลจะเป็นผู้สอบถามในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี ซึ่งคู่กรณียังคงโต้เถียงกันอยู่ เมื่อคู่กรณีฝ่ายใดยอมรับตามประเด็นที่ศาล

ได้สอบถาม ศาลก็จะบันทึกไว้ จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะดำเนินการสรุปสำนวนเสนอองค์คณะต่อไป

โดยสรุปสาระสำคัญของการประยุกต์ใช้หลักปฎิญาตกรณะ ก็คือ การดำเนินการเพื่อให้ข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างรับฟังเป็นที่ยุติโดยเร็ว ไม่ปล่อยให้คดีล่าช้า อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความเป็นธรรมที่คู่กรณีจะได้รับเป็นไปด้วยความรวดเร็ว อีกทั้ง ช่วยลดปริมาณงานคดีที่คั่งค้างอีกทางหนึ่ง

ตามที่คุณวิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดปฎิญาตกรณะสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๔ ความสัมพันธ์ระหว่างปฎิญาตกรณะกับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทยและแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของปฎิญาตกรณะ	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดปฎิญาตกรณะ	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดปฎิญาตกรณะกับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การตัดสินข้อพิพาทไปตามข้อเท็จจริงที่ยุติ เพราะเหตุที่มีการยอมรับในข้อเท็จจริงนั้นแล้ว จึงไม่ต้องไต่สวนเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงอีกต่อไป	การดำเนินกระบวนการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดยไม่มีกฎหมายบังคับไว้อย่างชัดแจ้งว่าต้องดำเนินการ (ปิดสำนวน) ให้แล้วเสร็จเมื่อใด	ศาลปกครองต้องดำเนินการให้ข้อเท็จจริงที่ยังคงโต้แย้งกันอยู่ ยุติโดยเร็วได้แก่ - ตรวจสอบพิจารณาสำนวนคดีอย่างละเอียดตั้งแต่เริ่มแรก หากเห็นว่าข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติในขั้นตอนใด ก็ให้หยุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและเร่งสรุปสำนวนต่อไป - มีคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาศาลและสอบถามข้อเท็จจริงจากคู่กรณี เพื่อให้ยอมรับในข้อเท็จจริงที่ยังคงโต้แย้งกันอยู่ เพื่อเร่งสรุปสำนวนต่อไป	- ช่วยให้คู่กรณีได้รับการอำนวยความสะดวกด้วยความยุติธรรมด้วยความรวดเร็ว - ช่วยลดปริมาณงานคดีที่ค้างพิจารณาในศาลอันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการคดีของศาลปกครองในภาพรวม

๔.๔.๕ การบูรณาการแนวคิดแยกยลิตกาเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง

ปัจจุบันขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นไปตามมาตรา ๒๒๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติรวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงเป็นข้อพิพาทอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือข้อพิพาทอันเกิดจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในหลายคดี การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นที่ให้ความสนใจต่อสาธารณชน จึงมีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นที่เชื่อถือและยอมรับจากสาธารณชนหรือไม่ เพียงใด อย่างไรก็ดี ทิศทางของกระบวนการยุติธรรมไทยอาจไม่เป็นที่ให้การยอมรับของสาธารณชนในหลาย ๆ คดี เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารซึ่งเป็นนักการเมือง ซึ่งมักจะถูกนำประเด็นการเมืองเข้ามาโยงกับคดี ยิ่งทำให้องค์กรศาล ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทถูกจับตามองเป็นพิเศษ คงเป็นเพราะ ๒ อำนาจหลัก ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย สันคลอน และ ล้มครืน ลง ทำให้ อำนาจตุลาการ อำนาจที่ ๓ ที่ยังคงหลงเหลืออยู่จำต้องทำหน้าที่เป็น “เสาหลัก” ของสังคมในการฝ่าวิกฤตการณ์ทางการเมือง แต่การผลักดัน อำนาจที่ ๓ เข้ามาแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง แม้จะเป็น เจตนาดี แต่การเข้ามาในภาวะสังคมแบ่งเป็นสองฝ่าย เมื่อคำพิพากษาออกมา เอื้อประโยชน์ แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดย่อมต้องเกิดปัญหา โคลนตมของปัญหาทางการเมือง ได้ทิ้งร่องรอยเอาไว้ให้ อำนาจตุลาการ พอสมควร^{๘๘}

สิ่งสำคัญก็คือ ศาลปกครองในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการต้องสร้างความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ให้กับประชาชน ศาลปกครองเป็นทางอยู่รอดของชาติบ้านเมืองหนทางหนึ่ง เพราะมีส่วนช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อันเป็นการกลับหลักการเดิมซึ่งยังคงมีการยอมรับกันอยู่บ้าง

^{๘๘} ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร, ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒), หน้า ๗๕.

ว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะที่มีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนรวมทั้งการร้องทุกข์คัดค้านรัฐถือว่าไม่สมควรและอาจถูกปฏิเสธได้ ศาลปกครองยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหายที่ต้องการแสวงหาความเป็นธรรม ขณะเดียวกัน ก็เื้อออำนาจให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ให้บรรลุเป้าหมายได้ ทฤษฎีหรือหลักการที่กล่าวมานี้ไม่อาจบังเกิดผลได้ถ้าศาลปกครองไทยไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเที่ยงธรรมอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสั่งสมเป็น “สถาบัน” ที่ได้รับการยอมรับนับถือไว้วางใจและศรัทธาจากประชาชน^{๘๙} อนึ่ง อำนาจตุลาการเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย อำนาจตุลาการจึงเป็นของประชาชน ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นบุคคลที่กินเงินเดือนซึ่งเป็นภาษีของประชาชน ฉะนั้น กรอบสำคัญของการใช้อำนาจตุลาการของผู้พิพากษาและตุลาการก็คือ ต้องใช้อำนาจตุลาการเพื่อประชาชน^{๙๐} ประเด็นที่ผู้วิจัยนำเสนอข้างต้นเป็นเรื่องความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากประชาชนในการทำหน้าที่ของศาลปกครอง ตัวชี้วัดสำคัญ ก็คือ ผลผลิตของศาลปกครอง อันได้แก่ คำพิพากษาในคดีต่าง ๆ ต้องออกมาอย่างมีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน และโดยที่สาระสำคัญของคำพิพากษาย่อมมีที่มาจากการลงมติตัดสินคดีขององค์คณะพิจารณาของศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่ใช้เสียงข้างมากในการตัดสินความขัดแย้งตามหลักเยภยยลิกา จึงเหมาะสมที่จะนำมาบูรณาการแนวความคิดเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในผลของการตัดสินข้อพิพาท กล่าวคือ การจัดการข้อพิพาทด้วยเยภยยลิกา เป็นวิธีการระงับอิกรณีวินัยที่คณะสงฆ์สองฝ่ายมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในหัวข้อธรรมวินัย และตกลงกันไม่ได้ จึงมีมติให้ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นในทางที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย และให้ถือเอาตามมติของฝ่ายที่มีคะแนนหรือเสียงมากกว่า กล่าวคือ เป็นการพิจารณาด้วยเสียงข้างมาก^{๙๑} หัวใจของคำว่า “เสียงข้างมาก” ตามนัยของพระพุทธเจ้า คือ “คุณภาพสำคัญกว่าปริมาณ” กล่าวคือ พระภิกษุจะมีจำนวนเท่าใดไม่สำคัญแต่สิ่งสำคัญก็คือ ต้องมีธรรมวามีภิกษุมากกว่า เพราะหากรูปการณเป็นไปในลักษณะนี้ย่อมทำให้เกิดความ

^{๘๙} ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี, หน้า ๕๔๓-๕๔๔.

^{๙๐} สติธย์ ไพเราะ, “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตามรัฐธรรมนูญ”, ใน รพี '๔๘, รวบรวมจัดพิมพ์โดยคณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ ๕๗ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘) : ๓๙.

^{๙๑} พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (อบอ่น), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, หน้า ๑๔๙.

เชื่อมั่นในแง่ของ “ ความชอบธรรม ” อันหมายถึง ความโปร่งใส ความบริสุทธิ์ ความยุติธรรมและความเที่ยงธรรม^{๑๒} ทั้งนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าวไว้ ดังนี้

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เภภุยยสิกขาหลักการใช้เสียงข้างมากในทางพระพุทธศาสนา ต้องเป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ ซึ่งตรงนี้เป็นหัวใจสำคัญของคำว่า “ เสียงข้างมาก ” คุณภาพต้องสำคัญกว่าปริมาณ ผู้ลงมติโหวตจะมีจำนวนเท่าใดไม่สำคัญแต่สิ่งสำคัญคือ ต้องมีฝ่ายธรรมวาทิมากกว่าการจับฉลากลงมติ เป็นการมุ่งหวังชัยชนะแก่ฝ่ายธรรมวาทิ ดังจะเห็นได้จากวิธีการจับฉลากแบบกระซิบบีบที่หู อันเป็นกลยุทธ์เพื่อเอาชนะพวกอธรรมวาทิ เป็นเรื่องที่ดีที่จะนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครอง ในกรณีที่ต้องมีการลงมติดัดสินข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างภูมิคุ้มกันเกี่ยวกับความเที่ยงธรรม (ธรรมิกา) กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องมีกระบวนการวิธีที่จะทำให้การลงมติดัดสินคดีเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเที่ยงธรรม ตามรูปแบบแนวคิดที่ได้กล่าวมา อันจะทำให้สามารถตอบปัญหาหรือตอบโจทก์ต่อสาธารณะชนตามที่ได้มีการลงมติในคดี สำคัญ ๆ ได้^{๑๓}

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องเภภุยยสิกขา ศาลปกครองสามารถนำแนวคิดไปประยุกต์กับเรื่องคดีความสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบในวงกว้างโดยใช้หลักเสียงข้างมากในการตัดสิน ก็ให้ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลปกครอง ข้อสำคัญ เสียงข้างมากจะต้องเป็นเสียงข้างมากโดยถือธรรมเป็นใหญ่ ในการโหวตก็ต้องพยายามให้เป็นไปตามแนวทางของเภภุยยสิกขา^{๑๔}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เภภุยยสิกขา (เสียงข้างมาก) เป็นหลักเรื่องการลงคะแนนเสียงข้างมากที่มีใช้พวกมากลากไป แต่เป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ คุณภาพที่ว่า ได้แก่ คุณภาพของคนตัดสิน, คุณภาพของความเห็น, คุณภาพของผลการตัดสิน เสียงข้างมากตามหลักคิดของพระพุทธองค์จึงเป็นเสียงข้างมากตามความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งพระพุทธองค์ได้ประทานหลักคิดในเรื่องนี้ไว้

^{๑๒} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุญญากร), **พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง**, หน้า ๒๗๙.

^{๑๓} สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๑๔} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร., ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

๑. การลงมติแบบหารื้อ คือ การลงมติแบบเปิดเผย, และแบบปกปิด
๒. การลงมติแบบไม่หารื้อ คือ การลงมติแบบกระซิบบอก ซึ่งตรงนี้น่าสนใจ กล่าวคือ ใช้ตัดสินข้อพิพาทในกรณีที่เห็นว่า ฝ่ายที่เห็นผิดอาจมีมากกว่าจึงต้องหารื้อหรือเสนอแนะแนวทางให้ผลการตัดสินออกมาถูกต้องตามคลองธรรม

หลักเยภยยสิกา ศาลปกครองนำไปประยุกต์ใช้กับคดีใหญ่ ๆ หรือคดีที่สำคัญ ๆ ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง หรือคดีซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชน โดยใช้หลักการรับฟังความคิดเห็นของที่ประชุม โดยนำไปประยุกต์ใช้ตั้งแต่เรื่องของการให้ความสำคัญหรือสนับสนุนบทบาทของคนดีที่อภิปรายแสดงความเห็นในที่ประชุมพิจารณาและควบคุมกำกับให้การแสดงความคิดเห็นของที่ประชุมและการลงมติในคดีเป็นที่ยอมรับได้ อันส่งผลต่อคุณภาพของคำตัดสินของศาลปกครองให้ เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมในท้ายที่สุด ^{๔๕}

นายบุญชู จันทร์วงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เยภยยสิกา เมื่อนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็หมายความว่า คำพิพากษาคดีปกครอง เป็นความเห็นขององค์คณะโดยยึดหลักเสียงข้างมาก ในที่นี้มีใจแต่จะคำนึงถึงผลโหวตลงคะแนนเท่านั้น แต่ต้องคำนึงและให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากที่เป็นเหตุเป็นผลตามทำนองคลองธรรม ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างรอบด้านอย่างแท้จริง นอกจากนี้จะต้องให้ความสำคัญกับ คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งอาจมีความเห็นเหมือนหรือต่างกับองค์คณะพิจารณา ก็ยอมรับ ข้อสำคัญจะต้องรับฟังด้วยใจเป็นกลาง แม้ว่าความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะแตกต่าง จากความเห็นขององค์คณะ เพื่อคุณภาพของคำพิพากษาซึ่งส่งผลโดยตรงต่อคู่กรณีพิพาทในคดีนั้น ๆ นอกจากนี้ ถ้าเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องที่สำคัญ เจ้าของสำนวนก็อาจนำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ของ ตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อความรอบคอบอันเป็นการขยายมุมมองโดยรับ ฟังเสียงรอบข้างว่ามีความเห็นในคดีประการใด ^{๔๖}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เยภยยสิกา เป็นหลักการ ใช้เสียงข้างมากในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตรงนี้การนำไปประยุกต์ใช้ เห็นว่ามีข้อดี ก็คือ เพื่อความรอบคอบ ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททางปกครอง และอีกประการหนึ่ง เพื่อให้สาธารณะชนยอมรับผลของ คำตัดสินของศาลนั่นเอง พุทธวิธีในเรื่องนี้ เห็นว่าไม่น่าจะนำไปใช้กับเรื่องทั่ว ๆ ไป ควรนำไปใช้กับ

^{๔๕} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปณฺโญ, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๔๖} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ข้อพิพาทหรือคดีที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายของศาลปกครอง ที่กำหนดในเรื่องนี้ไว้แล้ว ว่าเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญก็อาจนำเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของตุลาการ เพื่อพิจารณาตัดสินที่นี้ก็อยู่ที่การนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างถ่องแท้ การนำหลักเหตุผลยลิกเข้าไปประยุกต์ใช้ ต้องมีผู้ริเริ่มนั่นก็คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นว่าการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีใดมีความสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อในวงกว้าง ก็ต้องยอมลดทิวเพื่อรับฟังความคิดเห็นของตุลาการอื่นโดยเสนอคดีนั้นเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ให้พิจารณา ช่วยให้ผลของคำตัดสินมีคุณภาพและเป็นไปด้วยความรอบคอบมากขึ้น ทั้งนี้ ในการประชุมพิจารณาลงมติ การนำเหตุผลยลิกไปประยุกต์ใช้ ศาลปกครองต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของตุลาการศาลปกครองที่มีชื่อเสียงในด้านความเที่ยงธรรมและความรอบรู้กฎหมายตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมและความประพฤติ ซึ่งมีความโดดเด่นจากตุลาการรายอื่น ๆ อันเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปซึ่งตรงนี้เป็นการสนับสนุนเรื่องคุณภาพของเสียงข้างมากที่ต้องถือเอาธรรมเป็นใหญ่ ที่พูดมา ก็หมายความว่าให้ความสำคัญกับความเห็นของคนดี (คนที่น่าเชื่อว่าดี) นอกจากนี้ความแตกต่างระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็คือ ศาลปกครองจะมีระบบของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีตรงนี้ ฉะนั้น ถ้าความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีแตกต่างกับความเห็นขององค์คณะ องค์คณะก็ต้องย้อนกลับมาทบทวนและไตร่ตรองให้รอบคอบถึงความเห็นทางคดีของตน ว่าเหตุใดตุลาการผู้แถลงคดีถึงมีความเห็นแตกต่างกับความเห็นขององค์คณะพิจารณา^{๑๗}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องเหตุผลยลิกามองว่า ในการดำเนินงานของศาลปกครองจะประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายมากมายหลายกรณี ดังนั้น เมื่อมีข้อขัดข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาทในประเด็นใด ซึ่งมีความสำคัญ จึงควรมีการเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องให้ประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันเป็นเสียงส่วนใหญ่แล้วบันทึกรายงานประชุมแต่ละครั้งไว้ให้เป็นฐานข้อมูลและสามารถสืบค้นใช้งานได้ง่ายอันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน อีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้หลักเหตุผลยลิกามองว่า ควรให้ความสำคัญกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ในกรณีที่มีความเห็นต่างกับความเห็นขององค์คณะ แม้ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะมีใช้คำพิพากษา และไม่ต้องนับเป็นมติในการลงคะแนนวินิจฉัยคดีก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อย้อนกลับมาตรวจสอบความเห็นขององค์คณะว่าเป็นไปโดยถูกต้องด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ เหตุใดตุลาการผู้แถลงคดีจึงเห็นคนละทิศทางกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา อันจะถือได้ว่าเป็นเสียงข้างมากโดยถือธรรมเป็นใหญ่ หรือเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ ส่วนกรณีความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี สอดคล้องกับความเห็นขององค์คณะ ตรงนี้

^{๑๗} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

ไม่มีประเด็นปัญหาที่จะให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยแต่อย่างใด ข้อสำคัญประการสุดท้าย ในเรื่องของการประยุกต์ใช้หลักเหตุผลยลิกา ก็คือ การนำไปใช้กับการนำคดีเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ ในการประชุม ที่ประชุมต้องให้ความสำคัญและให้บทบาทแก่ความเห็นของคนดี และคนที่เชี่ยวชาญเป็นพิเศษในเรื่องที่จะตัดสิน หมายถึง การให้ความสำคัญกับคุณภาพของคนตัดสิน มากกว่าปริมาณของคนที่จะลงคะแนน ผู้ที่เข้าร่วมประชุมต้องรับฟังด้วยความเคารพ ด้วยใจเป็นกลาง และด้วยความตั้งใจ และหากย้อนถามว่า คนดี คือใคร เพราะตุลาการทุกคนถ้าไม่ใช่คนดีก็จะดำรงตำแหน่งนี้ไม่ได้ คำตอบก็คือ คนที่มีความประพฤติ มีชื่อเสียงในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่โดดเด่นกว่าคนอื่น บวกกับเป็นคนเชี่ยวชาญ ในเรื่องที่จะตัดสินเป็นพิเศษ คนเหล่านี้ต้องให้บทบาท ให้ความสำคัญกับเขามาก ๆ นั่นเอง และผลสุดท้าย ผลการลงมติเป็นประการใดก็คงต้องถือตามนั้น ^{๙๘}

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เหตุยลิกา (หลักการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก) ซึ่งก็คือ เสียงข้างมากเชิงคุณภาพ คุณภาพที่ว่าคือ คุณภาพของผู้ตัดสินและคุณภาพของผลการตัดสิน การประยุกต์ก็คือ การให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญชำนาญในประเด็นที่ต้องตัดสิน ประกอบกับผู้นั้น เป็นผู้มีความคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่โดดเด่น ศาลปกครองเมื่อมีประเด็นปัญหาสำคัญ กฎหมายเปิดช่องให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองเพื่อพิจารณาลงมติตัดสินได้ หลักเหตุผลยลิกาจึงสามารถนำไปประยุกต์กับการประชุมใหญ่ โดยมุ่งเน้นไปที่คุณภาพของคนที่ตัดสินข้อพิพาทโดยในที่ประชุมต้องให้น้ำหนักและความสำคัญกับความเห็นหรือทรรศนะของคนดีนั่นเอง จึงจะถือว่า มติที่ออกมานั้น เป็นเสียงข้างมากเชิงคุณภาพตามหลักวิธีคิดในเรื่องเหตุผลยลิกา ^{๙๙}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องเหตุผลยลิกา เรื่องของการรับฟังความคิดเห็นข้างมาก ตรงนี้ขออนุญาตไม่มองในมิติของการลงมติในคดีที่ใช้หลักเสียงข้างมาก ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็มีเขียนไว้ แต่มองในแง่ของแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานในการทำงาน การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการมากกว่า ก็คือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมของสำนักงานศาลปกครอง ควรจะเป็นเจ้าภาพในการจัดอบรมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยคัดเลือกเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคดีพิพาทของศาลปกครอง และประชุมกันให้ได้ข้อยุติและถือเอามติของที่ประชุมในเรื่องนั้น ๆ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีที่มีปัญหา หรือ

^{๙๘} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๙๙} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

มีช่องว่างของกฎหมาย (Gap of Law) ซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดี มีหลักเกณฑ์และมีแนวทาง (GUIDE) ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาท อันมีที่มาจากมติของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยเสียงข้างมาก ^{๑๐๐}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าว เห็นว่า การประยุกต์แนวคิดการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก ตามหลักเหตุผลยศาสตร์กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการบูรณาการแนวความคิด เพื่อนำไปสู่ผลการตัดสินที่ออกมาอย่างมีคุณภาพ จึงนำไปประยุกต์ใช้กับคดีสำคัญ ๆ เพื่อความรอบคอบ โดยนำคดีนั้นเข้าที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาต่อไป อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านสิ่งสำคัญก็คือ ศาลปกครองจะต้องสนับสนุนให้เกิดเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพโดยการให้ความสำคัญกับทรรศนะของคนดีเมื่อมีการประชุม อภิปราย เพื่อลงมติตัดสินคดี อีกประการหนึ่ง ในการลงมติตัดสินคดีแต่ละครั้ง กรณีความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี แตกต่างกับความเห็นขององค์คณะ องค์คณะพิจารณาจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และต้องทบทวนว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น แม้ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่มีผลเป็นคำพิพากษาก็ตาม ก็ต้องให้ความสำคัญ มิใช่เห็นเพียงแต่เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้และดำเนินการให้ครบขั้นตอนเท่านั้น นอกจากนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับขั้นตอนอื่น ๆ นอกเหนือจากการตัดสินคดี ได้แก่ การรวบรวมสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานข้อมูลไว้ใช้ในการดำเนินงานต่อไป ทำให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การประยุกต์ใช้แนวคิดเหตุผลยศาสตร์กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองมีแนวทางสองประการ กล่าวคือ

ประการที่ ๑ การบูรณาการแนวคิดพุทธวิธีตามหลักเหตุผลยศาสตร์เพื่อประยุกต์ใช้กับขั้นตอนของการตัดสินคดีโดยตรง ในประเด็นนี้มีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่

มาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองถ้าจะต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก และในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองผู้ใดมีความเห็นแย้งให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ข้อ ๙๔ ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่า “ ในคดีที่มีลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังต่อไปนี้ อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้

^{๑๐๐} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

- (๑) คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ
- (๒) คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ
- (๓) คดีที่อาจมีผลเป็นการกลับหรือแก้ไขแนวคำพิพากษาเดิมของศาลปกครองชั้นต้นหรือ

ศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่มีทุนทรัพย์สูง

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นให้ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นทุกคนที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านตามมาตรา ๖๓ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้น และให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นประธานที่ประชุมใหญ่

คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ”

จากบทกฎหมายข้างต้น จึงเห็นได้ว่า การนำคดีเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิจารณาลงมติตัดสินข้อพิพาท มีกฎหมายรองรับให้สามารถกระทำได้ อย่างไรก็ตาม พบว่าในทางปฏิบัติ น้อยมากที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่โดยเฉพาะการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผลของคำตัดสินย่อมมีที่มาจากองค์คณะพิจารณาเป็นสำคัญ แม้คดีนั้นจะเกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมาก หรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะก็ตาม ฉะนั้น หากปรากฏว่า คดีใดเป็นคดีที่มีความสำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ก็ควรที่จะนำคดีนั้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครอง เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน จากตุลาการศาลปกครองในศาลนั้น และใช้การลงมติเสียงข้างมากตัดสินข้อพิพาทต่อไป อันจะก่อให้เกิดความรอบคอบในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย และตอบปัญหาในเชิงวิชาการต่อสาธารณะชนได้เป็นอย่างดี ถึงผลของคำตัดสินในคดีนั้น ๆ เพราะผลของคำพิพากษามีที่มาจากความเห็นส่วนใหญ่ของตุลาการศาลปกครองทั้งหมดในศาลนั้น

นอกจากนี้ จากแนวคิดของเยกุยยลิกาที่มุ่งเน้นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ ดังนั้น ในขั้นตอนของการประชุมพิจารณาเพื่อลงมติตัดสินข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นการประชุมพิจารณาตามปกติหรือการประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองก็ตาม สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมจะต้องให้ความสำคัญ หรือให้นำหนักกับข้อคิดเห็นของคนดีและผู้มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญ ในประเด็นที่จะต้องตัดสิน ถ้ามว่า คนดี คือใคร เพราะกฎหมายก็ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการศาลปกครองไว้ชัดเจน^{๑๐๑} ซึ่งตุลาการศาลปกครอง ทุกคนย่อมเป็น

^{๑๐๑} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

คนดีในมุมมองทางกฎหมาย แต่สำหรับความหมายของคำว่า คนดี เพื่อประยุกต์ใช้ พุทธวิธีในเรื่อง เภยยสิกขาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า คนดีในที่นี้ย่อมาหมายถึง ผู้ที่มีคุณสมบัติในเรื่องจริยธรรม เป็นที่ โดดเด่นกว่าบุคคลทั่ว ๆ ไป ประกอบกับผู้นั้นมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องที่จะต้องตัดสินเป็น อย่างดีนั่นเอง ซึ่งสามารถล่วงรู้ได้ในสังคมของศาลปกครองอยู่แล้ว ที่ประชุมจะต้องให้โอกาสให้ บทบาท และให้ความสำคัญ ให้คุณค่ากับความเห็นของบุคคลเหล่านั้นเป็นพิเศษ เช่น คดีพิพาทโต้แย้ง กันในเรื่อง คำสั่งเพิกถอนในประกอบวิชาชีพวิศวกรรมมิชอบด้วยกฎหมาย ที่ประชุมต้องให้ ความสำคัญกับ ตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ ความสามารถในสาขาวิศวกรรมศาสตร์ หรือ คดีพิพาทโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินว่า การปฏิเสธออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีมิชอบด้วย กฎหมาย ต้องให้ความสำคัญกับตุลาการศาลปกครองที่มีความรู้ความสามารถในสาขาเกี่ยวกับการ ดำเนินงานของกรมที่ดิน เป็นต้น จากนั้น จึงนำความเห็นที่ได้มีการอภิปรายในที่ประชุม มาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินลงมติในส่วนของตุลาการศาลปกครองแต่ละคนต่อไป อันเป็นการ สนับสนุนให้การลงมติตัดสินคดีเป็นเสียงข้างมากเชิงคุณภาพตามแนวคิดในเรื่องเภยยสิกขา ทั้งนี้ พระศรีคัมภีรญาณ ได้สะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า ความเป็นธรรมหรือความไม่เป็นธรรมขึ้นอยู่กับ คุณลักษณะและบทบาทขององค์ประชุม คือผู้ที่เข้าร่วมประชุมเป็นธรรมวาทีหรือธรรมวาที และฝ่าย ไหนมีบทบาทการชี้นำมากกว่าระหว่างธรรมวาทีกับอธรรมวาที^{๑๐๒}

อนึ่ง กลไกสำคัญของกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ ระบบ ของ การมีตุลาการผู้แถลงคดี หน้าที่สำคัญของตุลาการผู้แถลงคดี การทำหน้าที่ถ่วงดุลความเห็นของ องค์คณะพิจารณาพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอความเห็นชอบของตนโดยอิสระต่อ องค์คณะว่าควรพิพากษาคดีอย่างไร ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นสิ่งที่ถ่วงดุลความเห็นของ องค์คณะ ซึ่งทำให้องค์คณะต้องมีความละเอียดรอบคอบ และมีเหตุผลสนับสนุน อย่างแน่นแฟ้นใน การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ละคดี^{๑๐๓} เพื่อให้การตัดสินข้อพิพาทสอดคล้องกับเสียงข้างมาก ในเชิงคุณภาพตามหลักเภยยสิกขา ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คดีใดที่ตุลาการในองค์คณะพิจารณามีความเห็น แตกต่างกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการในองค์คณะพิจารณามีควรเพิกเฉย โดยเห็นว่าการบริหารจัดการข้อพิพาทครบขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ และพิจารณาให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า เหตุใด ตุลาการผู้แถลงคดี จึงมีความเห็นแตกต่าง ตุลาการใน องค์คณะพิจารณาต้องย้อนกลับมาทบทวนอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อความรอบคอบในการตัดสินคดี

^{๑๐๒} พระศรีคัมภีรญาณ, **พุทธวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยกรอบแห่งอิทธิธรรม** ๗ :ศึกษาแนวการ ประยุกต์ใช้สัมมุขานันย เภยยสิกขาวินัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php [๑ สิงหาคม ๒๕๕๕].

^{๑๐๓} ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติ**, หน้า ๒๙๓.

ซึ่งจะช่วยให้ผลของคำตัดสินเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการต่อสาธารณชนในระดับสากลต่อไป

ประการที่ ๒ การบูรณาการแนวคิดพุทธวิธีตามหลักเบญจยลิกากับขั้นตอนอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของศาลปกครอง

การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่จะต้องอาศัยกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงาน ซึ่งในหลาย ๆ เรื่อง ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน หรือยังไม่มีคำพิพากษาที่วินิจฉัยในประเด็นที่เป็นปัญหาช่องว่างทางกฎหมายไว้ จึงควรที่จะมีการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและหาข้อสรุปในเรื่องที่ยังมีช่องว่างในการดำเนินการในลักษณะของการประชุมสัมมนาทางวิชาการ หรือ การประชุมของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองและเก็บรวบรวมข้อมูลอันเป็นมติของที่ประชุมในเรื่องต่าง ๆ ไว้เป็นฐานข้อมูลอันสะดวกต่อการสืบค้นเพื่อใช้งานต่อไป

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นการถือเอาความเห็นส่วนใหญ่ของที่ประชุมในเรื่องต่าง ๆ ที่ยังเป็นปัญหา เพื่อนำความเห็นนั้นมารองรับกับประเด็นข้อพิพาทที่จะเกิดขึ้นต่อไป อันเป็นการประยุกต์หลักคิดในเรื่องเบญจยลิกา ซึ่งเป็นการรับฟังเสียงข้างมากจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการข้อพิพาท ทำให้ศาลปกครองมีแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะเรื่องที่ยังเป็นปัญหาทางช่องว่างของกฎหมายในคดีปกครองหลาย ๆ เรื่อง โดยแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น มีที่มาจากความเห็นโดยตรงของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทอันเป็นการสะท้อนถึงความประสงค์ของเสียงส่วนใหญ่ว่าต้องการแก้ปัญหาด้วยแนวทางใด ข้อสำคัญของการบูรณาการแนวคิดเบญจยลิกาในประเด็นนี้ ก็คือ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในศาลปกครอง อันได้แก่ ตุลาการศาลปกครอง หรือพนักงานคดีปกครองในศาลนั้น ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เป็นปัญหาช่องว่างกฎหมายอย่างอิสระ เพื่อให้เกิดมุมมองที่หลากหลายในการแก้ไขปัญหา และเป็น การสะท้อนความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องว่า มีความเห็นในเรื่องที่เป็นปัญหาประการใด

ตามที่มีผู้วิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดยุทธยลลกา สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๕ ความสัมพันธ์ระหว่างยุทธยลลกากับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของยุทธยลลกา	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดยุทธยลลกา	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดยุทธยลลกากับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การตัดสินข้อพิพาทด้วยการใช้เสียงข้างมากซึ่งมุ่งเน้นไปที่เสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ (คุณภาพคนตัดสิน, คุณภาพของคำตัดสิน) มิใช่เสียงข้างมากในเชิงปริมาณ ทั้งนี้ การลงคะแนนโหวตจะต้องควบคุมให้ฝ่ายธรรมวาทที่เป็นฝ่ายชนะอันเป็นการลงมติโดยถือธรรมเป็นใหญ่	<ul style="list-style-type: none"> - การประชุมพิจารณาเพื่อลงมติตัดสินคดี (ประชุมปกติ, ประชุมใหญ่) ขององค์คณะพิจารณา - การเสนอความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเพื่อถ่วงดุล ตรวจสอบความรอบคอบขององค์คณะพิจารณา 	<ul style="list-style-type: none"> - กรณีเป็นเรื่องสำคัญ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินคดีของศาลปกครองชั้นต้น) ควรนำคดีเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่เพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน - ในการประชุมลงมติไม่ว่าจะเป็นการประชุมประเภทใด ที่ประชุมต้องให้บทบาทให้ ความ สำคัญ กับความเห็นของคนดีซึ่งมีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะตัดสินเป็นพิเศษ - ให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี แม้ตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่มีสิทธิออกเสียงลงมติตัดสินคดีก็ตาม 	ทำให้ผลของคำตัดสินเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชนในระดับสากล

๔.๔.๖ การบูรณาการแนวคิดตัสสปายสิกาเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง

ตัสสปายสิกา เป็นพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด กล่าวคือ กิริยาที่ให้อิทธิฤทธิ์ระงับด้วยสมมุติโทษแก่ภิกษุมีบาปหนาหนัก ต้องอาบัติเนื่อง ๆ กำจัดเสียจากหมู่สงฆ์ ทรมานให้ละพยศลง เห็นว่าเธอนั้นยังจักเยียวยาได้ พึงสวดระงับอิทธิฤทธิ์ให้ ๑^{๑๐๔} หลักการระงับอิทธิฤทธิ์ข้อนี้ เป็นการระงับอิทธิฤทธิ์ในเชิงรุกที่มุ่งเน้นการป้องกัน การป้องปราม และการปราบปราม^{๑๐๕}

สำหรับแนวทางการประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าวไว้ดังนี้

พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เมื่อมาอยู่ในที่พร้อมหน้ากันแล้ว หากประเด็นข้อขัดแย้งหรือประเด็นที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณา มีความชัดเจน มีพยานหลักฐานปรากฏชัดว่าอะไรผิด อะไรถูก แต่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพวกเกื้อยาก หรือพวกต่อต้าน ให้การรบกวนไปวนมา ไม่ยอมรับตามพยานหลักฐานนั้น ดังนี้ นอกจากศาลปกครองจะตัดสินใจไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏก็อาจมีมาตรการเพิ่มเติมในการลงโทษแก่ผู้นั้น อันเป็นลักษณะของการข่มขู่ผู้เกื้อยาก เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง^{๑๐๖}

อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า นำไปประยุกต์ใช้กับวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง เมื่อพบว่าคู่ความที่ให้ถ้อยคำต่อศาล ไม่ยอมรับถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ให้การรบกวนไปวนมา ทั้งที่มีข้อมูลที่แน่ชัดว่าตนเป็นฝ่ายผิด เช่น คู่กรณีฝ่ายรัฐ (กระทรวง, ทบวง, กรม) เมื่อมีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ข้อมูลต่อศาลปกครองและพบพฤติการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ศาลปกครองอาจประยุกต์ใช้หลักตัสสปายสิกา ให้เหมาะสมได้โดยวิธีการทำหนังสือแจ้งหรือรายงานต้นสังกัดให้รับทราบและดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อไป เพื่อเป็นการป้องปรามการบิดเบือนข้อมูลและการประวิงคดีให้ล่าช้า^{๑๐๗}

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า เรื่องตัสสปายสิกา เป็นเรื่องที่สงฆ์ดำเนินการแก่บุคคลที่เลวทราม เช่น ผู้ไม่สะอาด, เป็นอสังขี, เป็นผู้ถูกโจทก์ แล้วไม่

^{๑๐๔} สมเด็จพระวันรัตน์ (แดง สีลวฑฺฒนมหาเถร), *ศีลของพระและสมณวิสัย*, (หน้า ๑๑๘.

^{๑๐๕} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยนิพนธ์การ), *พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง*, หน้า ๒๗๐.

^{๑๐๖} สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๐๗} สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

ยอมรับทั้งที่พิจารณาแล้วว่าผิดจริงตามข้อกล่าวหา การระงับอธิกรณ์ในกรณีนี้เป็นรูปแบบของการป้องกัน การป้องปรามและการปราบปรามซึ่งก็ต้องไปดูว่าจะใช้แนวคิดนี้กับขั้นตอนใดในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ตามความเหมาะสมแก่กรณีภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินมาตรการในเชิงรุกกับบุคคลที่สมควรถูกมาตรการเช่นว่านี้^{๑๐๘}

พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า การนำไปประยุกต์ใช้สามารถพิจารณาได้สองลักษณะ ลักษณะแรก เมื่อศาลปกครองได้ตรวจสอบคำฟ้องหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ลักษณะที่สอง อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองสอบสวนถ้อยคำพยานบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเห็นว่าความจริงปรากฏชัด ในประเด็นใดแล้ว ผู้จัดทำเอกสารหรือผู้ให้ถ้อยคำผู้นั้นอาจให้ข้อมูล วกไปวนมา ไม่ยอมรับตามหลักฐานที่ปรากฏ ซึ่งศาลปกครองอาจมีมาตรการตามที่กฎหมายให้อำนาจเพื่อดำเนินการแก่บุคคลผู้นั้น โดยใช้มาตรการจากเขาไปหาหนัก และหากบุคคลนั้นเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองก็อาจมีหนังสือแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาอันเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ลงโทษทางวินัยได้ ตรงนี้ นำไปใช้เชิงป้องปรามผู้ที่ต้อรับหรือผู้ที่ประวิงคดีให้ล่าช้า ทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัดแล้ว^{๑๐๙}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า วิธีนี้ใช้กับบุคคลบางจำพวก ตรงนี้ ภาษาพระอาจเรียกว่า ทุมมังกุ แปลว่า ผู้มีความละอายยาก จึงต้องมีการลงโทษ ซึ่งเมื่อนำไปปรับใช้กับกรณีข้อพิพาทหรือรูปคดีที่มีลักษณะของการกระทำที่ไม่ถูกต้องซึ่งเกิดขึ้นซ้ำซาก และสามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ปลอ่ยปละละเลยให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งศาลปกครองจะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อประยุกต์ใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป หรืออาจนำไปใช้ในกรณีคู่ความอยู่พร้อมหน้ากันศาลปกครอง แล้วปรากฏว่าในการไต่สวนหรือสอบสวน พยานหลักฐานชัดแจ้งแล้ว แต่คู่ความก็ยังให้การวกไป ววนมา ไม่ยอมรับ ซึ่งหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจมีบทลงโทษ โดยการแจ้งต้นสังกัดให้ดำเนินการในเชิงป้องปรามต่อไป เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ดี เป็นต้น^{๑๑๐}

^{๑๐๘} สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

^{๑๐๙} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร., ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

^{๑๑๐} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เป็นพุทธวิธีที่ใช้ป้องกัน และปราบปรามพวกผู้ร้ายปากแข็ง ตรงนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกศาลไม่เฉพาะแต่ ศาลปกครองเท่านั้น กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ เมื่อมีคู่พิพาทสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งอาจพูดจริง อีกฝ่ายหนึ่ง อาจพูดไม่จริง แต่ความจริงมีได้อยู่เพียงอย่างเดียว แม้ความเท็จจะมีหลายอย่างก็ตาม การให้การวก ไปวนมา ย่อมก่อให้เกิดการประวิงเวลาให้คดีความล่าช้า ถ้ามีพยานหลักฐานชัดเจนแล้วเจอเหตุการณ์ ลักษณะนี้ ศาลปกครองควรมีมาตรการในเชิงรุกเพื่อเป็นการป้องปรามและมีให้เป็นตัวอย่าง เช่น ถ้าเป็นเรื่องที่คู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อศาล กรณีเป็นส่วนราชการที่ถูกฟ้องก็ให้รายงานต้นสังกัดหรือ ผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขึ้นไป เพื่อให้ดำเนินการทางวินัย และดำเนินการอื่นที่ เกี่ยวข้อง ส่วนถ้าเป็นราษฎรก็ให้ฝ่ายที่รับผิดชอบร้องทุกข์ดำเนินคดีฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น ^{๑๑๑}

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ตรงนี้มองว่าอาจ ไปประยุกต์ใช้ ๒ กระบวนการ

๑. กระบวนการก่อนมีคำพิพากษา

๒. กระบวนการภายหลังคำพิพากษา

การประยุกต์ใช้ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา อาจพบเจอคู่ความที่ต่อสู้คดีแบบฟังไม่ขึ้น ช่าง ๆ คู ๆ ตรงนี้ ก็ให้รายงานต้นสังกัดให้ลงโทษทางวินัย

ส่วนการประยุกต์ใช้หลังศาลปกครองมีคำพิพากษา อาจพบเจอฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครอง ตรงนี้ นอกเหนือจากการรายงานให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยแล้ว ก็อาจต้องดำเนินคดีอาญาข้อหาขัดขืนคำบังคับของศาล ตามประมวลกฎหมายอาญาอีกส่วนหนึ่ง

การประยุกต์ใช้หลักตัสสปายสิกา มองว่าเป็นการใช้มาตรการในการข่มพวกที่ดื้อรั้นให้ ยำเกรงอำนาจของศาลปกครอง ข้อสำคัญก็คือ ผู้ที่จะถูกมาตรการในเชิงลงโทษจะต้องเป็นบุคคล จำพวกที่ดื้อด้านเหลือทนหรืออาจจะเรียกว่าพวกเขาประจำ เช่น ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นบรรทัด ฐานหลายคดี แต่ส่วนราชการก็ยังละเมิดสิทธิของประชาชนในเรื่องเดิม ๆ พอส่วนราชการถูกฟ้องก็ ต่อสู้คดีแบบเดิม ๆ และก็แพ้คดี ตรงนี้จะต้องมีการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของหน่วยงาน นั้น ๆ ได้รับทราบสภาพปัญหา โดยสรุปการประยุกต์ใช้ตัสสปายสิกา ก็คือ การสนับสนุนให้มีการใช้ มาตรการในเชิงลงโทษแก่บุคคลที่ประวิงคดีให้ล่าช้าโดยเข้มงวด ^{๑๑๒}

^{๑๑๑} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๑๑๒} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า กลวิธีในการต่อสู้คดีที่มีคู่พิพาทสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งจะมีข้ออ้างอย่างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งจะมีข้ออ้างอีกอย่างหนึ่ง เช่น ข้าราชการฟ้องผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องต่อสู้ว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว ความจริงย่อมมีอยู่อย่างเดียวว่า คำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร จากตัวอย่างข้างต้น จึงสะท้อนได้ว่า ความไม่จริงย่อมเกิดขึ้นแก่คู่กรณีไม่ฝ่ายใดก็ฝ่ายหนึ่งอย่างแน่นอน ดังนั้น การนำหลักตัสปาปิยสิกาไปประยุกต์ใช้ ก็คือ การนำมาตรการในเชิงลงโทษ มาใช้กับพวกที่ชอบโกหกให้ข้อมูลเท็จ ทั้งที่พยานหลักฐานแน่ชัดแล้ว ตามตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น สมมุติว่า ข้าราชการผู้นั้นถูกกลั่นแกล้งจริง ศาลก็ต้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และอาจรายงานให้ต้นสังกัดได้รับรู้ เช่น ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยระดับกรม ก็ให้รายงานไปที่กระทรวง เพื่อให้มีการดำเนินมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้สั่งลงโทษโดยมิชอบ เป็นต้น สรุป การประยุกต์ใช้หลักตัสปาปิยสิกา ก็คือ การใช้มาตรการในเชิงลงโทษแก่ผู้ที่สร้างปัญหาให้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง นั่นเอง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและไม่กระทำผิดซ้ำอีก ^{๑๑๓}

นายบุญชู จันทรวงค์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า ตรงนี้นำไปใช้กับคดีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด ซึ่งสามารถพบได้บ่อยครั้งกับการต่อสู้คดีแบบข้าง ๆ คู ๆ ของส่วนราชการ เช่น คดีฟ้องเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ซึ่งศาลมีบรรทัดฐานไว้เป็นไปในแนวทางเดียวกันหลายคดี จึงสมควรมีมาตรการตามแนวคิดในเรื่อง ตัสปาปิยสิกา ซึ่งเป็นลักษณะของการนำแนวความคิดไปประยุกต์ใช้ในเชิงลงโทษกับบุคคลบางประเภท โดยมีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรียังได้รับทราบเพื่อมิให้เกิดปัญหาฟ้องร้องในเรื่องเดิม ๆ อีก ซึ่งอาจเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องถูกดำเนินการทางวินัย อีกกรณีหนึ่งที่พบก็คือการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของส่วนราชการ เมื่อถูกพิพากษาให้แพ้คดี ตรงนี้ก็ต้องมีการรายงานให้นายกรัฐมนตรียังได้รับทราบอันเป็นผลให้ผู้เกี่ยวข้องในการฝ่าฝืนต้องถูกดำเนินการทางวินัยเช่นกัน นอกจากนี้ อาจเป็นกรณีของการไต่สวนคู่กรณี แล้วฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้การวกไปวนมา ข้าง ๆ คู ๆ ก็คงต้องใช้มาตรการในทำนองเดียวกันโดยสนับสนุนให้ใช้มาตรการนี้อย่างเอาจริง เอาจัง เพื่อเป็นการป้องปราม ช่วยให้การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง ^{๑๑๔}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ไว้ว่า มองว่าเป็นพุทธวิธี ที่กำหนดวิธีการในลักษณะของการแข่งขันหรือการกดดัน เป็นมาตรการในเชิงลงโทษข่มคนชั่ว

^{๑๑๓} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๑๔} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทรวงค์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

เพื่อให้บุคคลบางจำพวกมีความยำเกรงหรือกลัวเกรงต่อสิ่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องและไม่ยอมรับผิดทั้งที่ข้อเท็จจริงประจักษ์ชัดแต่ก็ยังไม่ยอมรับผิด สถานการณ์เหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง มองได้สองลักษณะ ลักษณะแรกเกิดขึ้นในรูปแบบของการต่อสู้ด้วยเอกสาร (คำฟ้อง, คำให้การ, คำคัดค้านคำให้การ, คำให้การเพิ่มเติม, คำร้อง, คำชี้แจง, คำแถลง) ซึ่งข้อต่อสู้ที่ปรากฏเอกสารนั้น ไม่เป็นความจริงหรือขัดแย้งกับความจริงตามที่ศาลปกครองพิจารณาได้ความ ลักษณะที่สอง เมื่อคู่กรณีมาพบศาล (การไต่สวน, การพิจารณาคดีครั้งแรก) แล้วให้ถ้อยคำที่ไม่เป็นความจริง หรือไม่ให้การยอมรับ ทั้งที่มีหลักฐานในเรื่องนั้น ๆ รับฟังเป็นที่ยุติ ตรงนี้ การประยุกต์ใช้ก็คือ การนำวิธีการของตัสสปายสิลามายูรณาการแนวความคิดในรูปแบบของการป้องปรามการกระทำอันไม่ถูกต้องของบุคคลบางประเภทเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง โดยอาจใช้วิธีการเป็นลำดับขั้น โดยเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการ เช่น เริ่มตั้งแต่การตักเตือน, การรายงานต้นสังกัดให้ดำเนินการทางวินัย, การร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจให้ดำเนินคดีฐานแจ้งความเท็จ^{๑๑๕}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่าตัสสปายสิลามายูรณาการเป็นพุทธวิธี ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ยอมรับผิด หรือผู้ที่กระทำผิดซ้ำซากทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัด เมื่อนำแนวความคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ศาลปกครองจะดำเนินมาตรการในเชิงลงโทษแก่บุคคลเหล่านั้น ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การนำแนวความคิดในเรื่องนี้ไปประยุกต์ใช้จึงเป็นการดำเนินมาตรการโดยใช้กลยุทธ์ในเชิงลงโทษแก่บุคคลบางจำพวก เพื่อป้องปรามมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง เพื่อรักษาและดำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์และความน่าเชื่อถือขององค์กรศาลปกครอง มิให้มีการแสวงหาประโยชน์ที่มีชอบในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของบุคคลบางจำพวก อันจะทำให้กระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

ในขั้นตอนของการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง การต่อสู้คดีของคู่กรณี คู่กรณีฝ่ายหนึ่ง กล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างหนึ่ง แต่ในขณะที่เดียวกันคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง อาจกล่าวอ้างหรือนำเสนอข้อเท็จจริงที่ไม่ตรงกัน ประเด็นก็คือ ข้อมูลที่ถูกต้องแท้จริงเป็นข้อมูลของคู่กรณีฝ่ายใด นอกจากนี้ อาจเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานปรากฏชัดว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก แต่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กลับนำเสนอมูลต่อศาลปกครองในลักษณะที่วกไปวนมาไม่ยอมรับผิดตามพยานหลักฐานที่ปรากฏแต่อย่างใด อันเป็นการประวิงให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ซึ่งปัญหาดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนของกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ได้แก่

^{๑๑๕} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

กรณีที่หนึ่ง ขั้นตอนการนำเสนอข้อเท็จจริงด้วยเอกสาร ซึ่งอาจปรากฏอยู่ในคำฟ้อง, คำให้การ, คำคัดค้านคำให้การ, คำให้การเพิ่มเติม, คำร้อง, คำแถลง เป็นต้น ซึ่งคู่กรณีอาจจะบุข้อมูลที่ไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง ลงในเอกสารดังกล่าว

กรณีที่สอง ขั้นตอนการนำเสนอข้อเท็จจริงด้วยถ้อยคำซึ่งอาจเป็นการให้ถ้อยคำต่อศาลในการไต่สวน หรือในการพิจารณาคดีครั้งแรก เป็นต้น

กรณีที่สาม ขั้นตอนของการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีอาจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือคำบังคับของศาล^{๑๖๖}

กระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง กรณีที่หนึ่งและกรณีที่สอง เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงในรูปแบบของการรวบรวมเอกสารและถ้อยคำของบุคคลที่เกี่ยวข้องในประเด็นข้อพิพาทแห่งคดี ส่วนกรณีที่สาม เป็นเรื่องของการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำตัดสินของศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อต้องประสบกับสภาพปัญหาดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบในการต่อสู้คดี และทำให้ศาลปกครองได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้องซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงในคดีคลาดเคลื่อน ประกอบกับทำให้การบริหารจัดการคดีและการอำนวยความสะดวกเป็นไปด้วยความล่าช้า ผู้วิจัยเห็นว่า การนำแนวความคิดตัสสปายิสติก ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง จึงเป็นการดำเนินมาตรการในเชิงรุก เพื่อป้องปรามการดำเนินการต่อสู้คดีที่มีขอบของบุคคลบางจำพวก ดังนั้น การประยุกต์ใช้แนวความคิดตัสสปายิสติกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย จึงแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก. คู่กรณีเป็นฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองควรรายงานพฤติการณ์ที่มีขอบในการนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งกับหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป หรือมีฉะนั้นก็อาจใช้มาตรการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ทั้งนี้ ศาลปกครองจะต้องเอาจริงเอาจังกับการใช้มาตรการนี้แก่ผู้ที่มีพฤติการณ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยมิชอบ ซึ่งการประยุกต์ใช้ในกรณีนี้ มีบทกฎหมายที่สนับสนุนที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ได้แก่ มาตรา ๕๗ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ บัญญัติว่า “ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสาม หรือมีพฤติกรรมประวิงคดีให้ล่าช้า ศาลปกครองจะรายงานผู้บังคับบัญชาผู้กำกับดูแลผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไป ก็ได้ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการตัดอำนาจที่ศาลจะมีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ”

^{๑๖๖} ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๒.

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่า หากข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ข้อมูลต่อศาลเป็นความเท็จในสาระสำคัญของคดี ศาลปกครองก็อาจดำเนินการโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของศาลปกครองร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญา ต่อไป

ข. คู่กรณีเป็นฝ่ายเอกชน หากเป็นผู้ที่นิติบุคคลมอบหมายให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลปกครอง ก็ให้รายงานพฤติกรรมไปยังนิติบุคคลนั้น ๆ หากเป็นบุคคลธรรมดา ก็อาจดำเนินการโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญา เช่นเดียวกับกรณีตามข้อ ก

อนึ่ง การประยุกต์ใช้แนวความคิดตามหลักตัสสปายัสสิกา เป็นการเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินงานของศาลปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ถูกดำเนินมาตรการ ดังนั้น หากจะประยุกต์ใช้แนวความคิดนี้ จึงควรใช้ด้วยความระมัดระวัง และควรมีลำดับขั้นตอน เช่น อาจเริ่มต้นจากการตักเตือนและเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการตามความเหมาะสม นอกจากนี้ ควรมีการติดตามผลการดำเนินมาตรการด้วย เช่น มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานว่าตามที่ศาลปกครองได้ประสานแจ้งไปนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างไรแก่เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นหรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนของการพิจารณาตัดสินคดีก็ให้พิจารณาตัดสินไปตามประเด็นข้อพิพาท ตามบทบัญญัติของกฎหมายตามปกติต่อไป

ตามที่คุณวิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแนวคิดตัสสปายสิกาสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย โดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๖ ความสัมพันธ์ระหว่างตัสสปายสิกากับขั้นตอนการดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของตัสสปายสิกา	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดตัสสปายสิกา	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดตัสสปายสิกากับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การใช้มาตรการเชิงรุกโดยการลงโทษแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นผู้เลวทรามเพราะไม่ยอมรับตามที่ถูกโทษ ทั้งที่ข้อเท็จจริงเป็นที่ปรากฏชัด ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงป้องปรามเพื่อเป็นการข่มขู่บุคคลบางจำพวกมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง	- การดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่กรณีต่อศาล ได้แก่ การยื่นเอกสารหรือการให้ถ้อยคำต่อศาล ซึ่งอาจปรากฏกรณีที่คู่กรณีไม่ยอมรับข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมาย ทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัด หรือมีฉะนั้นคู่กรณีให้ข้อมูลต่อศาลโดยไม่ถูกต้องครบถ้วน อันเป็นการประวิงให้คดีเป็นไปด้วยความล่าช้า	- ศาลปกครองเอาจริงเอาจังกับการดำเนินมาตรการในเชิงลงโทษโดยรายงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่น, รายงานนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการทางวินัย - ลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล หรือให้ดำเนินคดีอาญาตามฐานความผิดที่เกี่ยวข้องต่อบุคคลผู้มีพฤติกรรมที่มีชอบอย่างชัดแจ้งและซ้ำซาก	- รักษาความศักดิ์สิทธิ์และความน่าเชื่อถือของสถาบันตุลาการ - ทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย

๔.๔.๗ การบูรณาการแนวคิดนิวัตถาระเพื่อประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง

เมื่อเกิดข้อพิพาทอันเป็นคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณา หากปล่อยให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองดำเนินการไปตามปกติ จนกระทั่งศาลปกครองมีคำพิพากษา ผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ย่อมส่งผลให้คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี พอใจในผลของคำพิพากษา ในทางกลับกัน ฝ่ายที่แพ้คดีย่อมไม่พอใจในผลของคำพิพากษา แต่ก็จำเป็นที่จะต้องยอมรับในผลของการตัดสินของศาลปกครอง เนื่องจากคำพิพากษามีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตาม^{๑๑๗} จุดด้อยของวิธีก็มีเช่นกัน เพราะผลการตัดสินนั้น จะไม่มีคำว่า “ชนะทั้งคู่” แต่จะมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้นชนะ หรือแพ้^{๑๑๘} ส่วนแนวคิดในเรื่องนิวัตถาระ ก็คือ ประนีประนอมกันทั้งสองฝ่าย ไม่ต้องชำระความเดิม^{๑๑๙} ดังนั้น จึงไม่มีผู้แพ้และไม่ผู้ชนะ มีแต่ข้อพิพาทเป็นอันยุติ ฉะนั้น หากคู่กรณีตระหนักถึงพิษภัยของความขัดแย้งและลดทิวามาระหว่างกัน ย่อมก่อให้เกิดผลดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

พระมหาดรชรา ธมมहाโส, ผศ.ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า นิวัตถาระหรือประนีประนอม หลักการนี้มีที่มาจากผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทไม่สามารถที่จะยุติได้โดยง่าย การประนีประนอมจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการระงับความขัดแย้ง การประยุกต์ใช้ ศาลปกครองต้องทำให้คู่พิพาทได้ประนีประนอมยอมความกัน โดยศาลปกครองต้องมีบทบาทเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย โดยนำไปใช้ก่อนการชี้ขาดคดีด้วยคำพิพากษาตามตัวบทกฎหมาย หรือ ถ้าจะให้ดีที่สุด ควรใช้ก่อนนำคดีเข้าสู่สารบบความศาลปกครอง ทั้งนี้ควรมีส่วนงานภายในที่มีภารกิจในเรื่องไกล่เกลี่ย เหมือนเช่นของศาลยุติธรรมที่มีส่วนงานภายในที่ทำหน้าที่นี้ อันจะช่วยแก้ปัญหาคดีกรรณศาล คดีล่าช้าได้อีกทางหนึ่งเป็นอย่างดี ทั้งยังก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่คู่กรณีพิพาท โดยไม่ก่อเงื่อนไขของความขัดแย้งขึ้นมาใหม่^{๑๒๐}

พระมหาสุทิตย อากาศโร,ดร. ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เนื่องจากเมื่อเป็นคดีความขึ้นมาแล้ว ต้องใช้เวลาเนิ่นนาน บางครั้งต้องสู้กันหลายชั้นศาล ดังนั้น หากสามารถ

^{๑๑๗} มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒.

^{๑๑๘} พระมหาดรชรา ธมมहाโส (นิติบัญญัติกร), **พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง**, หน้า ๓๙๘.

^{๑๑๙} สุขชาติ จอกแก้ว, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, : ๑๙๖.

^{๑๒๐} สัมภาษณ์ พระมหาดรชรา ธมมहाโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

ที่จะประนีประนอมกันได้ ย่อมก่อให้เกิดความสันติสุขมากกว่าอาศัยผลของคำพิพากษา ซึ่งหลาย ๆ ครั้ง อาจสร้างประเด็นขัดแย้งให้เกิดขึ้นใหม่ได้ วิธีการของติณวัตถารกะ เปรียบเหมือนการเอาหญ้ากลบไว้ไม่ต้องชำระสะสางคดีความ ตรงนี้ไม่ทราบว่าศาลปกครองมีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแบบศาลยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่มีก็ควรส่งเสริมให้มีส่วนงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทประนีประนอมกัน หรือมิฉะนั้น ตุลาการศาลปกครองก็ต้องทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ยกตัวอย่าง เช่น หน่วยงานของรัฐอาจถูกฟ้องว่าละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ถ้าไกล่เกลี่ยกันได้โดยหน่วยงานนั้นยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วน ฝ่ายราษฎรผู้ฟ้องคดีก็จะถอนฟ้องเพราะได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่ตนเดือดร้อนแล้ว ดังนี้ ข้อพิพาทก็เป็นอันยุติด้วยดีโดยผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดการกับความขัดแย้ง ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้คู่พิพาทได้มากกว่า อาศัยสภาพบังคับด้วยคำตัดสินของศาล ^{๑๒๑}

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ติณวัตถารกะ นำไปประยุกต์ใช้โดยศาลปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณีพิพาทมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันถึงปัญหาที่เกิดขึ้นให้สามารถลดทิวาระหว่างกันได้ จนพอใจในส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละฝ่าย จนกระทั่ง สามารถตกลงกันได้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เรื่องก็สามารถจบด้วยดีต่างฝ่ายต่างก็พึงพอใจและไม่ถือสาเอาความโดยไม่ต้องพึ่งสภาพบังคับของคำพิพากษา ในปัจจุบันทราบว่าศาลปกครองยังไม่มีส่วนงานซึ่งเป็นโครงสร้างภายในที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ควรสนับสนุนหรือผลักดันให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่นี้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมในชั้นนี้ตุลาการศาลปกครองก็ต้องใช้ไหวพริบปฏิภาณในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมกันก็จะเป็นทางออกที่ดีในการขจัดความขัดแย้งซึ่งช่วยให้ลดปัญหาปริมาณงานหรือคดีกรงศาล ทั้งยังสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีพิพาทได้มากกว่าการอาศัยสภาพบังคับตามคำพิพากษาของศาล ^{๑๒๒}

อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ที่เห็นอย่างชัดเจนที่ จะนำไปประยุกต์ใช้และเป็นประโยชน์สูงสุด ได้แก่ เรื่องติณวัตถารกะหรือการประนีประนอม ซึ่งมีที่มาจากทะเลาะวิวาทกันของภิกษุเมืองโกสัมพี พระพุทธองค์จึงใช้หลักการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทประนีประนอมกัน ในที่นี้ขอใช้ภาษาอย่างง่าย ๆ ว่า หลักการนี้เป็นการตอเรื่องไว้และรอจนกระทั่งจังหวะเวลาที่เหมาะสมจึงค่อยไกล่เกลี่ยและคู่กรณีพิพาทต่างฝ่ายต่างก็ไม่ถือสาเอาความซึ่งกันและกัน แนวทางการประยุกต์ใช้ศาลปกครองประสานให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการเจรจา พูดคุย

^{๑๒๑} สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อาภากรโร,ดร, ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

^{๑๒๒} สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

แลกเปลี่ยนความต้องการซึ่งกันและกัน จนกระทั่งคู่พิพาทประนีประนอมกันโดยต่างฝ่ายต่างไม่ถือสาเอาความ ซึ่งย่อมทำให้คู่ความได้รับความเป็นธรรม ตามประเด็นที่มีการโต้เถียง โดยไม่ต้องมีการตัดสินคดี เพราะผลของคำพิพากษาอาจทำให้ฝ่ายที่ชนะคดีพอใจ แต่ผู้แพ้คดีไม่พอใจ ทั้งนี้ ในการนำพุทธวิธีนี้ไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับไหวพริบและปฏิภาณของผู้ที่จะนำหลักคิดวิถีการะ ไปบริหารจัดการข้อพิพาทให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ^{๑๒๓}

นายบุญชู จันทร์วงศ์ ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า คดีฉ้อโกง เมื่อนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ข้อดีซึ่งเห็นได้ชัดก็คือ คู่กรณีพิพาทพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะศาลปกครองไม่ต้องมีคำสั่งบังคับหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีแต่อย่างใด ซึ่งศาลต้องเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยด้วยวิธีการหมายเรียกคู่กรณีมาพบ และเสนอทางออกให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับกัน เช่น คดีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ศาลในฐานะคนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง จากนั้น เมื่อหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่รับปาก ก็แจ้งให้คู่ความที่ฟ้องยื่นคำร้องขอถอนฟ้องเสีย ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ก็จะทำให้เรื่องพิพาทจบลงได้ด้วยดี อนึ่ง ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในเรื่องการไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด การที่ศาลจะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยย่อมขึ้นอยู่กับไหวพริบปฏิภาณของตุลาการศาลปกครองแต่ละคนว่าจะเลือกใช้วิธีนี้หรือไม่ การประยุกต์ใช้ก็คือการสนับสนุนส่งเสริมให้ใช้วิธีการนี้มากขึ้นนั่นเอง หรือการจัดตั้งส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้ ^{๑๒๔}

นายณัฐกร ยกชู ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า คดีฉ้อโกง การนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ ข้อดีซึ่งเห็นได้ชัดก็คือ คู่กรณีพิพาทพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะศาลปกครองไม่ต้องมีคำสั่งบังคับหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีแต่อย่างใด ซึ่งศาลต้องเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยด้วยวิธีการหมายเรียกคู่กรณีมาพบ และเสนอทางออกให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับกัน เช่น คดีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า (เช่น ฟ้องว่าการไฟฟ้านครหลวงไม่ยอมซ่อมสายไฟที่ห้อยระโยงระยางในถนนสาธารณะ) ศาลก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง ตามตัวอย่างที่ยกมา ก็คือ ให้ซ่อมแซมสายไฟฟ้าแรงสูงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย จากนั้น เมื่อหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่รับปาก ก็แจ้งให้คู่ความที่ฟ้องยื่นคำร้องขอถอนฟ้องเสีย ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ก็จะทำให้ข้อขัดแย้งพิพาทยุติลงได้ด้วยความรู้สึที่ดีระหว่างกัน อนึ่ง ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในเรื่องการไกล่เกลี่ยแต่

^{๑๒๓} สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๒๔} สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

อย่างไร ซึ่งทราบมาว่า มีการส่งบุคลากรของศาลปกครองไปศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ เพื่อมาผลักดันให้มีการจัดตั้งแผนกที่ทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องของการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยย่อมขึ้นอยู่กับตุลาการศาลปกครองในเชิงปัจเจกบุคคลว่า จะเลือกใช้วิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอม เพื่อปิดสำนวนหรือไม่^{๑๒๕}

นายไพโรจน์ ทองเพชร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เรื่องตติวิธการกระวีการประยุกต์ใช้จะคล้าย ๆ กับเรื่องปฎิญาตกรณะ คือ การออกหมายเรียกคู่กรณีให้มาพบศาลซึ่งไม่ใช่การมุ่งเน้นให้คู่กรณียอมรับในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย แต่จะเป็นการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียอมผ่อนผันให้แก่กันโดยมีทางออกร่วมกันทั้งสองฝ่าย จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจในข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่ง จนยอมถอนฟ้องจากศาล ซึ่งตรงนี้มองว่าเป็นการประยุกต์ใช้ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือมาตรการระยะสั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้รับผิดชอบเรื่องแต่ละคนจะใช้วิจารณญาณทางที่ดีควรมีส่วนงานที่รับผิดชอบโดยตรงของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เหมือนเช่น ศาลยุติธรรมที่มีส่วนงานภายในที่รับผิดชอบในเรื่องของการไกล่เกลี่ย ซึ่งเรียกว่า “ สำนักกระงับข้อพิพาท ” สำนักงานศาลยุติธรรม แต่สำนักงานศาลปกครอง ยังไม่มีหน่วยเฉพาะทางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด^{๑๒๖}

นายสทโรจน์ สุชี ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า เรื่องการประนีประนอมหรือที่เรียกว่า ตติวิธการกระวี เห็นว่า ควรมี การจัดตั้งหน่วยงานภายในของศาลปกครองทำหน้าที่ในเรื่องนี้ เพราะการไกล่เกลี่ยสร้างความพึงพอใจให้กับคู่กรณีได้สูงสุด ลดปัญหาปริมาณงานที่ค้างค้ำคู่พิพาทต่างฝ่ายต่างก็มีความรู้สึที่ดีต่อกัน เมื่อได้มีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง จึงมองว่า ถึงเวลาที่ศาลปกครองควรสร้างระบบไกล่เกลี่ยให้เป็นรูปธรรม เหมือนเช่นศาลยุติธรรมที่มีสำนักกระงับข้อพิพาทมานานแล้ว อย่างไรก็ตาม ขณะนี้เมื่อยังไม่มีหน่วยงานที่เข้ามาในสังกัดของสำนักงานศาลปกครอง ศาลปกครองก็ไม่ควรปฏิเสธหลักในเรื่อง การไกล่เกลี่ย ซึ่งเห็นว่าสามารถกระทำได้ ด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาท (ตุลาการศาลปกครอง) ต้องเป็นคนกลาง โดยเรียกคู่กรณีมาพบให้ทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกัน เพื่อให้ทราบถึงความประสงค์ของแต่ละฝ่าย ถ้าตกลงกันได้และไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ให้ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป เพราะเท่าที่ทราบเป็นเรื่องดุลพินิจเฉพาะตัวของตุลาการแต่ละคนว่าจะใช้วิธีนี้หรือไม่^{๑๒๗}

^{๑๒๕} สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

^{๑๒๖} สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

^{๑๒๗} สัมภาษณ์ นายสทโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

นายไพสิษฐ์ จันทรสโร ได้ให้สัมภาษณ์โดยสะท้อนในประเด็นนี้ ไว้ว่า ก่อนอื่น เมื่อมีข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่มีขอบธรรมหรือ มีขอบด้วยกฎหมาย ควรจะให้คู่ความได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความต้องการของกันและกัน ถ้าเห็นว่ามีทางที่จะยอมผ่อนปรนให้แก่กันได้ ศาลต้องเชิญคู่กรณีมาพบเพื่อไกล่เกลี่ย ซึ่งจะเป็นทางออกที่ดีกว่าปล่อยให้ขั้นตอนของการบริหารจัดการข้อพิพาทดำเนินไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีผลของคำพิพากษา ซึ่งแน่นอนว่าคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องไม่พอใจ โดยฝ่ายที่ชนะคดีย่อมพอใจ อันเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่การจะใช้หลักคิดนิติธรรมาภิบาล (ประนีประนอม) ไปประยุกต์ใช้จะต้องคำนึงด้วยว่าเป็นคดีในลักษณะใด เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ถ้าการฟ้องคดีเป็นเรื่องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องว่าเทศบาลปล่อยปละละเลยไม่บำรุงรักษาถนนสาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้ การจะไกล่เกลี่ยจะต้องปรากฏว่า เทศบาลยอมรับที่จะดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซมถนนให้ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เช่น มีการนำเรื่องของงบประมาณและเปิดประมูลผู้รับเหมาให้เข้ามาซ่อมแซมถนนแล้ว ในการนี้ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ติดใจเอาความอีกต่อไป จึงแจ้งความประสงค์ขอถอนฟ้องจากศาล ศาลก็ชอบที่จะอนุญาตให้ถอนฟ้องได้ แต่ในทางกลับกัน เทศบาลก็ไม่ได้ยอมรับตามข้อเรียกร้อง ส่วนผู้ฟ้องคดีก็ชี้แจงจะดำเนินการต่อ เปื่อมาศาล ก็เลยไม่ติดใจเอาความ ดังนี้ เห็นได้ว่า ศาลปกครองก็ต้อง ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องและดำเนินกระบวนการไปตามปกติที่กล่าวมา เป็นการประยุกต์ใช้หลักคิดนิติธรรมาภิบาลด้วยตัวบุคคล ซึ่งถ้าจะให้ดี ควรจะสร้างกลไกในองค์กรขึ้นมา นั่นก็คือ ส่วนงานซึ่งอยู่ในโครงสร้างองค์กรของสำนักงานศาลปกครอง ศาลปกครองมีแต่ส่วนงานที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอข้อพิพาท เรียกว่า กลุ่มงานรับฟ้องและให้คำแนะนำปรึกษา (แนะนำให้ฟ้อง) แต่ไม่มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด จึงควรผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรม ^{๑๒๘}

สรุปว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่า แนวทางในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีพิพาทในศาลปกครองประนีประนอมและยุติข้อขัดแย้ง เป็นทางออกที่ดีและสร้างความพึงพอใจให้กับคู่พิพาท การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าว หากตามรูปคดีสามารถที่จะประนีประนอมกันได้ ตุลาการศาลปกครองควรเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมกัน หรือมิฉะนั้น ก็ควรจัดตั้งส่วนงานภายในของศาลปกครอง ที่ทำหน้าที่โดยตรงในการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด การประนีประนอมในข้อพิพาทจะเกิดขึ้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองแต่ละคน

การนำแนวคิดนิติธรรมาภิบาล ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองควรมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการ

^{๑๒๘} สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมกันในข้อพิพาท ตามหลักทฤษฎีการไกล่เกลี่ย (ประนีประนอม) ซึ่งในกรณีนี้จะไม่มีการฟ้องร้องว่าคู่กรณีฝ่ายใดผิด หรือคู่กรณีฝ่ายใดถูก ไม่ต้องมีการบังคับคดี แต่สามารถใช้วิธีการตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ออกหมายเรียก คู่กรณีให้มาพบศาล และเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้พูดคุยกันนำเสนอสาเหตุและสภาพปัญหา และตกลงร่วมกัน จากนั้นเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายพึงพอใจในข้อตกลงระหว่างกัน ผู้ฟ้องคดีจะถอนคำฟ้องและศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ จึงเห็นได้ว่าการประนีประนอมก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการขจัดข้อขัดแย้งและเป็นทางออกร่วมกันของทั้งสองฝ่าย มาตรการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความสามารถให้ความพึงพอใจของคู่พิพาทอยู่ในระดับค่อนข้างมาก อีกทั้งยังช่วยรักษาสัมพันธภาพอันดีของคู่พิพาทมาก กับ สร้างความยุติธรรมกับทุกฝ่ายที่พิพาทค่อนข้างมากเช่นกัน ^{๑๒๙} ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากคดีใดมิใช่คดีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นคดีที่การพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และคู่กรณีสามารถที่จะตกลงกันได้ มิได้เกิดจากพฤติการณ์ที่สมยอมโดยไม่เหมาะสม ตุลาการศาลปกครองควรมีบทบาทสำคัญที่จะเชิญคู่กรณีให้มาพูดคุยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นโดยไม่ต้องมีการวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นข้อพิพาท ข้อสำคัญตุลาการศาลปกครองในฐานะคนกลางในการไกล่เกลี่ย จะต้องช่วยหาทางขจัดคดีหรืออภุศลมูลในใจคู่ขัดแย้งให้ได้ เช่น ผู้ไกล่เกลี่ยต้องช่วยทำให้คู่กรณีตระหนักว่า สิ่งของตนเองเรียกร้องอาจจะเรียกร้องมากเกินไป หรือทำให้เขาเห็นว่าข้อเรียกร้องที่เขาต้องการที่แท้จริงแล้วมันไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่เขาพยายามลงทุนลงแรงไปเลย ^{๑๓๐} ในประการสำคัญ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องมีความจริงจังในการหาทางออกร่วมกันเพื่อยุติข้อขัดแย้ง ความจริงจังนี้แหละสำคัญมาก เมื่อมีการขัดแย้งกันและจะแก้ไขปัญหาเวลาไปพูดจากันจะต้องมีแกนอันนี้ คือความจริงจัง แล้วก็เปิดใจกัน ^{๑๓๑} ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยสามารถทำได้ทุกขั้นตอน トラบใดที่ยังไม่มีการตัดสินชี้ขาดคดี ^{๑๓๒} ปัจจุบัน ในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองแต่ละคนว่าเห็นควรที่จะยุติคดีด้วยวิธีการประนีประนอมหรือไม่ จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้หลักการประนีประนอมในศาลปกครองมากขึ้น

^{๑๒๙} คณนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, รายงานการวิจัย เรื่อง โครงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล, หน้า ๑๔๙.

^{๑๓๐} พระไพศาล วิสาโล, “การไกล่เกลี่ยแบบพุทธ”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, ๘๓.

^{๑๓๑} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), “ปฏิบัติการแก้ปัญหาในระบบองค์กร”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, : ๔๙.

^{๑๓๒} คณนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, รายงานการวิจัย เรื่อง โครงการติดตาม ประเมินผล และพัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล, หน้า ๑๔๙.

นอกจากนี้ ในอนาคต ศาลปกครองควรผลักดันให้เกิดส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่โดยตรงในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้กระบวนการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม เป็นไปอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ทำให้กระบวนการในการประนีประนอมเป็นไปในแนวทางเดียวกัน มีใช้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองแต่ละคนว่าจะเลือกยุติความขัดแย้งของคู่กรณีด้วยวิธีทางนี้หรือไม่ การที่มีส่วนงานโดยตรงที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นการสนับสนุนให้เกิดสันติภาพอย่างเป็นรูปธรรม เพราะมิใช่เรื่องของการใช้อำนาจในทางตุลาการเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่เป็นวิธีในการขจัดข้อขัดแย้งอันเป็นไปตามหลักพุทธสันติวิธี เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนจากเรื่องของอำนาจ ไปสู่เรื่องของการให้บริการประชาชน เคลื่อนศูนย์กลางจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจไปยังประชาชน และมุ่งให้บริการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม สันติสุขและเกิดดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม^{๑๓๓} อีกทั้งเป็นการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในข้อพิพาทมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งโดยพุทธสันติวิธี เพื่อที่จะพัฒนาบุคคล กลุ่มบุคคลในสังคม ได้มองเห็นผลเสียของความขัดแย้งในเชิงลบที่จะก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท การเบียดเบียนตนเองและผู้อื่น รวมทั้งการครอบงำ “จิตฝ่ายดี” ในตนเอง โดยการพัฒนาดังกล่าวนำไปสู่การยกระดับของ “การไม่มีภูมิปัญญา” ในตนเอง ไปสู่ “การสร้างสรรคภูมิปัญญา” และพัฒนาไปสู่ภาวะจาก “ไม่มีศีล” ไปสู่การ “มีศีล” หรือ “หลักมนุษยธรรม” ในการพยายามที่จะหาทางออกให้แก่ความขัดแย้งและจัดการคุ้มครองชีวิตที่ดีร่วมกันของผู้คนในสังคม เป็นการสร้างสรรค์สังคมที่ไม่มีการเบียดเบียน ทำลาย ทำร้ายซึ่งกันและกัน อันจะส่งผลต่อสุขภาพจิต และการพัฒนา “จิตใจและปัญญา” หรือการพัฒนาตนเองให้ปราศจากความขัดแย้งภายในและความขัดแย้งทางสังคม ทั้งนี้ เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข^{๑๓๔}

^{๑๓๓} ปณิธาน หล่อเลิศวิทย์, “ทิศทางการบริหารยุติธรรมไทยศตวรรษหน้า”, ใน **ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่**, ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า๓๕.

^{๑๓๔} พระมหาสุทิตย์ อากาโร (อบอูน), “การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา”, ใน **หลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท**, ๑๓๕.

ตามที่คุณวิจัยนำเสนอข้างต้น จึงเห็นได้ว่า แนวคิดตีฉนวนัตถการกะ สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทยโดยสรุปสาระสำคัญตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๑๗ ความสัมพันธ์ระหว่างตีฉนวนัตถการกะกับขั้นตอนดำเนินงานของศาลปกครองไทย และแนวทางการประยุกต์ใช้

แนวคิดสำคัญของตีฉนวนัตถการกะ	กระบวนการของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดตีฉนวนัตถการกะ	แนวทางการประยุกต์ใช้แนวคิดตีฉนวนัตถการกะกับศาลปกครองไทย	ประโยชน์ที่ได้จากการประยุกต์ใช้
การหาทางออกร่วมกันของคู่ขัดแย้ง โดยไม่ต้องมีการตัดสินว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก และคู่ขัดแย้งพร้อมใจที่จะประนีประนอมเพื่อยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> - การเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครองโดยผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาล - ศาลวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินข้อพิพาทในประเด็นแห่งคดีว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก 	<p>ดำเนินการยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องตัดสินว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก</p> <ul style="list-style-type: none"> - ตุลาการศาลเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย โดยเรียกให้คู่กรณีมาศาล เพื่อหาวิธีทางออกร่วมกัน จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจในข้อตกลง และเมื่อมีการขอถอนฟ้องจากศาล ศาลปกครองจะส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบ - ในอนาคตควรผลักดันให้มีส่วนงานภายในเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ 	คู่กรณีพิพาทได้รับความพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะไม่มีผู้แพ้และไม่มีผู้ชนะ อีกทั้งไม่เป็นการสร้างความขัดแย้งประเด็นใหม่ขึ้นมา อันเนื่องมาจากผลแพ้ชนะในคดี

ตามที่มีผู้วิจัยได้นำเสนอมาทั้งหมดเกี่ยวกับการบูรณาการแนวคิดพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกเพื่อประยุกต์ใช้กับศาลปกครองไทย พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธสมณะ ซึ่งมีอยู่ ๗ วิธี สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครองได้ทุกวิธีตามความเหมาะสมเท่าที่สภาพของกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในวิถีโลกจะเอื้ออำนวย รายละเอียดปรากฏตามหัวข้อ ๔.๔.๑ ถึงหัวข้อ ๔.๔.๗ ประกอบกับตารางที่ ๑๑ ถึงตารางที่ ๑๗ ฉะนั้นเมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงการที่พระพุทธรองค์ได้ทรงคิดค้นชุดวิธีเพื่อนำไปใช้จัดการกับความขัดแย้งในหมู่สงฆ์ ย่อมสะท้อนได้ว่า พระพุทธศาสนาให้ความสำคัญกับสภาพความขัดแย้งของสังคม โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมาก ไม่ใช่เน้นให้ทุกคนมีเมตตาอย่างเดียว แต่ยังคงคิดค้นกระบวนการวิธีเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรืออริกธม อย่างมีประสิทธิภาพ^{๑๓๕} ในเรื่องความขัดแย้งทางสังคม หรือความขัดแย้งในความสัมพันธ์ระหว่างผู้คนนั้น ท่าทีของพระพุทธศาสนาก็คือ ไม่ควรนิ่งดูตาย หรือวางเฉยปล่อยให้เขารับกรรมกันไปเอง หากควรเข้าไปจัดการแก้ไขให้กลับคืนดี การช่วยเหลือและส่งเสริมให้ผู้คนคืนดีกัน เป็นการกระทำที่พระพุทธรองค์ทรงสรรเสริญ^{๑๓๖} กระนั้นก็ตาม การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองถือได้ว่าเป็นการจัดการกับความขัดแย้งในสังคมของวิถีโลก อันเป็นกลไกของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ตามสมควร ดังนั้น ส่วนใดยังบกพร่องอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้กฎหมายบังคับนั้น หากไม่ชอบมาพากล ไม่ชอบธรรม นักกฎหมายในฐานะที่รับผิดชอบในด้านนี้อยู่แล้วก็ต้องช่วยกันปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สังคมของเรามีกระบวนการยุติธรรมที่ดี เป็นที่พึงสุดท้ายของประชาชนในด้านความถูกต้องชอบธรรมในสังคม^{๑๓๗} จะพบว่าความถูกต้องหรือ ความชอบธรรม (ธรรมิกา) เป็น หัวใจ ของรูปแบบการจัดการความขัดแย้งของพระพุทธเจ้าในทุก ๆ วิธี และชุดของวิธี ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอหลักการ “อริกธสมณะ ๗ ประการ” เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการระงับความขัดแย้ง พระองค์ทรงคำนึงถึงประเด็นนี้อยู่เสมอ และในทุก ๆ วิธี พระองค์ได้นิยามว่า คำว่า “ความชอบธรรม” ในชุดของวิธีนี้คืออะไร^{๑๓๘} ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองสามารถนำแนวคิดซึ่งสะท้อนออกมาจากพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกในแต่ละกรณีไปประยุกต์ใช้กับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามความเหมาะสมต่อไป เพราะจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

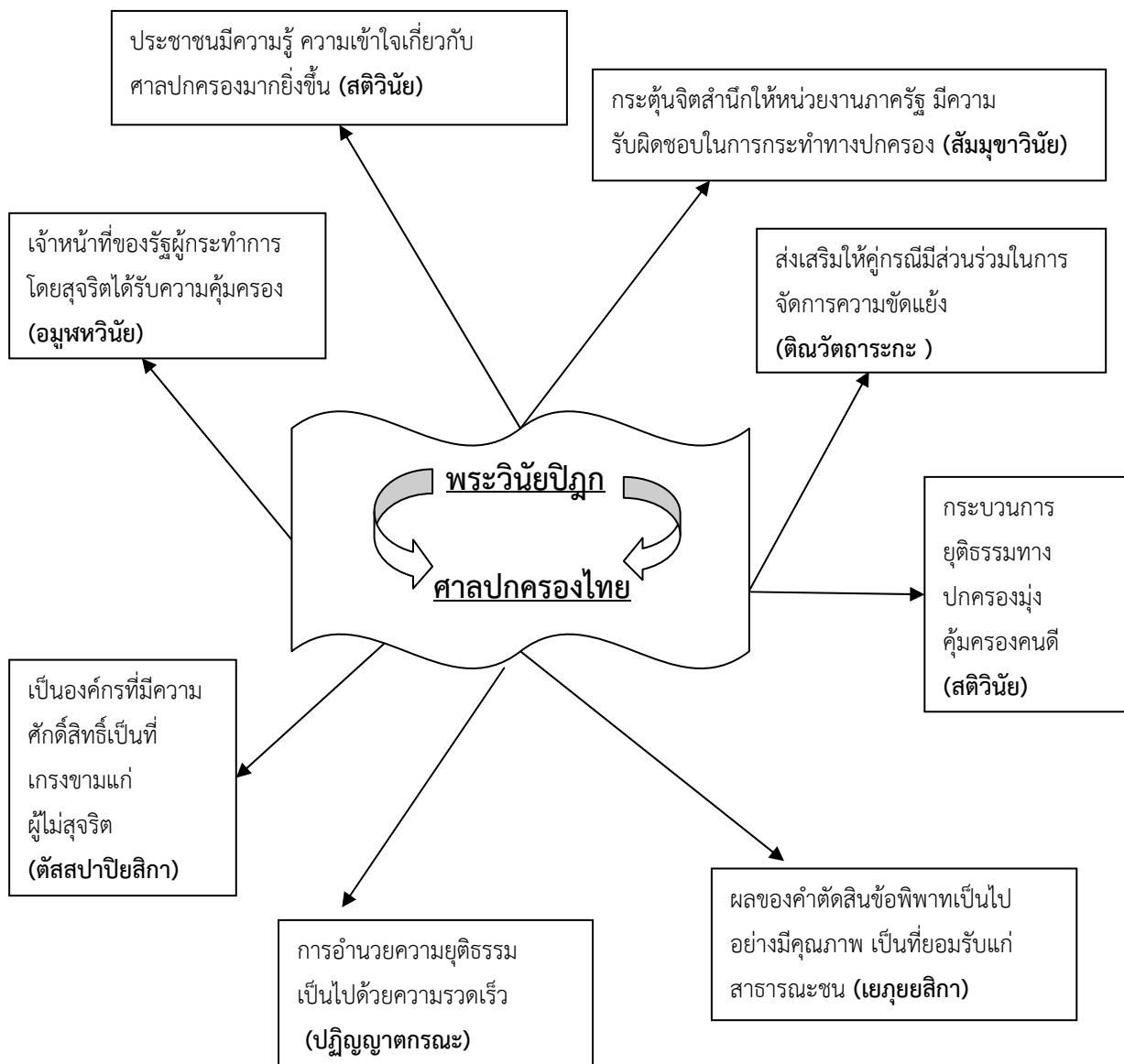
^{๑๓๕} พระไพศาล วิสาโล, “การไกล่เกลี่ยแบบพุทธ”, ในหลักศาสนากับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท, หน้า ๘๗.

^{๑๓๖} พระไพศาล วิสาโล, รวบรวมงานเขียนและบทความของพระไพศาล. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา http://www.visalo.org/article/P_karnKlaiKlear.htm [๔ สิงหาคม ๒๕๕๕].

^{๑๓๗} ศาสตราจารย์ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, จริยธรรมของนักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๕.

^{๑๓๘} พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุนยการ), พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการความขัดแย้ง, หน้า ๒๘๔.

เป็นการเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในภาพรวม ซึ่งสามารถอธิบายได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ ๑๘ แผนภาพอธิบายความสัมพันธ์ในภาพรวมเมื่อมีการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

บทที่ ๕

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง มีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ ได้แก่

- (๑) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก
- (๒) เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย
- (๓) เพื่อศึกษาแนวทางการประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

จากการศึกษาวิจัย สรุปผลการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ สรุปพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก

สังคมสงฆ์ในระยะเริ่มแรก ส่วนใหญ่สมาชิกในสังคmlล้วนเป็นพระอรหันต์ สภาพปัญหาและข้อขัดแย้งตลอดจนความกระทบกระทั่งในสังคmlจึงยังไม่เกิดขึ้น ต่อมา เมื่อสังคmlมีการขยายตัวเพราะมีสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดทัศนคติและความต้องการที่หลากหลาย ประกอบกับพระภิกษุบางรูป บางกลุ่ม ประพฤติตนไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทขึ้นในสังคml จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวทางในการอยู่ร่วมกัน ตลอดจนวิธีการในการจัดการกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคml ดังนั้น พระพุทธองค์จึงทรงบัญญัติพระธรรมวินัยซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการในการกำกับดูแลสังคmlของสงฆ์อย่างเป็นรูปธรรม

กระนั้นก็ตาม แม้จะมีการบัญญัติสิกขาบทไว้ แต่ภิกษุบางรูป บางกลุ่ม ก็หาได้ปฏิบัติตามไม่ อันเป็นผลให้เกิดข้อพิพาทขึ้นในหมู่สงฆ์ องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าจึงทรงคิดค้นและกำหนดวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาท ซึ่งเรียกว่า อธิกรณสมณะ ซึ่งมีอยู่ ๗ ประการ ได้แก่ (๑) สัมมุขาวินัย (๒) สติวินัย (๓) อมูหวินัย (๔) ปฎิญาตกรณะ (๕) เยภุยยสิกา (๖) ตัสสปापियสิกา (๗) ตินวัตถการกะ วิธีการดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือชุดวิธีที่พระพุทธองค์ทรงคิดค้นเพื่อบริหารจัดการข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในสังคml ซึ่งแต่ละวิธีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ก. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสัมมาวาณีย์

สัมมาวาณีย์ คือ การบริหารจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า พร้อมหน้าในที่นี้หมายถึงพร้อมหน้าสงฆ์ พร้อมหน้าบุคคล พร้อมหน้าวัตถุและพร้อมหน้าธรรม สัมมาวาณีย์ เป็นวิธีระงับข้อพิพาทด้วยการที่คณะสงฆ์ประชุมพร้อมกันพิจารณาข้อกล่าวหาของฝ่ายโจทก์และคำแก้ต่างของฝ่ายจำเลยแล้วตัดสินโดยยึดหลักพระธรรมวินัย

คำว่า พร้อมหน้าสงฆ์ คือ ภิกษุเข้าประชุมครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกรณี คือการตัดสินหรือระงับอธิกรณ์นั้นจะต้องนำมาตัดสินต่อหน้าคณะสงฆ์ซึ่งเป็นผู้ตัดสิน และคณะสงฆ์นั้นจะต้องเป็นคณะที่ได้รับมอบฉันทะแล้วและจะต้องครบองค์สงฆ์ที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย

คำว่า พร้อมหน้าบุคคล คือ คู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอยู่พร้อมกัน คือการตัดสินนั้นจะต้องตัดสินต่อหน้าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดขึ้น คือต่อหน้าคณะบุคคลผู้เป็นคู่วิวาทเป็นคู่กรณีในการโจทก์กัน

คำว่า พร้อมหน้าวัตถุ คือ ยกเรื่องที่เกิดขึ้นขึ้นมาวินิจฉัยว่าใครผิดใครถูก

คำว่า พร้อมหน้าธรรม คือ วินิจฉัยถูกต้องโดยธรรมวินัย หมายถึง การระงับอธิกรณ์จะต้องนำเอาพระธรรมวินัยและนวัคส์ตฤศาสน์ที่เป็นหลักสำหรับระงับอธิกรณ์มาใช้โดยครบถ้วน

คู่กรณีสามารถที่จะเลือกใช้ได้ ๓ วิธี คือ การตกลงกันเองระหว่างคู่กรณี คู่กรณีสามารถเลือกผู้วินิจฉัยเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย และคู่กรณีสามารถใช้อำนาจของสังฆสภาพิจารณาคัดสินก็ได้

ข. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยสติวินัย

สติวินัย คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยเอาสติขึ้นเป็นหลัก ในกรณีที่มีผู้โจทพระอรหันต์ด้วยสี่ลวิบัติ สงฆ์สวดประกาศสมมติให้แก่ผู้เป็นพระอรหันต์นั้นว่า “ท่านผู้นี้มีสติสมบูรณ์” เป็นการบอกให้รู้ว่าใครจะโจทพระอรหันต์ด้วยอาบัติไม่ได้ จึงเห็นได้ว่า สติวินัย เป็นการบริหารจัดการข้อพิพาทที่มีลักษณะของการตัดประเด็นพิพาทออกเสียแต่เบื้องต้น กล่าวคือ เป็นระเบียบการตัดฟ้องอนุวาทาธิกรณ์ที่สงฆ์ให้แก่พระอรหันต์ที่ร้องต่อคณะสงฆ์ ในเมื่อท่านถูกภิกษุอื่น แกล้งโจทก์ฟ้องด้วยสี่ลวิบัติ เพื่อเป็นการรับรองความบริสุทธิ์ของพระอรหันต์ ดังนั้น สงฆ์ผู้ระงับอธิกรณ์พึงให้สติวินัยและสวดรับรองประกาศแก่สงฆ์ให้ทราบเพื่อจะได้ไม่ต้องโจทก์อาบัติแก่ภิกษุรูปนั้นอีกประกอบกับเป็นการประกาศเพื่อให้สาธารณชนรู้ว่าท่านถูกใส่ความในเรื่องที่ไม่เป็นความจริงและขอให้สาธารณชนรับรู้ว่าท่านไม่มีความผิดอีกต่อไป

ค. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยอมุพหวนีย์

อมุพหวนีย์ คือ การระงับข้อพิพาทโดยยกประโยชน์ให้แก่ภิกษุที่หายเป็นบ้าแล้ว ในกรณีที่มิใช่โจทก์ภิกษุผู้ต้องด้วยอาบัติในขณะที่ภิกษุผู้นั้นเป็นบ้า เมื่อท่านหายบ้าแล้ว หมู่สงฆ์จะสวดประกาศเพื่อมิให้ผู้ใดโจทภิกษุผู้นั้นด้วยเรื่องการต้องอาบัติขณะเป็นบ้าอีก ขึ้นตอนและวิธีการก็จะเริ่มต้นจากการที่ภิกษุผู้นั้นเข้าไปหาสงฆ์และกล่าวคำขอว่าตนวิกลจริต มีจิตแปรปรวน ได้ประพฤติดะเมิดสิ่งที่ไม่

สมควรแก่สมณะเป็นอาจินมากมาย จากนั้นก็วินิจฉัยการกระทำภิกษุผู้นั้นในกรณีผลการวินิจฉัยจะต้องมีเพียงข้อเดียวคือ พระภิกษุผู้กระทำความผิดขณะวิกลจริต (จำเลย) ไม่มีความผิดในลำดับต่อมาสงฆ์จะต้องดำเนินการสวดประกาศรับรองความบริสุทธิ์ของภิกษुरुูปนั้นด้วยมูหวินัย

ง. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยปฏิญญาตกรณะ

ปฏิญญาตกรณะ คือ วิธีการระงับอธิกรณ์โดยปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของจำเลย การแสดงอาบัติก็ถือว่าเป็นปฏิญญาตกรณะเช่นเดียวกัน การรับสารภาพนี้แบ่งได้เป็น ๒ กรณี

๑. กรณีผู้ต้องอาบัติรับสารภาพด้วยตนเอง โดยไม่มีผู้กล่าวหาแล้วไม่ต้องไต่สวนพิจารณา ภิกษุผู้รับสารภาพนั้นพึงเข้าไปหาภิกษุผู้แก้ว่าตนเองแล้วขอแสดงอาบัติคืนซึ่งภิกษุผู้แก้ว่าก็จะกล่าวหาพึงให้ภิกษुरुูปนั้นสำรวมต่อไป

๒. กรณีที่ผู้ต้องอาบัติโดยมีผู้เป็นโจทก์ฟ้องว่ากระทำละเมิดพระธรรมวินัยแล้ว ภิกษुरुูปนั้นรับสารภาพต่อคณะผู้พิจารณา คณะผู้พิจารณาก็จะปรับอาบัติตามคำรับสารภาพของภิกษुरुูปนั้น

จ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยเยภุยลิกา

เยภุยลิกา คือ วิธีการระงับอธิกรณ์โดยตัดสินตามเสียงข้างมาก สงฆ์จะใช้วิธีการนี้ในกรณีที่บุคคลหลายฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกัน เช่น วิธีจับสลาก เพื่อชี้ข้อผิดถูกข้างไหนมีภิกษุผู้ร่วมพิจารณาลงความเห็นว่าก็ถือเอาพวกข้างมากนั้น เยภุยลิกา เป็นการระงับอธิกรณ์ในวินัยที่คณะสงฆ์สองฝ่ายมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในหัวข้อธรรมวินัย และตกลงกันไม่ได้ จึงมีมติให้ทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นในทางที่ถูกต้องตามพระธรรมวินัย และให้ถือเอาตามมติของฝ่ายที่มีคะแนนหรือเสียงมากกว่า กล่าวคือ เป็นการพิจารณาด้วยเสียงข้างมาก ทั้งนี้ วิธีการลงคะแนนด้วยการจับสลากมีทั้งสิ้น ๓ วิธี ได้แก่

๑. การจับสลากลงมติแบบปกปิด กรรมการผู้ควบคุมการจับสลากจะต้องพิจารณาว่า ในที่ประชุมสงฆ์ขณะที่จะทำการลงมติจับสลาก ฝ่ายใดมีมากกว่ากันระหว่างฝ่ายธรรมวาทีและฝ่ายอธรรมวาที หากเห็นว่าฝ่ายอธรรมวาทีมีมากกว่า ก็ต้องแจ้งให้ผู้ลงคะแนนจับกันใหม่ แต่ถ้าฝ่ายธรรมวาทีมากกว่า กรรมการผู้ควบคุมการจับสลากก็ไม่ต้องคิดคำนึง กรรมการผู้ควบคุมการจับสลากควบคุมการลงมติเพื่อให้ฝ่ายธรรมวาทีได้รับชัยชนะต่อไป

๒. การจับสลากแบบกระซิบบอก ใช้ในกรณีที่ฝ่ายอธรรมวาทีมีมากกว่า กรรมการผู้ควบคุมการจับสลากจะกระซิบบอกว่า สลากจับไม่ดี แต่หากฝ่ายธรรมวาทีมีมากกว่า ก็จะประกาศว่า สลากจับดีแล้ว

๓. การจับสลากแบบเปิดเผย ใช้ในกรณีที่รู้ว่าเสียงของฝ่ายธรรมวาทีมีมากกว่า เพราะอย่างไรเสีย ผลคะแนนของฝ่ายธรรมวาทีย่อมเป็นฝ่ายชนะ จึงไม่จำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ปกปิด หรือกระซิบบอกแต่อย่างใด

สาระสำคัญของการลงมติตัดสินข้อพิพาท เสียงข้างมากต้องเป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพโดยถือธรรมเป็นใหญ่ (เสียงข้างมากของฝ่ายธรรมวาที)

ฉ. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยตัสสปายสิกา

ตัสสปายสิกา คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยตัดสินลงโทษแก่ผู้กระทำผิดเมื่อสงฆ์พิจารณาตามหลักฐานพยานแล้วเห็นว่ามีความผิดจริง แม้เธอจะไม่รับสารภาพ คือเมื่อมีการโจทก์โทษได้ว่ากระทำผิดละเมิดพระธรรมวินัยแล้วภิกษุรูปนั้นไม่รับผิด เมื่อคณะสงฆ์ผู้พิจารณาเห็นว่ามีผิดแล้วก็จะลงโทษภิกษุรูปนั้นซึ่งมี ๓ ประการ คือ

๑. การตัดสินลงโทษตามอาบัติที่ฟังได้ตามพยานหลักฐาน

๒. ตัดสินลงโทษโดยเพิ่มโทษแก่ภิกษุผู้ประพฤติดีก

๓. ตัดสินลงโทษโดยเพิ่มโทษแก่ภิกษุผู้ให้การวกไปวนมา คือ รับบ้างปฏิเสธบ้าง ไม่ให้การตามความจริงที่ได้กระทำโดยถือว่าไม่เคารพคณะสงฆ์ผู้พิจารณา

พระพุทธองค์ทรงกำหนดการลงตัสสปายสิกา ที่เป็นไปโดยชอบธรรม ๕ ประการ คือ

๑. ภิกษุเป็นผู้ไม่สะอวด

๒. เป็นอรัชชี

๓. เป็นผู้ถูกโจท

๔. สงฆ์ลงตัสสปายสิกาแก่ภิกษุนั้น

๕. สงฆ์พร้อมเพรียงกันลงโดยธรรม

ช. การบริหารจัดการข้อพิพาทด้วยติณวัตถารกะ

ติณวัตถารกะ คือ วิธีระงับอธิกรณ์โดยการที่ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมกันเปรียบเหมือนเอาหญ้ากลบไว้ไม่ต้องชำระสะสางคดีความ การระงับอธิกรณ์วิธีนี้จึงมุ่งที่จะให้ ทั้ง ๒ ฝ่ายประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งพระพุทธองค์ทรงอธิบายว่าเมื่อภิกษุ ๒ ฝ่ายได้วิวาทโต้เถียงกันด้วยเรื่องที่จะนำไปสู่การทะเลาะแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย และสงฆ์ได้เรียกทั้ง ๒ ฝ่ายมาประชุมกัน เพื่อไกล่เกลี่ยเรื่องราวต่าง ๆ พร้อมทั้งชี้แจงให้เข้าใจ เมื่อทั้ง ๒ ฝ่ายเข้าใจดีแล้วจากนั้นก็ให้หัวหน้ากลุ่มของทั้ง ๒ ฝ่ายออกมากล่าวคำขอโทษและรับสารภาพความผิดต่อหน้าสงฆ์ ติณวัตถารกะ จึงเป็นวิธีระงับข้อพิพาทด้วยการประนีประนอมยอมความ โดยที่คู่กรณีตกลงเลิกวาทกันไปไม่ต้องมีการชำระสะสางให้มากเรื่องเหมือนเอาหญ้ากลบทับปัญหาไว้

ลักษณะของข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาทด้วยอธิกรณ์สมณะ

ความขัดแย้งที่ว่าด้วย “อธิกรณ์ หรือข้อพิพาท” ในหมู่สงฆ์นั้น พระพุทธเจ้าได้แบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ (๑) วิวาทาธิกรณ์ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการทะเลาะวิวาทกันในเรื่องพระธรรมวินัย (๒) อนุวาทาธิกรณ์ หมายถึง ปัญหาที่เกิดจากการโจทก์ฟ้องหรือกล่าวหากันด้วยเรื่อง การต้องอาบัติต่าง ๆ ทั้งหนักและเบา ซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขด้วยการลงโทษคนผิดและให้การรับรองผู้

บริสุทธิที่ถูกต้องแล้วนั้น (๓) อาปตตาทิกรณ หมายถึง ปัญหาอันเกิดจากการล่วงละเมิดข้อบัญญัติว่า ด้วยศีลหรือวินัยซึ่งสงฆ์จะต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับอาบัติ เช่น การเข้าปริวาสอยู่กรรม ประพฤติมานัต เพื่อออกจากอาบัติ เป็นต้น และ (๔) กิจจาติกรณ หมายถึง ปัญหาหรือกิจธุระที่สงฆ์ พึงจะต้องร่วมกันทำให้เสร็จด้วยการประกอบสังฆกรรม เช่น การอุปสมบทและการกรานกฐิน เป็นต้น

ข้อพิพาทดังกล่าวบริหารจัดการ และทำให้ระงับยุติลงได้ ดังนี้

๑. วิวาทาทิกรณ ระงับด้วยอิกรณสมณะ ๒ คือ สัมมุขาวินัย และเยกยูยสิกา
๒. อนูวาทาทิกรณ ระงับด้วยอิกรณสมณะ ๔ คือ สัมมุขาวินัย สติวินัย อมูพหวินัย ตัสสปาปิยสิกา
๓. อาปตตาทิกรณ ระงับด้วยอิกรณสมณะ ๓ คือ สัมมุขาวินัย ปฏิญญาตกรณะ และ ตินวัตตการกะ

๔. กิจจาติกรณ ระงับด้วยอิกรณสมณะ ๑ คือ สัมมุขาวินัย

๕.๑.๒ สรุปการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

ก. อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ โดยแบ่ง ออกเป็นสองชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่พิจารณา คดีพิพาท ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายถึง สัญญาซึ่ง คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่าย หนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ สัญญานั้น มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือ แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำ การแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ โดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

(๕) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง กล่าวคือ มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนำคดีไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เรื่องที่กฎหมายกำหนดว่าไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

จึงเห็นได้ว่าทั้ง ๓ ประการข้างต้น คู่กรณีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองแล้ว แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง

คู่กรณีในคดีปกครอง แบ่งออกเป็น ๒ กรณี

(๑) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งพิพาทกับเอกชนอีก ฝ่ายหนึ่ง

(๒) คดีระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งซึ่งพิพาทกับหน่วยงานของ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่มีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

ข. ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจ หลีกเลี้ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจ ศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับของศาลปกครอง ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นอกจากนี้ ผู้มีสิทธิฟ้องกรณีอื่น ๆ ได้แก่ ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจให้ฟ้องคดี (กฎหมายเปิดช่องให้มอบหมายให้ผู้อื่นกระทำการแทนตนได้) ผู้ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ค. เงื่อนไขในการเสนอข้อพิพาทต่อศาลปกครอง

คดีปกครองที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อไป จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนครบชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) คำฟ้องมีสาระสำคัญครบถ้วน

(๓) เป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจศาลกำหนดค่าบังคับและเป็นคำฟ้องที่ศาลสามารถกำหนดค่าบังคับได้

(๔) ผู้ฟ้องคดีได้เสนอข้อพิพาทภายในกำหนดระยะเวลา เป็นเรื่องและผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิของตนภายใต้กรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การฟ้องคดีปกครองแต่ละประเภทกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีไว้แตกต่างกันตามรูปแบบของข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น เช่น ๙๐ วัน, ๑ ปี, ๕ ปี หรือหากเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้

(๕) การฟ้องคดีจะต้องมิใช่ประเด็นที่ซ้ำซ้อนกับเรื่องเดิมที่ตนเคยฟ้องหรือ กำลังฟ้องหรือเป็นกรณีที่ศาลเคยมีคำวินิจฉัยในเรื่องนั้นมาแล้ว

(๖) ผู้ฟ้องคดีต้องมีความสามารถในการฟ้องคดี

(๗) หากเป็นกรณีที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาล ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลให้ถูกต้องครบถ้วน

ง. การพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

(๑) การแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลปกครองใช้ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรมที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบกล่าวหา เพราะระบบกล่าวหาคู่ความจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาล ส่วนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวน ศาลมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ซึ่งอาจแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำเสนอ ทั้งนี้ ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้

การดำเนินงานของศาลปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้น กระบวนการหลักที่สำคัญ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน ได้แก่ ๑. การตรวจพิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ๒. การมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การ ๓. การมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำคัดค้านคำให้การ ๔. การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำให้การเพิ่มเติม นอกจากนี้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงได้อีกตามความเหมาะสม และเมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพียงพอแล้วก็จะจัดทำความเห็นทางคดีเสนอองค์คณะพิจารณาพิพากษาต่อไป

(๒) การนั่งพิจารณาและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและการพิพากษาคดี

ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง จะต้องมีการจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสแถลงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้ ตุลาการ

เจ้าของสำนวนจะสรุปข้อเท็จจริงในคดีนั้น และจะเปิดโอกาสให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจา ในประการสำคัญ ก็คือ จะมีตุลาการผู้แถลงคดีจะเป็นผู้นำเสนอความเห็นในคดี โดยอิสระว่าควรจะพิพากษาคดีอย่างไร ซึ่งเป็นการทำงานที่ถ่วงดุลความเห็นขององค์คณะ เพื่อให้การตัดสินข้อพิพาทเป็นไปด้วยความรอบคอบ

จากนั้นภายหลังที่เสร็จสิ้นการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก จะเป็นขั้นตอนของการจัดทำคำพิพากษา ซึ่งคำพิพากษาจะต้องบังคับตามมติซึ่งเป็นความเห็นของฝ่ายข้างมาก ผลบังคับของคำพิพากษาผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ทั้งนี้ ศาลจะแจ้งให้คู่กรณีได้ทราบกำหนดวันอ่านคำพิพากษาต่อไป

(๓) วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

บางกรณีคดีพิพาททางปกครองที่ได้เสนอข้อพิพาทต่อศาล หากจะรอจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีตามประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างไว้ในคำฟ้อง ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีช่องทางในการบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามี ๒ กรณี

๑.) การขอลงโทษการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หมายถึงการขอให้ชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

๒.) การขอบรรเทาทุกข์ชั่วคราว โดยขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนก่อนการพิพากษา หรือ อาจเป็นการขอให้คุ้มครองประโยชน์เพื่อประโยชน์ในการบังคับตามคำพิพากษา

๕.๑.๓ สรุปแนวความคิด ทศนคติของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง และแนวทางประยุกต์ใช้พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับศาลปกครองไทย

จากการศึกษาวิจัย โดยใช้วิธีการวิจัยแบบ (Documentary research) ประกอบกับวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทและผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการยุติธรรมหรือการบริหารจัดการคดีปกครอง พอสรุปได้ว่า ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริยธรรมสมณะ เป็นแนวความคิดในการจัดการกับความขัดแย้งในเชิงศีลธรรม ซึ่งมีความละเอียดอ่อนยืดหยุ่นและครอบคลุมกับสภาพปัญหาที่มากกว่าตัวบทกฎหมาย หลักอริยธรรมสมณะใช้แก้ไขข้อขัดแย้งของสงฆ์ตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสมในแต่ละกรณี ดังนี้

ก. การประยุกต์ใช้หลักสัมมาวาณีย์กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า สภาพของคดีปกครองที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อาจทำให้คู่กรณีที่แท้จริง หรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง

ที่ถูกฟ้องร้อง มิได้เข้ามาในคดี อันเป็นกระบวนการรับรู้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เมื่อนำหลักสัมมาวินัย ไปพิจารณากับสภาพปัญหาดังกล่าว การที่ผู้รับผิดชอบที่แท้จริงมิได้เข้ามาในคดี การบริหารจัดการข้อพิพาทจึงขาดองค์ประกอบในเรื่องของความพร้อมหน้าบุคคล ดังนั้น การประยุกต์หลักสัมมาวินัย ศาลปกครองจะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง ได้รับทราบประเด็นที่หน่วยงานของตนต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลและเข้ามาในกระบวนการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง

แนวทางในการประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า จากการศึกษาที่กฎหมายเปิดช่องให้สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการต่อศาลปกครองแทนตนได้ ศาลปกครองต้องดำเนินการมาตรการให้คู่กรณีที่แท้จริงหรือผู้รับผิดชอบเรื่องเข้ามาในกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาท ด้วยหลักการพิจารณาโดยพร้อมหน้าโดยเสมอภาค เพื่อให้ผู้รับผิดชอบที่แท้จริง หรือผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดี ได้เข้าสู่กระบวนการรับรู้มูลเหตุแห่งกรณีพิพาทอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้ศาลปกครองได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดี อีกทั้งเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกให้หน่วยงานของรัฐ มีความรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง ช่วยป้องกันปัญหาการกระทำทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายในรูปแบบเดิม ซึ่งศาลปกครองสามารถดำเนินการได้ โดยการระบุไปในคำสั่งศาลให้ชัดเจนชี้เฉพาะเจาะจงว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อศาล

ข. การประยุกต์ใช้หลักสติวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า การนำสติวินัยไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ศาลปกครองจะต้องสนับสนุนให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปในลักษณะของการคุ้มครองคนดีซึ่งเป็นคู่กรณี ศาลปกครองจะต้องนำองค์ประกอบในเรื่องจริยธรรมในตัวบุคคล มาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดี ด้วยวิถีทางตามที่มีกลไกให้อำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ อีกประการหนึ่ง ผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าวเห็นว่า จากแนวคิดของสติวินัยที่พระอรหันต์ไม่ควรถูกฟ้อง จึงนำไปประยุกต์กับลักษณะของข้อพิพาทที่ศาลปกครองจะไม่รับไว้พิจารณา โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนถึงอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้มากขึ้น เนื่องจากประชาชนยังคงนำข้อพิพาทที่ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องมาฟ้องต่อศาลปกครองอยู่เสมอ

แนวทางประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองจะต้องพิจารณาคุณสมบัติเฉพาะตัวของคู่กรณีในคดีปกครองอันเป็นคุณสมบัติภายใน นอกเหนือจากประเด็นข้อพิพาทในคดีเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินข้อพิพาท โดยใช้อำนาจตรวจสอบให้ได้ความโดยแน่ชัดถึงคุณสมบัติเฉพาะตัวของคู่กรณี เพื่อเป็นการคุ้มครองคู่กรณีซึ่งเป็นคนดีมิให้ถูกกลั่นแกล้ง โดยใช้อำนาจของศาลปกครองตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคู่กรณี ซึ่งน่าจะเชื่อว่าเป็นคนดีและอาจถูก

กลับแก้ง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แน่ชัด และนำมาประกอบการใช้ดุลพินิจตัดสินคดีต่อไป นอกจากนี้ จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจถึงอำนาจหน้าที่และเงื่อนไขในการรับคดีของศาลปกครองโดยเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้แก่ประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการเสนอข้อพิพาทหรือการฟ้องคดีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา

ค. การประยุกต์ใช้หลักอรรถุพหุวินัยกับการบริหารข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า แนวคิดอรรถุพหุวินัย นำไปประยุกต์ใช้โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดผลในทางที่เป็นคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีข้อจำกัดในการกระทำทางปกครอง เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องได้รับผลร้ายในภายหลัง อันเนื่องมาจากการดำเนินการของต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาอันเป็นขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้นภายหลังที่ศาลพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครอง

แนวทางการประยุกต์ใช้ วิจัยจึงเห็นว่า เพื่อป้องกันผลกระทบอันเนื่องมาจากศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองต้องจัดทำคำพิพากษาโดยระบุรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการโดยสุจริต ในลักษณะที่เป็นคุณ คู่ปกครองเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีข้อจำกัดในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถนำคำพิพากษาไปใช้ยืนยันการกระทำโดยสุจริตของตน เป็นการเอื้อประโยชน์มิให้ได้รับผลกระทบในทางร้ายภายหลัง อันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองที่ถูกเพิกถอน นอกจากนี้ ศาลปกครองสามารถนำแนวคิดอรรถุพหุวินัยไปใช้ยกเว้นโทษให้แก่ผู้ที่สติไม่สมประกอบหรือผู้วิกลจริตซึ่งกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

ง. การประยุกต์ใช้หลักปฎิญาตกรณะกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า หลักปฎิญาตกรณะ เป็นพุทธวิธีที่ระงับข้อพิพาท เพราะผู้กระทำผิดยอมรับในข้อเท็จจริง เมื่อข้อเท็จจริงของการกระทำเป็นที่ยุติตามคำรับ จึงสามารถตัดสินไปตามที่มีการยอมรับในประเด็นนั้นได้ การนำแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครอง ศาลปกครองต้องดำเนินการให้ข้อเท็จจริงในคดีปกครองเป็นที่ยุติ และเร่งสรุปสำนวนตัดสินข้อพิพาทนั้นต่อไป โดยไม่ปล่อยให้ระยะเวลาในการบริหารจัดการข้อพิพาทดำเนินไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้ ในการนำพุทธวิธีดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ สามารถอาศัยช่องทางตามที่กฎหมายกำหนดดำเนินการเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

แนวทางการประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองต้องดำเนินการเพื่อให้ข้อเท็จจริงในประเด็นที่พิพาทเป็นที่ยุติโดยไม่ปล่อยให้กระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นไปด้วยความล่าช้า อันเป็นการเร่งรัดให้กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเอาใจใส่ตรวจสอบสำนวนคดีตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาท หากเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนคดีเพียงพอจะวินิจฉัยได้ก็ให้ยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงและเร่งสรุปสำนวนต่อไป ซึ่งมีกลไกของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเปิดช่องให้กระทำได้ หรือมิฉะนั้น ศาลปกครอง

อาจมีคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาพบศาลและสอบถามให้ยอมรับในข้อเท็จจริงที่ได้แย้งกัน เมื่อยอมรับกันแล้วก็ให้เร่งสรุปสำนวนต่อไป กล่าวโดยสรุปก็คือ การเร่งรัดดำเนินการให้ข้อเท็จจริงที่ได้แย้งกันเป็นที่ยุติเมื่อข้อเท็จจริงยุติยอมตัดสินชี้ขาดคดีด้วยข้อกฎหมายนั่นเอง

จ. การประยุกต์ใช้หลักเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า การประยุกต์แนวคิดการตัดสินด้วยเสียงข้างมากตามหลักเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการบูรณาการแนวความคิดเพื่อนำไปสู่ผลการตัดสินที่ออกมาอย่างมีคุณภาพ จึงนำไปประยุกต์ใช้กับคดีสำคัญ ๆ เพื่อความรอบคอบโดยนำคดีนั้นเข้าที่ประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาต่อไป อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน สิ่งสำคัญก็คือ ศาลปกครองจะต้องสนับสนุนให้เกิดเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ โดยการให้ความสำคัญกับพรรคชนของคดีเมื่อมีการประชุม อภิปราย เพื่อลงมติตัดสินคดีอีกประการหนึ่ง ในการลงมติดัดสินคดีแต่ละครั้ง กรณีความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี แตกต่างกับความเห็นขององค์คณะ องค์คณะพิจารณาจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ และต้องทบทวนว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น แม้ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะไม่มีผลเป็นคำพิพากษาก็ตาม ก็ต้องให้ความสำคัญ มิใช่เห็นเพียงแต่เป็นขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้และดำเนินการให้ครบขั้นตอนเท่านั้น นอกจากนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับขั้นตอนอื่น ๆ นอกเหนือจากการตัดสินคดี ได้แก่ การรวบรวมสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นฐานข้อมูลไว้ใช้ในการดำเนินงานต่อไปทำให้มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

แนวทางการประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรให้มีการรับฟังเสียงข้างมากของตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองเพื่อตัดสินข้อพิพาทในคดีสำคัญโดยนำประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ อันจะก่อให้เกิดความรอบคอบในการตัดสินคดี ทั้งนี้ ในการประชุมเพื่อขอมติไม่ว่าจะเป็นการประชุมใหญ่ หรือการประชุมลงมติตามปกติ ที่ประชุมจะต้องให้บทบาทหรือความสำคัญกับผู้ซึ่งมีคุณธรรมโดดเด่นและเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในประเด็นที่จะลงมติดัดสินคดี อันเป็นการดำเนินการในทางหวังผลให้มติที่ออกมาเป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพอย่างแท้จริง นอกจากนี้ กรณีความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีแตกต่างกับความเห็นขององค์คณะพิจารณา องค์คณะพิจารณาจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในความเห็นทางคดีที่แตกต่าง เพื่อประกอบการพิจารณาลงมติดัดสินคดีต่อไป อันจะช่วยให้ผลของคำตัดสินเป็นไปอย่างมีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชน

นอกจากนี้ เหตุผลยังสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้กับการดำเนินงานของศาลปกครองในขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ การรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาท เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและข้อขัดข้องต่าง ๆ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตลอดจน

ข้อสรุปหรือทางออกสำหรับปัญหานั้น ๆ โดยเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการสืบค้นข้อมูลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อให้มีมาตรฐานในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ฉ. การประยุกต์ใช้หลักตัสสปาปิยสิกากับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้สรุปได้ว่า ตัสสปาปิยสิกาเป็นพุทธวิธีซึ่งเป็นมาตรการในเชิงลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ยอมรับผิด หรือผู้ที่กระทำผิดซ้ำซาก เมื่อนำแนวความคิดนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ศาลปกครองจะดำเนินมาตรการในเชิงลงโทษแก่บุคคลเหล่านั้น ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

แนวทางประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อปรากฏว่า การต่อสู้คดีของคู่กรณีเป็นการเอาไรต์เอาเปรียบคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำเอกสารยื่นต่อศาล หรือการให้ถ้อยคำต่อศาล ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการไม่ยอมให้ข้อมูลต่อศาลด้วยความเป็นจริง ทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งอันเป็นการประวิงให้คดีเป็นไปด้วยความล่าช้า ศาลปกครองต้องดำเนินมาตรการในเชิงลงโทษโดยประสานไปยังหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อให้มีการดำเนินการทางวินัย หรือการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ที่มีความร่วมมือต่อศาลปกครองในการบริหารจัดการข้อพิพาท ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้มาตรการดังกล่าวจะต้องใช้ด้วยความระมัดระวังและมีลำดับขั้นตอนในการดำเนินการ เช่น อาจเริ่มต้นจากการตักเตือนและเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการตามความเหมาะสม

ช. การประยุกต์ใช้หลักติมวัตถการะกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้สะท้อนแนวคิดในเรื่องนี้ สรุปได้ว่า แนวทางในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีพิพาทในศาลปกครองประนีประนอมและยุติข้อขัดแย้ง เป็นทางออกที่ดีและสร้างความพึงพอใจให้กับคู่พิพาท การประยุกต์ใช้แนวคิดดังกล่าวเพื่อบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองควรเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมกัน หรือมิฉะนั้น ก็ควรจัดตั้งส่วนงานภายในของศาลปกครอง ที่ทำหน้าที่โดยตรงในการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด การประนีประนอมในข้อพิพาทจะเกิดขึ้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการศาลปกครองแต่ละคน

แนวทางการประยุกต์ใช้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ศาลปกครองต้องสร้างบรรยากาศที่ดีให้เกิดขึ้นแก่คู่กรณีโดยตุลาการศาลปกครองต้องมีบทบาทสำคัญโดยเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้คู่ความประนีประนอมกัน และในอนาคตควรผลักดันให้มีการจัดตั้งส่วนงานภายในของศาลปกครองเพื่อให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตรง การยุติข้อขัดแย้งด้วยวิธีการประนีประนอมเป็นการช่วยสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีอย่างสูงสุด และเป็นการลดปัญหาปริมาณคดีในศาลปกครอง อีกทั้งไม่เป็นการสร้างความขัดแย้งขึ้นมาใหม่เพราะไม่มีผู้แพ้และผู้ชนะ

ท้ายที่สุดนี้ จึงเห็นได้ว่าพระพุทธศาสนาให้ความสำคัญกับกระบวนการระงับความขัดแย้ง มิใช่ให้ความสำคัญต่อธรรมะเพียงอย่างเดียว การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งด้วยกระบวนการยุติธรรม ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง ทั้งนี้ พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอภิรณสมณะจะแฝงความชอบธรรมเอาไว้ในทุกชุดวิธี ฉะนั้น ย่อมสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสมเท่าที่สภาพของวิถีโลกจะเอื้ออำนวย กล่าวคือ การนำแนวคิดในเชิงศีลธรรมไปประยุกต์ใช้ เพื่อเสริมประสิทธิภาพในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนำไปประยุกต์ในลักษณะของการสนับสนุนให้กระบวนการในการดำเนินงานของศาลปกครอง สามารถคุ้มครองคู่กรณีซึ่งเป็นคนดี ส่งเสริมให้คู่กรณีมีส่วนร่วมในการจัดการกับความขัดแย้งเพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการหาทางออกร่วมกันเพื่อยุติความขัดแย้ง กระตุ้นจิตสำนึกให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการกระทำทางปกครอง สร้างความเชื่อมั่นต่อประชาชนโดยควบคุมให้คำพิพากษาในคดีเป็นไปอย่างมีคุณภาพเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือจากสาธารณชน นอกจากนี้ การอำนวยความสะดวกทางปกครองจะต้องเป็นไปอย่างรวดเร็ว แก้ไขปัญหาคดีตกค้างที่ยังไม่มีผลของคำตัดสิน อีกทั้งต้องดำเนินการให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองมากขึ้น โดยเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากศาลปกครอง ประการสุดท้าย คือ การผลักดันให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้กระบวนการประนีประนอมเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (THE SEPARATION OF POWERS) นั้น อำนาจอธิปไตย ทั้ง ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะตรวจสอบถ่วงดุล และคานอำนาจซึ่งกันและกัน (CHECK AND BALANCES) แต่นั่นก็เป็นเพียงทฤษฎีเท่านั้น ในความเป็นจริงกลไกการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันกลับทำงานได้ไม่เต็มที่นัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการ เนื่องจากเกรงกันว่าจะกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระของศาล จนศาลถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นองค์กรปิดที่ใครแตะต้องไม่ได้ และบางครั้งก็เกิดข้อเคลือบแคลงสงสัยในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลว่าเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ข้อวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้ นำไปสู่แนวคิดใหม่ในปัจจุบัน คือ การให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีส่วนได้เสียในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ดีและสมควรได้รับการสนับสนุนเพราะแม้ว่าองค์กรตุลาการเองจะมีการตรวจสอบภายใน

อยู่แล้ว แต่เท่านั้นยังไม่เพียงพอ ระบบการตรวจสอบที่ดีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กรประกอบกัน จึงจะเป็นระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูงสุด^๑

การจัดการความขัดแย้งหรือข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครอง เป็นการใช้กลไกของกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง อันเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในรัฐ คนทำงานในกระบวนการยุติธรรมที่ดี ต้องสร้าง “จิตสำนึกใหม่” จิตสำนึกที่ดีงาม ทำงานเพื่อส่วนรวม มีจิตอาสา เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ อุทิศตนเพื่อสังคมอย่างแท้จริง จิตสาธารณะให้โดยไม่หวังผลตอบแทน สร้างจริยธรรมที่แข็งแกร่ง ศรัทธาในความดีงาม ถูกต้องเป็นธรรมและช่วยกันระแวดระวังภัยร้ายต่าง ๆ ที่จะเข้ามาในกระบวนการยุติธรรม^๒ ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แก่กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในภาพรวม อันจะยังประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครอง ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.) ศาลปกครองควรจัดวางยุทธศาสตร์ในพันธกิจเกี่ยวกับการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองต่อสาธารณชน โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งมีกระบวนการติดตามและประเมินผลประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ตามที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

๒.) ควรส่งเสริมให้หน่วยงานทางปกครอง มีความตระหนักและรับผิดชอบในการกระทำทางปกครองเพื่อให้การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยหลักนิติรัฐ (THE RULE OF LAW)

๓.) ศาลปกครองควรมีกรอบเวลาที่แน่นอนในการพิจารณาคดีปกครอง โดยกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ แล้วแต่กรณี เพื่อเอื้อประโยชน์ให้การบริหารจัดการคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว^๓

^๑ ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, การปรับปรุงศาลยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด, ๒๕๕๓), หน้า ๙๔.

^๒ สันติสุข ทิพย์สุข, “จิตสำนึกใหม่ ของคนทำงานในกระบวนการยุติธรรม”, บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา, เล่มที่ ๖๘ ตอน ๑ (มีนาคม ๒๕๕๕) : ๙๘.

^๓ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน รองศาสตราจารย์ ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา, เล่มที่ ๕๙ ตอน ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๖) : ๑๕๕., ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี, หน้า ๕๔๗.

๔.) ในอนาคตศาลปกครองควรศึกษาและผลักดันให้มีส่วนงานภายในที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้กระบวนการประนีประนอมเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๑.) การประชาสัมพันธ์ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เท่าทันต่อเหตุปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับศาลปกครอง

๒.) ศาลปกครองควรเป็นเจ้าภาพ จัดให้มีการเสวนาทางวิชาการในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้แขนงอื่น อาทิเช่น ศาสนา ปรัชญา รัฐศาสตร์ สื่อสารมวลชน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประวัติศาสตร์ เป็นต้น เพื่อประโยชน์ต่อบุคลากรของศาลปกครองในการนำองค์ความรู้แขนงอื่นไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงาน

๓.) ศาลปกครองควรประสานไปยังหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งมีสถิติการถูกฟ้องคดีอยู่ในอันดับต้น ๆ เพื่อให้มีการส่งเจ้าหน้าที่ในสังกัดเข้ารับการอบรมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองตามที่ศาลปกครองเห็นสมควร โดยศาลปกครองควรเป็นเจ้าภาพในการอบรมตามห้วงเวลาที่เหมาะสม (เช่นทุก ๑ ปี ทุก ๒ ปี เป็นต้น) เพื่อปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อลดปัญหาการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ ที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน อันเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น และทำให้หน่วยงานทางปกครองต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองในท้ายที่สุด

๔.) ศาลปกครองควรให้ความสำคัญกับกระบวนการไกล่เกลี่ยและการประนีประนอม เพราะวิธีดังกล่าวสร้างความพอใจให้แก่คู่กรณีทุกฝ่าย อีกทั้งไม่เป็นการสร้างความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้ ในคดีที่ไม่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการประนีประนอมมิได้เกิดจากพฤติการณ์คู่กรณียินยอมโดยไม่เหมาะสม ตุลาการศาลปกครองควรเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสพูดคุยและหาทางออกของปัญหาข้อขัดแย้งร่วมกัน จนนำไปสู่การประนีประนอมและผู้ฟ้องคดีขอถอนคำฟ้องก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดี^๔

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจาก พุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทตามหลักอริยธรรมาศมี เป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการระงับข้อพิพาท อันเป็นกฎเกณฑ์ทางศีลธรรมหรือกฎธรรมชาติ ซึ่งพระพุทธรองค์ได้ทรงออกแบบในแต่ละชุดวิธีไว้ตามความเหมาะสม หลักเกณฑ์ที่ว่ากล่าวมา หลายกรณีก็มีอยู่ในกฎหมายปกครองอยู่แล้วโดยสภาพไม่มากนักน้อย ตามกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ (Natural Law) เช่น การตัดสินด้วยเสียงข้างมากตามหลักเอกราชยลลิกา การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ตามหลักสัมมุขาวินัย หรือ

^๔ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน ข้อ ๘๒ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓.

มาตรการในเชิงลงโทษ ซึ่งสอดคล้องกับหลักตัสสปายสิกา เป็นต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากจะมีการศึกษาเพิ่มเติมอย่างละเอียดในเชิงเปรียบเทียบระหว่าง การจัดการความขัดแย้งในพระวินัยปิฎก และกฎหมายปกครอง (เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง, กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) น่าจะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการต่อไป

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย :

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source)

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพฯ-
มหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ :

กมลชัย รัตนสกววงศ์.รศ.ดร..**กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนัก
พิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๖.

กิจบัติ ชินเบญจภูษ.ผศ.ดร.. **กฎหมายปกครอง สำหรับนักศึกษาคณะรัฐศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ ดร.. **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. **รายงานการวิจัย เรื่องโครงการติดตาม ประเมินผลและ
พัฒนารูปแบบและแนวทางการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล.**

คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. **พระวินัยปิฎก (Vinaya Pitaka)**. พิมพ์ครั้งที่ ๓.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยรายวันการพิมพ์. ๒๕๕๒.

คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่ เพื่อพุทธศาสนา. **หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นวัตกรรมชั้นตรีรวม
ทุกวิชา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เสียงเชียงใหม่. ๒๕๔๖.

คณาจารย์สำนักพิมพ์เสียงเชียงใหม่ เพื่อพุทธศาสนา. **หนังสือบูรณาการแผนใหม่ นวัตกรรมชั้นเอก
รวมทุกวิชา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เสียงเชียงใหม่. ๒๕๔๗.

คณิต ญ นคร. ศ.ดร..**ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติ
ธรรมไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๒.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ดร.. **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๖.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๐.

_____.**ศาลปกครองกับการดำเนินงานของตำรวจ**. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๕.

ชัยวัฒน์ อัดพัฒน์.รศ., ทวี ผลสมภพ.รศ..**หลักพุทธศาสนา BUDDHIST PRINCIPLES PS 210**.
พิมพ์ครั้งที่ ๑๑. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. ศ.. การปรับปรุงศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัทชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด, ๒๕๕๓.

_____ . จริยธรรมของนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๔๖

_____ . วิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, ๒๕๒๓.

นิก สุนทรธัย, ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฏ์. ผศ., สุรวุฑ กิจกุล. ผศ.. รัฐกฎหมาย รักษาสิทธิ. พิมพ์ครั้งที่ ๒.

กรุงเทพมหานคร : บริษัทรีดเดอร์ส ไตเจสท์ (ประเทศไทย) จำกัด. ๒๕๔๕.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ศ.ดร..กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๒.

_____ . รศ.ดร.. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๓.

นัยนา เกิดวิชัย. พันตำรวจโทหญิง. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิทักษ์อักษร, ๒๕๔๑.

บุบผา อัครพิมาน. ดร.. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น ปีที่ ๘
เรื่องสัญญาทางปกครอง.

ประสิทธิ์ โสวิไลกุล. ศ. พิเศษ. ปริมาณแห่งกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๔.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). พุทธวิธีบริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖.

_____ . พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต). นิติศาสตร์แนวพุทธ. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๓.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต). กาลานุกรม พระพุทธศาสนาในอารยธรรมโลก. พิมพ์ครั้งที่ ๓.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ผลิธัมม์ ในเครือ บริษัทสำนักพิมพ์เพ็ชแอนด์โฮม จำกัด, ๒๕๕๒.

_____ . นิติศาสตร์แนวพุทธ. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๓.

พระมหาสมุห์โพธิ์ จันทสีโล. วินัยมุข เล่ม ๓ นักธรรมชั้นเอก. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๕๒.

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส (นิตฺยบุดฺยากร). พุทธสันติวิธี การบูรณาการหลักการและเครื่องมือจัดการ

ความขัดแย้ง. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ๒๑ เซ็นจูรี่ จำกัด, ๒๕๕๔.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระราชรัตนกวี, กฎมหาเถรสมาคมว่าด้วยการลงนิกกรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธีรพงษ์
การพิมพ์, ๒๕๒๓.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. หน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร
: บริษัทพิชการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๑.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. พิมพ์ครั้งที่ ๒.
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, ๒๕๔๓.
- รองพล เจริญพันธุ์. ดร.. นิติปรัชญา Philosophy of law. กรุงเทพมหานคร : ศรีเมืองการพิมพ์,
๒๕๒๔.
- วิชัย สังข์ประไพ. ดร..หลักกฎหมายมหาชน PRINCIPLE OF PUBLIC LAW. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพ-
มหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.
- วิทยา จิตนพงศ์. ผศ.. การเมืองและระบบราชการ POLITICAL AND BUREAUCRACY PA 312.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ดร..ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ
หน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.
- วัชรีย์ ทองประทุม. รศ.ดร.. ความคิดทางการเมืองในพุทธศาสนา Political Thoughts in Buddhism
PS 396. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗.
- ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง. รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงาน
ศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๐.
- สมเด็จพระวันรัตน์ (แดง สีลวฑฺฒนมหาเถร). ศิลของพระและสมณวิสัย. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์ธรรมสภา.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานการวิจัย เรื่อง การสร้างระบบ
ความพร้อมรับผิดในระบบราชการ (Accountability System in Thai Public
Service. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เจ.ปริ้น, ๒๕๕๕.
- สุพิน แสงสุข,คำปิ่น อักษรวิสัย. สาระจากพระวินัย. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิศึกษา
และเผยแพร่พระพุทธศาสนา, ๒๕๕๒.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สุภาพ สาริพิมพ์. ผศ.. **กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน Law on Administration of State Affairs LW 417(H)**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔.

สุวัฒน์ พิทักษ์วงษ์. **มนุษย์...เกิดมาทำไม? เล่ม ๑๑ ว่าด้วยพระวินัยเชิงแนวปฏิบัติ(วินัยพระ-วินัยคน)**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์สวย จำกัด, ๒๕๕๒.

เสฐียรพงษ์ วรรณปก ราชบัณฑิต. ศ.พิเศษ..**คำบรรยายพระไตรปิฎก**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรมสภา, ๒๕๕๒.

สำนักงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานศาลปกครอง. **ข้อควรรู้ก่อนไปศาลปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓.

สำนักงานศาลปกครอง. **คดีปกครอง : รู้ไว้บอกต่อ**. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร : บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๓.

_____. **หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๔๗.

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง. **คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๗.

อานนท์ อาภาภิรม. **รัฐศาสตร์เบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๘.
 อักษราทร จุฬารัตน. ศ.ดร.. **ประมวลกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘.

(๒) บทความจากหนังสือรวบรวมบทความ :

จิตติ ดิงศภักดิ์. “ บทบาทของนักกฎหมาย กับ เทศกาลบ้านเมือง ”, ใน **๖๐ ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ รวบรวมความในโอกาสเกษียณอายุราชการ**. หน้า ๑๓-๓๐. สมยศ เชื้อไทย บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร : พี.เค.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๑.

ปณิธาน หล่อเลิศวิทย์, “ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยศตวรรษหน้า” ใน **ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่**. หน้า ๓๕. ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ บรรณาธิการ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ดีไซด์ จำกัด, ๒๕๔๓.

ประสาธ พงษ์สุวรรณ.ดร.. “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย”, ใน **รวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๒ กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ**. หน้า ๒๔๗. รวบรวมจัดพิมพ์โดย สำนักงานศาลปกครอง.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระไพศาล วิสาโล. “ การใกล้เคียงแบบพุทธ ”, ใน **หลักศานากับการใกล้เคียงข้อพิพาท**. รวบรวมและจัดพิมพ์โดย ศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๓.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). “ ปฏิบัติการแก้ปัญหาในระบบองค์กรรวม ”, ใน **หลักศานากับการใกล้เคียงข้อพิพาท**. รวบรวมและจัดพิมพ์โดยศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๓.
- พระมหาสุทิตย์ อาภากรโธ (อบอูน). “ การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา ”, ใน **หลักศานากับการใกล้เคียงข้อพิพาท**. รวบรวมและจัดพิมพ์โดยศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัทธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๓.
- สถิตย์ ไพเราะ. “ ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาตามรัฐธรรมนูญ ”, ใน **รพี ’๔๘**. รวบรวมจัดพิมพ์โดย คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ ๕๗ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา : กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘.
- สุชาย จอกแก้ว. “ การมีส่วนร่วมในการจัดการความขัดแย้งในมิติพระพุทธศาสนา ”, ใน **หลักศานากับการใกล้เคียงข้อพิพาท**. รวบรวมและจัดพิมพ์โดยศูนย์วิทยาการระงับข้อพิพาททางเลือก สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๓.
- (๓) บทความในวารสาร :**
- เจตน์ สถาวรศิลป์. “ กฎหมายปกครอง : ความหมายและขอบเขต? ”, **วารสารวิชาการศาลปกครอง**. ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๒) : ๖๕.
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. “ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ”, **วารสารกฎหมายปกครอง**. เล่มที่ ๑๓ ตอน ๒ (พ.ศ.๒๕๓๘) : ๑๓ – ๑๗.
- โกคิน พลกุล.ดร.. “ สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ”, **วารสารวิชาการกฎหมายปกครอง**. เล่มที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๔๔) : ๖๔.
- มนัส สุขสวัสดิ์. “ ปัญหาข้อขัดข้องวิธีพิจารณาความคดีปกครองจากมุมมองของพนักงานอัยการ ”, **บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา**. เล่มที่ ๕๙ ตอน ๔ (ธันวาคม ๒๕๔๖) : ๑๕๕.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ฤทัย หงส์สิริ.ดร.. “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๖) : ๗๙.

วรพจน์ วิศวตพิชญ์.รศ.ดร.. “ความหมายและความสำคัญของกฎหมายปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ ๑๔ (เมษายน ๒๕๓๘) : ๑๑-๑๓.

สันติสุข ทิพย์สุข. “จิตสำนึกใหม่ ของคนทำงานในกระบวนการยุติธรรม”, บทบัณฑิตย นิตยสารของเนติบัณฑิตยสภา. เล่มที่ ๖๘ ตอน ๑ (มีนาคม ๒๕๕๕) : ๙๘.

(๔) วิทยานิพนธ์ :

พระมหาวสันต์ กิตติโสภโณ (สอนศรี). “ ศึกษาวิเคราะห์เรื่องความมีวินัยที่ปรากฏในมงคลสูตร ”. วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

พระศรีวิสุทธิคุณ. “ การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการแก้ปัญหาในทางพระพุทธศาสนา ”. สารนิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

อติเทพ ผาทา. “ การศึกษารูปแบบและกระบวนการแก้ไขปัญหาในพระพุทธศาสนาเถรวาท : ศึกษาเฉพาะกรณีอธิกรณสมณะ ๗ และกฏนิกหกรรมของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕”. วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต.บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๙.

อติราช มณีภาค. “ การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการยุติธรรมในพระวินัยปิฎกกับกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายไทย ”. วิทยานิพนธ์พุทธศาสนมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

(๕) สื่ออิเล็กทรอนิกส์ :

พระไพศาล วิสาโล. รวบรวมงานเขียนและบทความของพระไพศาล. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.visalo.org/article/P_karnKlaiKlear.htm [๔ สิงหาคม ๒๕๕๕].

พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส. ผศ.ดร.. การจัดการความขัดแย้งโดยสันติวิธี : อะไร และอย่างไร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php [๓ ส.ค.๒๕๕๕].

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พระศรีคัมภีร์ญาณ. พุทธวิธีแก้ปัญหาความขัดแย้งโดยกรอบแห่งอิทธิธรรมละ ๗ : ศึกษาแนวการ
 ประยุกต์ใช้สัมมาทิฐิ เภยยลิกาวิสัย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http://www.mcu.ac
 .th/site/articlecontent_desc.php](http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php) [๑ สิงหาคม ๒๕๕๕].ลิขิต วีรเวคิน. ศตร..ความ
 ขัดแย้งและการแก้ปัญหา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http://www.kpi.ac.th/
 wiki/index.php](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php) [๓๑ ส.ค.๒๕๕๕].
- วันชัย วัฒนศัพท์. ศ.นพ.. การจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http://www.
 kpi.ac.th/wiki/index.php](http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php) [๓ ส.ค. ๒๕๕๕].

๒. ภาษาอังกฤษ :

Second Source :

(I) Books :

- Ashley Mongtague, ed. **Man and Aggression**. New York : Oxford University Press, 1968.
- Heinrich Siedentopf Karl-Peter Sommermann and Christoph Hauschild. **The Rule of Law in Public Administration : The German Approach**. Speyerer Forschungsberichte 122. Forschungsinstitut Fur Offentliche Verwaltung, 1993.
- Herbert Marcuse. **Reason and Revolutions**. New York : Oxford University Press, 1968 .
- H.W.R. Wade. **Administrative Law**. Fifth Edition, New York : Oxford University Press, 1984.
- J. Beatson and M.H. Matthews. **Administrative Law : Cases and Materials**. New York : Oxford University Press, 1993.
- L. Neville Brown and John S.Bell. **French Administrative Law**. Fourth Edition. New York : Oxford University Press, 1993.
- Peter Cane. **An Introduction to Administrative Law**. Second Edition. New York : Oxford University Press, 1992.
- Ralf dahrendorf, **Class and Conflict in Industrial Society**. California: Standford University Press, 1959.

ภาคผนวก

บทสัมภาษณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี^๑

ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้วิจัย ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐหรืออาจเป็นเรื่องข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เช่น ผู้บังคับบัญชาขัดแย้งกับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น นอกจากนี้ศาลปกครองยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับคำสั่งต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องการให้ระงับการปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ หลักอริกถสมถะเป็นหลักการบริหารจัดการข้อพิพาทที่บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎกที่กล่าวไว้ว่า พระภิกษุต้องถือศีล ๒๒๗ ข้อ นั้น ก็คือ ลีขาทบในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระในการควบคุมกำกับความประพฤติของสงฆ์ ๒๒๐ ข้อ ส่วนที่เหลืออีก ๗ ข้อ เป็นวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทหรือวิธีพิจารณาความกรณีเมื่อเกิดการละเมิดพระธรรมวินัย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับทางโลกแล้ว จะเรียกว่าข้อพิพาทหรือคดี ส่วนในทางสงฆ์ เรียกว่า อริกถ พุทธวิธีในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการที่ทำให้เกิดความสงบหรือการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ที่พระพุทธองค์ได้ทรงบัญญัติไว้ ๗ ประการด้วยกัน ได้แก่ สัมมุขาวินัย, สติวินัย, อมูหวินัย, ปฏิญญาตกรณะ, เยภุยยสิกา, ตัสสปาปิยสิกา, ทิณวัตถารกะ

ชุดวิธีของพระพุทธเจ้าในการบริหารจัดการข้อพิพาทเป็นหลักคิดในเชิงศีลธรรมซึ่ง มีความรัดกุมกว่าการจัดการกับข้อพิพาทของชาวโลกหรือฝ่ายฆราวาส ดังจะเห็นได้จาก การตั้งพระวินัยธรซึ่งเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทต้องมีคุณสมบัติที่เข้มงวดหลายประการ หลักการบริหารจัดการข้อพิพาทของพระพุทธเจ้า เมื่อพิจารณาถึงหลักอริบไต่ตอย ๓ แล้ว (อัตตาริบไต่ตอย, โลกาธิบไต่ตอย, ธัมมาริบไต่ตอย) ถือว่าเป็นไปตามหลักธัมมาริบไต่ตอย ซึ่งถือธรรมเป็นใหญ่

^๑ สัมภาษณ์ อ.ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี, ที่ปรึกษาอธิการบดีด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

การจะนำหลักการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเห็นว่า ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ตามความเหมาะสมของการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับวิถีของชาวโลกตามกรอบแนวทางของแต่ละชุดวิธี ที่สำคัญต้องพิจารณาว่าหลักอภิศมณะมีปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองอยู่แล้ว ตามกฎเกณฑ์ธรรมชาติหรือไม่ ทั้งนี้ ที่เห็นอย่างชัดเจนที่จะนำไปประยุกต์ใช้และเป็นประโยชน์สูงสุด ได้แก่ เรื่องติณวัตการกะหรือการประนีประนอม ซึ่งมีที่มาจากทะเลาะวิวาทกันของภิกษุเมืองโกสัมพี พระพุทธองค์จึงใช้หลักการไกล่เกลี่ย ให้คู่พิพาทประนีประนอมกัน ในที่นี้ขอใช้ภาษาอย่างง่าย ๆ ว่า หลักการนี้เป็นการตอเรื่องไว้และรอจนกระทั่งจังหวะเวลาที่เหมาะสมจึงค่อยไกล่เกลี่ยและคู่กรณีพิพาทต่างฝ่ายต่างก็ไม่ถือสาเอาความซึ่งกันและกันศาลปกครองเมื่อมองในแง่สถานภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทซึ่งเป็นตุลาการอาจไม่สะดวกนักที่จะเปิดเผยตัวไปไกล่เกลี่ยด้วยตนเอง แต่อาจมอบหมายให้ผู้ที่บังคับบัญชาระดับปฏิบัติงานเป็นคนกลางในการประสานให้คู่กรณีเข้าสู่กระบวนการเจรจา พูดคุย แลกเปลี่ยนความต้องการซึ่งกันและกันจนกระทั่งคู่พิพาทประนีประนอมกันโดยต่างฝ่ายต่างไม่ถือสาเอาความ ซึ่งยอมทำให้คู่ความได้รับความเป็นธรรม ตามประเด็นที่มีการไกล่เกลี่ย โดยไม่ต้องมีการพิจารณาตัดสินโดยอาศัยผลของคำพิพากษา เพราะผลของคำพิพากษาอาจทำให้ฝ่ายที่ชนะคดีพอใจ แต่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้แพคดีไม่พึงพอใจ ทั้งนี้ ในการนำพุทธวิธีนี้ไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับไหวพริบและปฏิภาณของผู้ที่จะนำหลักติณวัตการกะ ไปบริหารจัดการข้อพิพาทให้เหมาะสมกับสถานการณ์

เรื่องตัสสปาปิยสิกา นำไปประยุกต์ใช้กับวิธีพิจารณาความของศาลปกครอง เมื่อพบว่าคู่ความที่ให้ถ้อยคำต่อศาล ไม่ยอมรับถึงการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ให้การวกไปวนมา ทั้งที่มีข้อมูลที่แน่ชัดว่าตนเป็นฝ่ายผิด เช่น คู่กรณีฝ่ายรัฐ (กระทรวง, ทบวง, กรม) เมื่อมีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ข้อมูลต่อศาลปกครองและพบพฤติการณ์ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ศาลปกครองอาจประยุกต์ใช้หลักตัสสปาปิยสิกา ให้เหมาะสมได้โดยวิธีการทำหนังสือแจ้งหรือรายงานต้นสังกัดให้รับทราบและดำเนินการทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อไปเพื่อเป็นการป้องปรามการบิดเบือนข้อมูลและการประวิงคดีให้ล่าช้า

เรื่องสติวินัย เป็นพุทธวิธีซึ่งพระพุทธองค์ใช้กับกรณีพระอรหันต์ถูกล่าวหาดด้วยศีลวิบัติสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับกรณีที่ไม่สามารถหรือไม่สมควรนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งถือว่าเรื่องพิพาทเหล่านี้ไม่อาจฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้หากนำข้อพิพาทเหล่านั้นมาฟ้องศาลปกครองจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา โดยพิจารณาจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป เพื่อเป็นการตัดประเด็นมิให้มีการนำข้อพิพาทเหล่านั้นเข้าสู่สารบบคดีของศาลปกครองด้วยวิธีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องว่า เรื่องประเภทใดศาลปกครองจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ สร้างความรู้ความเข้าใจ หลักการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกตามหลักอริกธรมณะให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดอบรมให้องค์ความรู้ในเรื่องนี้แก่บุคลากรของศาลปกครองเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว เนื่องจาก หลักคิดของพระพุทธเจ้ามีความละเอียดอ่อนกว่าหลักคิดของชาวโลก ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร.^๒

ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้วิจัย ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาลปกครองเป็นองค์กรในทางตุลาการ มีหน้าที่บริหารจัดการข้อพิพาท ซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เป็นองค์กรที่วินิจฉัยตัดสินข้อพิพาท ระหว่างคู่ความฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นฝ่ายรัฐซึ่งพิพาทกับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นเอกชน โดยศาลปกครองมีอำนาจในการบริหารจัดการข้อพิพาทและเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการบริหารจัดการภาครัฐของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่กระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของประชาชน

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นการใช้กลไกของกฎหมาย บ้านเมืองซึ่งแท้จริงแล้วตัวบทกฎหมายมีคุณค่าในการควบคุมสังคมในระดับที่ต่ำกว่ากฎเกณฑ์ ศีลธรรม ทั้งนี้ ถ้าระบบของจริยธรรมครบถ้วนกฎหมายย่อมไม่จำเป็น แต่ในความเป็นจริง เนื่องจากสังคมมีความบกพร่องหรือความไม่บริบูรณ์ในศีลธรรม จึงต้องมีตัวบทกฎหมายใช้เป็นเครื่องมือ เช่นเดียวกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองซึ่งเป็นเรื่องของการใช้กฎหมาย เป็นเครื่องมือในการจัดการข้อขัดแย้งโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะประคับประคองให้สังคมขับเคลื่อนต่อไปได้นั่นเอง ส่วนหลักกอธิกรณสมณะเป็นพุทธวิธีในการทำให้ข้อพิพาทของสังคมสงบ หรือระงับ อันเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหา ด้วยระบบศีลธรรม หรือกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการแก้ไขข้อพิพาทในทางวิถีโลกได้เป็นอย่างดี

การบริหารจัดการข้อพิพาทตามที่ปรากฏในพระวินัยปิฎก เป็นไปตามหลักกอธิกรณสมณะ ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ตามความเหมาะสม ดังนี้

เรื่องสัมมุขาวินัย การจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า เป็นเรื่องของความโปร่งใส เพราะทำให้คู่กรณีได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอก่อนมีผลคำตัดสิน แนวคิดนี้ควรสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้กับการดำเนินงานของศาลปกครองเพราะก่อให้เกิดประโยชน์และความ

^๒ สัมภาษณ์ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร., ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพุทธศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดสุทธิวาราม กรุงเทพมหานคร).

เป็นธรรมต่อคู่พิพาทอย่างมาก เนื่องจากเป็นการดำเนินการต่อหน้าผู้พิจารณา (ผู้พิพากษา), ตุลาการ ต่อหน้าคู่พิพาท (คู่กรณี) ต่อหน้าวัตถุเรื่องราวหรือเหตุการณ์พิพาท (ประเด็นที่พิพาท) ต่อหน้าธรรม วินิจฉัยความถูกต้องตามตัวบทกฎหมายและความเป็นธรรม ความเป็นธรรมที่ว่ามานี้ นอกเหนือจากตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติหรือกฎเกณฑ์ทางศีลธรรม ตรงนี้เป็นประเด็นที่ศาลปกครอง ต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการทำให้เกิดความพร้อมหน้า เนื่องจากคู่ความฝ่ายรัฐซึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคล (กระทรวง, ทบวง, กรม) ผู้ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่าง ๆ มัก มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเป็นผู้มาดำเนินคดีในศาลปกครอง ในขณะที่อีกฝ่ายซึ่งเป็นราษฎรซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนโดยตรงมักจะต่อสู้คดีด้วยตนเอง ตรงนี้จึงสะท้อนได้ว่า เมื่อพิจารณาตามหลักสัมมาวินัยแล้ว เห็นได้ว่า คู่ความอาจไม่ได้อยู่พร้อมหน้ากันอย่างแท้จริงตาม วิธีการของสัมมาวินัย เพราะเหตุของกลไกในระบบราชการที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามาต่อสู้คดีแทน ผู้ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานจึงไม่อาจรับรู้สภาพปัญหาของหน่วยงาน ของตนอย่างแท้จริงที่ไปทำการกระทบสิทธิของราษฎรจนกระทั่งเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทขึ้น ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ (คดีสำคัญ) จึงควรมีวิธีการที่สามารถทำให้ผู้แทนนิติบุคคลของรัฐหรือหัวหน้าส่วน ราชการซึ่งถูกฟ้องคดีสามารถมาติดต่อกับศาลปกครองด้วยตนเองหรือสามารถรับรู้ถึงข้อเท็จจริงในคดี (รู้จริง ๆ) นอกเหนือจากการมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดำเนินคดีต่อศาลปกครองแทนตนเท่านั้น ศาลปกครองจึงควรมีวิธีในการดำเนินการเพื่อให้แนวคิดในเรื่องสัมมาวินัยเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม เพราะหลักเรื่องความพร้อมหน้าเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อความเป็นธรรมในคดี อีกทั้งยังเป็นการ ป้องกันมิให้ปัญหาในรูปแบบเดิมเกิดขึ้นซ้ำอีก ด้วยเหตุที่ว่า หัวหน้าส่วนราชการไม่เคยรับทราบ ข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาในการฟ้องร้อง ตรงนี้คือการนำเรื่อง สัมมาวินัยไปปรับใช้

เรื่องสติวินัย มองว่าเป็นการประยุกต์กับการให้สติหรือการเตือนสติ ซึ่งอาจเป็น การเตือนสติผู้ที่เกี่ยวข้องว่า เรื่องในลักษณะใดที่จะนำไปฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ ก็ควรมีมาตรการ ในการให้สติหรือการตักเตือนให้เกิดความเข้าใจ เรื่องใดฟ้องได้ เรื่องใดฟ้องไม่ได้ หรือ อาจนำไปใช้กับ เรื่องที่ศาลปกครองเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ไม่ถูกต้อง ซึ่งเรื่องดังกล่าวยังไม่เข้าสู่ กระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง โดยศาลปกครองอาจหาวิธีส่งสัญญาณเตือนถึง การกระทำที่สุ่มเสี่ยงว่าหน่วยงานนั้น ๆ กระทำโดยมิชอบ ซึ่งอาจสะท้อนโดยเผยแพร่สู่สาธารณชนใน เชิงวิชาการถึงผลการศึกษาวินิจฉัยผลกระทบในเรื่องต่าง ๆ ที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ เพื่อ ป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทขึ้นในอนาคต เป็นต้น

อุมพหุวินัย ตรงนี้ต้องแยกแยะ เพราะมีอยู่สองส่วน ส่วนแรก คือ หน่วยราชการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล อีกส่วนหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่ที่มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดา โดยหลักแล้วการกระทำ ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะอ้างว่าทำไปเพราะขาดสติหรือเป็นบ้ามิได้ อย่างไรเสียหน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น เรื่องนี้สามารถนำไปใช้ได้

เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา อาจกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ในหน้าที่ ด้วยสติวิปลาศหรือกระทำไปด้วยเหตุปัจจัยอย่างใดที่ไม่อาจควบคุมตนเองได้ก็อาจยกประโยชน์นั้นให้ เจ้าหน้าที่ว่าอาจไม่ต้องรับผิดชอบในทางวินัย (หากปรากฏว่ามีกฎหมายของศาลปกครอง ให้ดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่) แต่ยืนยันว่าหน่วยงานต้องรับผิดชอบอยู่เช่นเดิม แต่ตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น บุคคลธรรมดาอาจนำแนวคิดในเรื่องอุมุหวินัยไปยกเว้นในผลกระทบในทางร้ายที่อาจเกิดขึ้น กับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งก็ต้องไปดูว่ามีกฎหมายรองรับที่ศาลปกครองจะประยุกต์ใช้หลักอุมุหวินัยเพื่อ พิจารณาให้เกิดผลดีหรือ ผลในทางที่เป็นคุณ กับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือไม่ ถ้ามีก็อาศัยช่องทางนั้น ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี

ตัสสปายสิกา การนำไปประยุกต์ใช้สามารถพิจารณาได้สองลักษณะ ลักษณะแรก เมื่อศาลปกครองได้ตรวจสอบคำฟ้องหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ลักษณะที่สอง อาจเกิดขึ้น ในกรณีที่ศาลปกครองสอบสวนถ้อยคำพยานบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และเห็นว่าความจริงปรากฏชัด ใน ประเด็นใดแล้ว ผู้จัดทำเอกสารหรือผู้ให้ถ้อยคำผู้นั้นอาจให้ข้อมูล วกไปวนมา ไม่ยอมรับตามหลักฐาน ที่ปรากฏ ซึ่งศาลปกครองอาจมีมาตรการตามที่กฎหมายให้อำนาจเพื่อดำเนินการแก่บุคคลผู้นั้น โดย ใช้มาตรการจากเขาไปหาหนัก และหากบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐศาลปกครองก็อาจมีหนังสือ แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาอันเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ลงโทษทางวินัยได้ ตรงนี้ นำไปใช้เชิงป้องปรามผู้ที่ต้องรับหรือผู้ที่ประวิงคดีให้ล่าช้าทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัดแล้ว

เรื่องเยกยสิกา ก็ให้นำไปประยุกต์กับเรื่องคดีความสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบในวงกว้างโดย ใช้หลักเสียงข้างมากในการตัดสิน ก็ให้ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจแก่ ศาลปกครอง ข้อสำคัญ เสียงข้างมากจะต้องเป็นเสียงข้างมากโดยถือธรรมเป็นใหญ่ในการโหวตก็ต้อง พยายามให้เป็นไปตามแนวทางของเยกยสิกา

ส่วนเรื่องติณวัตถารกะ เนื่องจากเมื่อเป็นคดีความขึ้นมาแล้ว ต้องใช้เวลาเนิ่นนาน บางครั้งต้องสู้กันหลายชั้นศาล ดังนั้นหากสามารถที่จะประนีประนอมกันได้ ย่อมก่อให้เกิด ความสันติสุขมากกว่าอาศัยผลของคำพิพากษา ซึ่งหลาย ๆ ครั้ง อาจสร้างประเด็นขัดแย้งให้เกิดขึ้น ใหม่ได้ วิธีการของติณวัตถารกะ เปรียบเหมือนการเอาหม้อกลับไปไม่ต้องชำระสะสางคดีความ ตรงนี้ไม่ทราบว่าศาลปกครองมีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแบบศาลยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งถ้าไม่มีก็ควร ส่งเสริมให้มีส่วนงานเฉพาะที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยให้คู่พิพาทประนีประนอมกัน ยกตัวอย่าง เช่น หน่วยงานของรัฐอาจถูกฟ้องว่าละเลยไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ถ้าไกล่เกลี่ยกันได้โดย หน่วยงานนั้นยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ครบถ้วน ฝ่ายราษฎรผู้ฟ้องคดีก็จะถอนฟ้องเพราะได้รับการ ปฏิบัติจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่ตนเดือดร้อนแล้ว ดังนั้น ข้อพิพาทก็เป็นอันยุติด้วยดีโดยผู้ที่เกี่ยวข้องต่างก็มีส่วนร่วมในการจัดการกับความขัดแย้ง ซึ่งสร้างความพึงพอใจให้คู่พิพาทได้มากกว่า อาศัยสภาพบังคับด้วยคำตัดสินของศาล

เรื่องปฏิญญาตรณณะ ถ้านำไปประยุกต์ใช้ ก็เป็นการบูรณาการเกี่ยวกับการบริหารจัดการ คติปกครอง มิให้ข้อพิพาทดำเนินไปตามขั้นตอนจนสุดสายปลายทาง อันต้องใช้ห้วงระยะเวลาในการ ดำเนินการจัดการข้อพิพาทที่ยืดเยื้อเนิ่นนาน ในกระบวนการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หากปรากฏว่าคู่กรณียอมรับตามคำให้การ ศาลปกครองก็ควรจะกระชับประเด็นและวินิจฉัยผิดถูก ตามคลองธรรม (เทียบเคียงได้กับการปรับอาบัติตามคำรับนั่นเอง) โดยเร่งดำเนินการให้ข้อพิพาทยุติ ไปโดยเร็ว หรืออีกนัยหนึ่ง อาจเป็นลักษณะของการเชิญคู่กรณีมาสอบสวนเพื่อสอบถามหาความจริงที่ พิพาทกันในคดี ถ้าฝ่ายที่ผิดพลาดบกพร่อง เช่น ส่วนราชการให้การยอมรับต่อศาลปกครอง ก็ให้เร่ง ตัดสินข้อพิพาทตามที่ได้ยอมรับนั้นให้เป็นการถูกต้องตามกฎหมายและตามคลองธรรมต่อไปโดยเร็ว อนึ่ง เรื่องปฏิญญาตรณณะ อาจนำไปใช้ควบคู่กับเรื่องตัสสปายสิกาที่ยอมรับได้ หากปรากฏสถานการณ์ ในลักษณะของการไม่ยอมรับตามพยานหลักฐานที่ปรากฏชัดโดยให้ข้อมูลลวงไปวนมา ซึ่งการ ประยุกต์ใช้เรื่องตัสสปายสิกาได้ให้สัมภาษณ์ไว้แล้วข้างต้น

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ ควรมีการจัดอบรมให้องค์ความรู้ในเรื่องนี้แก่บุคลากรของศาลปกครองเพื่อให้มี ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร.^๓

ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้วิจัย ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการโดยเป็นศาลที่แยกออกมาจากศาลยุติธรรม มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารรัฐกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงาน ทางปกครอง ซึ่งถูกฟ้องว่ากระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองเป็นการดำเนินการที่ยึดถือกฎหมาย (Law) ซึ่งตัวกฎหมายเอง เราก็ลอกเลียนมาจากต่างประเทศเสียเป็นส่วนมาก ในเรื่องนี้ นักวิชาการกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศ เมื่อได้มาศึกษาการแก้ไขข้อขัดแย้งในมิติเชิงศีลธรรม โดยเฉพาะเรื่อง อธิกรณสมณะซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบริหารจัดการความขัดแย้งของสงฆ์ ซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในพระวินัยปิฎก ต่างก็ประหลาดใจถึงเครื่องมือหรือชุดวิธีนี้ องค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงคิดค้นขึ้นมา เพื่อบริหารจัดการข้อพิพาท อันเป็นการขจัดความขัดแย้งด้วยสันติวิธีอย่างมีคุณภาพ ซึ่งมีมาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาลแล้ว วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งตามแนวคิดเรื่องอธิกรณสมณะจึงสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองได้ ตามความเหมาะสมได้แก่

หลักสัมมาขววินัย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และแนวคิดที่มุ่งเน้นถึงความโปร่งใส ที่จะต้องกระทำต่อหน้ามิใช่กระทำโดยลับหลังคู่พิพาท ศาลปกครองก็อาจนำหลักนี้ไปประยุกต์ใช้กับการทำหน้าที่ได้ เพื่อให้เกิดการพิจารณาที่พร้อมหน้า ซึ่งจริงอยู่เวลาต่อสู้อุบัติ ตัวอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ อาจจะไม่ลงมาดูในเรื่องเหล่านี้เองแต่จะใช้วิธีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดดำเนินการแทน เนื่องด้วยเพราะภารกิจของแต่ละหน่วยงานมีหลากหลาย ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในเรื่องต่าง ๆ มากมาย แต่อย่างไรก็สมควรที่จะต้องพิจารณาด้วยว่า เรื่องพิพาท

^๓ สัมภาษณ์ พระมหาหรรษา ธมฺมหาโส, ผศ.ดร., ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายวิชาการ ผู้อำนวยการสถาบันภาษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

แต่ละเรื่องซึ่งเป็นคดีปกครอง เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ หรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ อย่างนี้ ตัวอธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ก็ควรที่จะให้ความสำคัญซึ่งก็ถือได้ว่า คู่ความฝ่ายรัฐ โดยหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ได้รับทราบปัญหาอันเกิดจากการบริหารรัฐกิจที่กระทบสิทธิของราษฎรจนเป็นเหตุให้หน่วยงานของตนต้องถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันสะท้อนได้ว่าการวินิจฉัยตัดสินของศาลปกครองได้กระทำโดยต่อหน้าคู่พิพาทอย่างแท้จริง ตามหลักคิดในเรื่องสัมมาภิบาล ซึ่งเป็นการประยุกต์ใช้โดยศาลปกครองต้องมีมาตรการให้ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานที่ถูกฟ้องคดี ได้รับรู้ รับทราบมูลเหตุแห่งข้อขัดแย้งอย่างแท้จริงนั่นเอง

เรื่องปฏิญญาตกรณะ อาจใช้ควบคู่กับเรื่องตัสสปายิสีกา กล่าวคือ ข้อเท็จจริงหรือประเด็นตามคำฟ้อง ศาลปกครองอาจสามารถพิจารณาได้เสียตั้งแต่ในเบื้องต้นว่า ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด เพราะเป็นไปได้ว่าคดีปกครองบางเรื่อง ผู้ที่กระทำการโดยมิชอบจนเป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทกับเอกชน อาจพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันในขณะที่ถูกฟ้องร้องจึงไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบกับการกระทำของบุคคลอื่น จึงไม่ต้องการยอมรับถึงความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของเจ้าหน้าที่คนเก่า ซึ่งตนมิได้ก่อให้เกิดขึ้น ตรงนี้ศาลปกครองจึงต้องพิจารณาว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดที่จะวินิจฉัยคดีไว้แล้ว ก็ต้องมีวิถีทางที่จะทำให้คู่กรณียอมรับกันในข้อเท็จจริงนั้น ๆ และศาลปกครองเองก็ชี้ถูกชี้ผิดตามตัวบทกฎหมายให้เป็นการถูกต้อง เพื่อมิให้เรื่องยืดเยื้อไปนาน ซึ่งหากปล่อยไว้อาจกระทบต่อความเป็นธรรม และในการนี้เองหากยังมีการประวิงคดีโดยยังให้ข้อมูล วกไปวนมา ไม่ยอมรับ ทั้งที่พยานหลักฐานปรากฏชัด ก็อาจใช้มาตรการในเชิงลงโทษตามหลักตัสสปายิสีกาซึ่งเป็นมาตรการในเชิงรุกที่มุ่งเน้นการป้องกันการป้องปรามและการปราบปราม โดยนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมตามที่กฎหมายให้อำนาจศาลปกครองไว้ โดยบังคับใช้อย่างเอาจริงเอาจัง เพื่อมิให้มีการประวิงคดีให้ล่าช้า ความยุติธรรมและความเป็นธรรมในคดีก็จะเกิดขึ้นโดยเร็วนั่นเอง

เยภุยสิกา หลักการใช้เสียงข้างมากในทางพระพุทธศาสนา ต้องเป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ ซึ่งตรงนี้เป็นหัวใจสำคัญของคำว่า “ เสียงข้างมาก ” คุณภาพต้องสำคัญกว่าปริมาณ ผู้ลงมติโหวตจะมีจำนวนเท่าใดไม่สำคัญแต่สิ่งสำคัญคือ ต้องมีฝ่ายธรรมวาทีมากกว่า การจับฉลากลงมติ เป็นการมุ่งหวังชัยชนะแก่ฝ่ายธรรมวาที ดังจะเห็นได้จากวิธีการจับฉลากแบบกระซิบบีทู อันเป็นกลยุทธ์เพื่อเอาชนะพวกอธรรมวาที เป็นเรื่องที่ดีที่จะนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับศาลปกครอง ในกรณีที่ต้องมีการลงมติตัดสินข้อพิพาท ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างภูมิคุ้มกันเกี่ยวกับความเที่ยงธรรม (ธรรมิกา) กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องมีกระบวนการวิธีที่จะทำให้การลงมติดัดสินคดีเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และเที่ยงธรรม ตามรูปแบบแนวคิดที่ได้กล่าวมา อันจะทำให้สามารถตอบปัญหาหรือตอบใจทักต่อสาธารณะชนตามที่ได้มีการลงมติในคดี สำคัญ ๆ ได้

ติณวัตถารกะหรือประณีประนอม หลักการนี้มีที่มาจากผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก ซึ่งลักษณะของข้อพิพาทไม่สามารถที่จะยุติข้อขัดแย้งได้โดยง่าย ซึ่งหากปล่อยให้คดีความดำเนินไป

ตามขั้นตอนของกฎหมายตามปกติ ผลของการตัดสินคดีอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจกับฝ่ายที่แพ้คดี จนกระทั่งก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคมได้ จึงควรนำชุดวิธีนี้ไปประยุกต์ใช้ ให้คู่พิพาทได้ ประนีประนอมยอมความกัน โดยศาลปกครองต้องมีบทบาทเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย โดยนำไปใช้ก่อนการชี้ขาดคดีด้วยคำพิพากษาตามตัวบทกฎหมาย หรือ ถ้าจะให้ดีที่สุด ควรใช้ก่อน นำคดีเข้าสู่สารบบความศาลปกครอง ทั้งนี้ ควรมีส่วนงานภายในที่มีภารกิจในเรื่องไกล่เกลี่ย เหมือน เช่นของศาลยุติธรรมที่มีส่วนงานภายในที่ทำหน้าที่นี้ อันจะช่วยแก้ปัญหาคดีรกรกศาล คดีล่าช้าได้ อีกทางหนึ่งเป็นอย่างดี ทั้งยังก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่คู่กรณีพิพาท โดยไม่ก่อเงื่อนไขของความ ชัดแย้งขึ้นมาใหม่

เรื่องตัสสปายสิกา เป็นเรื่องที่สงฆ์ดำเนินการแก่บุคคลที่เลวทราม เช่น ผู้ไม่สะอาด, เป็นอสังขี, เป็นผู้ถูกโทษแล้ว ไม่ยอมรับสิ่งที่พิจารณาแล้วว่าผิดจริงตามข้อกล่าวหา การระงับอธิกรณ์ ในกรณีนี้เป็นรูปแบบของการป้องกัน การป้องปรามและการปราบปรามซึ่งก็ต้องไปดูว่าจะใช้แนวคิดนี้ กับขั้นตอนใดในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ตามความเหมาะสมแก่กรณีภายใต้ ขอบเขตของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นลักษณะของการดำเนินมาตรการในเชิงรุกกับบุคคลที่สมควร ถูกมาตรการเช่นว่านี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้วิจัย ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ในฐานะพระสงฆ์อาจมิได้มีโอกาสสัมผัสกับศาลปกครองโดยตรง แต่ก็ทราบว่าศาลปกครองเป็นองค์กรที่สำคัญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ ที่อาจใช้อำนาจกระทบต่อสิทธิของประชาชน โดยมีวิธีการหรือชุดวิธีในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อเยียวยาความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องร้องถึงการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายของรัฐ

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ตอบ การระงับข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการแก้ไขด้วยบทกฎหมาย ซึ่งเรื่องราวหรือเหตุการณ์พิพาทยุติจริง แต่คนซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้คดีอาจไม่พึงพอใจเพราะไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมก็เป็นได้ เพราะกฎหมายเกิดขึ้นภายหลังกฎเกณฑ์ทางธรรมชาติ หรือ กฎทางศีลธรรมซึ่งอยู่เหนือกฎหมายและอยู่คู่สังคมนุชย์มานาน ชุดวิธีตามหลักอริกธรมสมณะเป็นกฎเกณฑ์ธรรมชาติหรือกฎทางศีลธรรมที่บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎกใช้แก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งของสงฆ์ ซึ่งเป็นสังคมตัวอย่าง จึงสามารถนำหลักเกณฑ์และวิธีคิดในเรื่องนี้ไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสมให้สอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นกติกาในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง การนำอริกธรมสมณะไปประยุกต์ใช้อธิบายได้ในแต่ละชุดวิธี กล่าวคือ

สัมมุขานินย หลักการตัดสินข้อพิพาทในที่พร้อมหน้าเห็นว่า หากหัวหน้าส่วนราชการมาศาลด้วยตนเองย่อมเป็นตัวอย่างแก่สังคมในการเปิดเผยตัว อันแสดงถึงความรับผิดชอบและตัวอย่างที่ดีในการให้ความสำคัญกับปัญหาข้อพิพาทที่หน่วยงานของตนไปกระทำการกระทบสิทธิราษฎรให้ต้องเดือดร้อน การจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้าเป็นวิธีการที่ดี ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่จัดการข้อพิพาทควรดำเนินการเพื่อให้เกิดความพร้อมหน้าในการตัดสินข้อพิพาทอย่างแท้จริง โดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายรัฐ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกระทรวง, ทบวง, กรม ที่ถูกฟ้องคดีควรรับรู้ถึงสาเหตุและ

^๔ สัมภาษณ์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา).

สภาพปัญหาที่เป็นเหตุให้ถูกฟ้องอย่างมิใช่เพียงแต่มอบหมายเจ้าหน้าที่ระดับกลางมาให้ข้อเท็จจริงต่อศาลปกครองแล้วก็จบสิ้นกันไป (ในทางกฎหมายอาจถือว่าการมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการมาศาล เป็นการกระทำโดยพร้อมหน้าแล้ว แต่ในทางธรรมยังไม่ถือว่าพร้อมหน้า) นอกเหนือจากหัวหน้าหน่วยงานต้องรับรู้รับทราบแล้ว เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกฟ้องก็ควรจะรับรู้รับทราบเหตุแห่งการฟ้องคดีของราษฎรที่เดือดร้อนด้วยเช่นกันซึ่งศาลปกครองต้องหาช่องทางสนับสนุนให้เกิดความพร้อมหน้าในการรับรู้รับทราบปัญหาในคดีให้เป็นรูปธรรม ก็จะสร้างความเป็นธรรมและช่วยลดปัญหาการถูกฟ้องร้องในเรื่องเดิม ๆ ได้มาก

สติวินัย ตรงนี้มาจากหลักคิดที่ว่า ผู้เป็นพระอรหันต์สมควรถูกโจทหรือถูกฟ้องร้องเพราะท่านอยู่ในสถานะที่เป็นคนดีซึ่งไม่มีกิเลสเครื่องเศร้าหมองใด ๆ อีก ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในกรณีที่เป็นหรือสมควรที่จะคุ้มครองคนดีหรือ อาจเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีไม่สามารถเอาผิดผู้ถูกฟ้องคดีได้ในลักษณะของการตัดประเด็นการฟ้องคดี ซึ่งในการนำวิธีคิดในเรื่องสติวินัยไปประยุกต์ใช้ ก็ต้องไปดูว่า ศาลปกครองมีวิธีพิจารณาที่เอื้อประโยชน์ต่อการบูรณาการแนวคิดในลักษณะนี้หรือไม่ ถ้ามีก็ส่งเสริมสนับสนุนให้ประยุกต์ใช้มากขึ้น ซึ่งช่วยคุ้มครองคนดีและช่วยลดปริมาณงานของศาลได้อีกทางหนึ่ง

อุมพหุวินัย เป็นกฎเกณฑ์ที่จะโดยธรรมชาติในการไม่เอาผิดโดยยกประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดสติวิปลาศ เข้าใจว่าหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายคงมีหลักคิดในทำนองนี้เช่นกัน แต่ในส่วนของการทำหน้าที่ของศาลปกครอง เห็นว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลคงจะอ้างความวิปลาศเพื่อยกเว้นความรับผิดทางการบริหารรัฐกิจมิได้ ซึ่งในการนำหลักอุมพหุวินัยไปประยุกต์ใช้อาจเป็นกรณีที่คู่ความหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งและอาจส่งผลให้ผู้นั้นต้องได้รับพิษภัยอย่างใด ๆ จากการกระทำของตน แต่ผู้นั้นได้กระทำเพราะสติวิปลาศหรือ มีเหตุปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมการทำหน้าที่ราชการได้ ดังนั้นก็อาจนำไปยกเว้นมิให้ผู้นั้นต้องได้รับผลร้ายจากการกระทำนั้น ๆ ได้ เช่น ผู้นั้นเป็นข้าราชการและได้ออกคำสั่งที่กระทบสิทธิเงินเป็นเหตุให้มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งนั้น เมื่อนำอุมพหุวินัยไปประยุกต์ใช้ ข้าราชการผู้นั้นก็อาจไม่ต้องถูกลงโทษทางวินัยเป็นต้น ซึ่งเป็นวิธีการนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลในทางร้ายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ปฎิญาตถรณะ เป็นหลักคิดที่ดีที่ผู้กระทำความผิดพลาด จะต้องยอมรับในความผิดของตนเอง ซึ่งจะไปเชื่อมโยงกับเรื่องตถวัตถาระกะ อันจะได้กล่าวในลำดับต่อไป เมื่อนำไปใช้กับศาลปกครองจะเกิดประโยชน์ที่จะทำให้กระบวนการตัดสินข้อพิพาทไม่ยืดเยื้อ อีกทั้งยังเป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม เมื่อส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งตรงนี้เห็นว่าการที่หน่วยงานราชการยอมรับในความผิดพลาดไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดเป็นคดีในศาลปกครองเสียก่อน ยกตัวอย่างเช่น การยกเลิกการสอบข้อเขียนของนักเรียนนายสิบตำรวจที่ปรากฏเป็นข่าวดังว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการยอมรับผิดและยกเลิกในสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามคลองธรรม

เป็นต้น ทีนี้ ถ้าข้อพิพาทได้ล่วงเลยจนเป็นคดีขึ้นมา ก็เป็นเรื่องของผู้มีหน้าที่ในการตัดสินความ จะต้องพิจารณาว่ากรณีใดที่ทำให้คู่ความยอมรับกันได้ ประเด็นพิพาทและก็พิจารณาตัดสินในข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว หรือมิฉะนั้น ก็ต้องมีวิธีการที่จะทำให้คู่กรณีที่เป็นฝ่ายผิยอมรับในประเด็นที่ตนได้ทำผิดตามกลไกที่ศาลปกครองมีอยู่

ตัดสินปายสิกา วิธีนี้ใช้กับบุคคลบางจำพวก ตรงนี้ ภาษาพระอาจเรียกว่า พุมนังกุ แปลว่า ผู้มีความละเอียดยาก จึงต้องมีการลงโทษ ซึ่งเมื่อนำไปปรับใช้กับกรณีข้อพิพาทหรือรูปคดีที่มีลักษณะของการกระทำที่ไม่ถูกต้องซึ่งเกิดขึ้นซ้ำซาก และสามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลยให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งศาลปกครองจะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อประยุกต์ใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป หรืออาจนำไปใช้ในกรณีคู่ความอยู่พร้อมหน้ากันในศาลปกครองแล้วปรากฏว่าในการไต่สวนหรือสอบสวน พยานหลักฐานชัดเจนแล้ว แต่คู่ความก็ยังให้การวกไปวนมา ไม่ยอมรับ ซึ่งหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็อาจมีบทลงโทษ โดยการแจ้งต้นสังกัดให้ดำเนินการในเชิงป้องปรามต่อไปเพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างที่ไม่ดี เป็นต้น

เยภุยสิกา (เสียงข้างมาก) เป็นหลักเรื่องการลงคะแนนเสียงข้างมากที่มีใช้พวกมากลากไป แต่เป็นเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ คุณภาพที่ว่า ได้แก่ คุณภาพของคนตัดสิน, คุณภาพของความเห็น, คุณภาพของผลการตัดสิน เสียงข้างมากตามหลักคิดของพระพุทธองค์จึงเป็นเสียงข้างมากตามความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งพระพุทธองค์ได้ประทานหลักคิดในเรื่องนี้ไว้

๑. การลงมติแบบหารือ คือ การลงมติแบบเปิดเผย, และแบบปกปิด

๒. การลงมติแบบไม่หารือ คือ การลงมติแบบกระซิบบอก ซึ่งตรงนี้น่าสนใจ กล่าวคือ ใช้ตัดสินข้อพิพาทในกรณีที่เห็นว่า ฝ่ายที่เห็นผิดอาจมีมากกว่าจึงต้องหารือหรือเสนอแนะแนวทางให้ผลการตัดสินออกมาถูกต้องตามคลองธรรม

หลักเยภุยสิกา ศาลปกครองนำไปประยุกต์ใช้กับคดีใหญ่ ๆ หรือคดีที่สำคัญ ๆ ซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง หรือคดีซึ่งเป็นที่สนใจของประชาชน โดยใช้หลักการรับฟังความคิดเห็นของที่ประชุม โดยนำไปประยุกต์ใช้ตั้งแต่เรื่องของการให้ความสำคัญหรือสนับสนุนบทบาทของคนดีที่อภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมพิจารณาและควบคุมกำกับให้การแสดงความคิดเห็นของที่ประชุมและการลงมติในคดีเป็นที่ยอมรับได้ อันส่งผลต่อคุณภาพของคำตัดสินของศาลปกครองให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมในท้ายที่สุด

ติณวัตตาระกะ นำไปประยุกต์ใช้โดยศาลปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณีพิพาทมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพูดคุยกันถึงปัญหาที่เกิดขึ้นให้สามารถลดทิวาระหว่างกันได้ จนพอใจในส่วนได้ส่วนเสียของแต่ละฝ่าย จนกระทั่ง สามารถตกลงกันได้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เรื่องก็สามารถจบด้วยดี ซึ่งคู่กรณีพิพาทกันต่างฝ่ายต่างก็พึงพอใจและไม่ถือสาเอาความโดยไม่ต้องพึ่งสภาพบังคับของคำพิพากษา ในปัจจุบัน ทราบมาว่าศาลปกครองยังไม่มีส่วนงานซึ่งเป็นโครงสร้าง

ภายในที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ก็ควรสนับสนุนหรือผลักดันให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่นี้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม ในขั้นนี้ศาลปกครองก็ต้องใช้ไหวพริบปฏิภาณในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมกันก็จะเป็นทางออกที่ดีในการขจัดความขัดแย้งซึ่งช่วยให้ลดปัญหาปริมาณงานหรือคดีรกรงศาล ทั้งยังสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่กรณีพิพาทได้มากกว่าการอาศัยสภาพบังคับตามคำพิพากษาของศาล

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ อาตมาขอสรุปสั้นในตอนท้ายว่า อธิกรณสมณะเป็นชุดวิธีที่พระพุทธองค์ทรงคิดค้นขึ้น เพื่อให้สังคมสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างสันติสุข ดังจะเห็นได้จากเรื่องปฎิญาตภระณะ ซึ่งผู้กระทำที่ถูกต้องควรจะยอมรับความผิดพลาดในการกระทำของตนเองซึ่งสอดคล้องกับเรื่อง ตินวัตถารกะ (ประนีประนอม) ในประเด็นเกี่ยวกับการลดทิวฐิของตนเองและยอมรับในคุณค่าของบุคคลอื่นยกย่องให้ความสำคัญกับคนที่ชี้ความผิดเหมือนชี้ขุมทรัพย์และไม่ควรมีข้ออ้างที่จะละเมิดต่อกฎหมาย

ผู้ให้สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี^๕

อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้วิจัย ท่านรู้จักบทบาทและอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมและสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนเมื่อเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงศาลปกครองได้ง่ายกว่าศาลยุติธรรม และเชื่อว่าเป็นองค์กรที่ประชาชน มีความเชื่อมั่นที่จะอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน เมื่อเกิดข้อพิพาทกับหน่วยงานรัฐ

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ อธิกรณสมณะ เป็นพุทธวิธีในการบริหารจัดการข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อขัดแย้งของสงฆ์ ๔ ประการ ได้แก่ วิวาทาธิกรณ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องพระธรรมวินัย อนุวาทาธิกรณ ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องกล่าวหาเรื่องการต้องอาบัติต่าง ๆ อาปัตตาธิกรณ ปัญหาที่เกิดจากการล่วงละเมิดสิกขาบท ซึ่งต้องมีวิธีการแก้ไขด้วยการปรับอาบัติ กิจจาธิกรณ ซึ่งเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปของสงฆ์ แต่เป็นกิจธุระที่ต้องกระทำให้ถูกต้องในการประกอบสังฆกรรม

การนำพุทธวิธีในพระวินัยปิฎกตามหลักอธิกรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็จะขอกว่าในลักษณะของภาพรวม ได้แก่ เรื่องสัมมุขาวินัย หลักการจัดการข้อพิพาทในที่พร้อมหน้า ถ้าศาลปกครองสามารถประยุกต์ได้ก็จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่ขัดแย้งได้มาก การตัดสินอธิกรณในที่พร้อมหน้าในที่นี้

ต่อหน้าสงฆ์และต่อหน้าบุคคลคือต่อหน้าผู้พิจารณาและต่อหน้าคู่ขัดแย้งตามลำดับ

ต่อหน้าวัตถุ หมายถึง เรื่องคดีปกครองที่พิพาทกันนั้นคือเรื่องอะไร ความเป็นมา เป็นไปประการใด

ส่วนต่อหน้าธรรม หมายถึง พิจารณาต่อหน้าหรือพร้อมหน้าด้วยระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม สัมมุขาวินัย เมื่อนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองให้ครบถ้วนตามองค์ประกอบที่ได้แยกแยะไว้ก็จะเป็นประโยชน์กับการปฏิบัติงาน เพราะจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิพาททุกฝ่ายได้มาอยู่พร้อมเพรียงกันและรับทราบประเด็นตลอดจนรับรู้ขั้นตอนพิจารณา ซึ่งจะเป็นการอำนวยความยุติธรรม ก่อให้เกิด ความโปร่งใส และความชัดเจนในการตัดสินคดีทางปกครอง

^๕ สัมภาษณ์ พระมหาบุญเลิศ ธมมทสสี, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎ์ กรุงเทพมหานคร).

สัมมุขาวินัย อาจใช้ควบคู่กับหลักตัสสาปิยสิกา กล่าวคือ เมื่อมาอยู่ในที่พร้อมหน้ากันแล้ว หากประเด็นข้อขัดแย้งหรือประเด็นที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณา มีความชัดเจนมีพยานหลักฐานปรากฏชัดว่าอะไรผิด อะไรถูก แต่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นพวกเก้อยาก หรือพวกคือดำน ให้การวกไปวนมา ไม่ยอมรับตามพยานหลักฐานนั้น ดังนี้ นอกจากศาลปกครองจะตัดสินไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏก็อาจมีมาตรการเพิ่มเติมในการลงโทษแก่ผู้นั้น อันเป็นลักษณะของ การข่มขู่ผู้เก้อยาก เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง นอกจากนี้ อาจพิจารณาเชื่อมโยงไปกับเรื่องของปฎิญาตกรรม ซึ่งหมายถึง เมื่อเกิดความผิดพลาดแล้ว ผู้นั้นก็ควรต้องยอมรับผิด เพื่อมิให้ปัญหาข้อพิพาทยืดเยื้อ และหากคดีที่พิพาทกันนั้นเป็นเรื่องสำคัญก็ควรที่จะให้มีการลงมติตามพุทธรวิธีในเรื่องเยกยยสิกา

อิทธิณสมณะที่น่าสนใจและไม่ควรมองข้าม ก็คือ เรื่องสตวินัย ที่พุทธรคี่ใช้ในกรณีพระชีณาสพ หรือพระอรหันต์ ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ากระทำผิดศีล ทั้งที่แท้จริงแล้ว พระอรหันต์เป็นผู้ที่หลุดพ้นจากกิเลสไปแล้ว อีกทั้งเป็นผู้บริบูรณ์ด้วยศีล จึงต้องให้สตวินัยแก่พระอรหันต์ที่ถูกกล่าวหาเช่นนั้น และห้ามมิให้มีการโจมตีงานองนั้นอีก สิ่งทีสะท้อนหลักในเรื่องสตวินัยก็คือเป็นการนำไปใช้กับผู้บริสุทธิมิให้ถูกกลั่นแกล้งถูกใส่ร้ายใส่ความ เป็นการรับรองยืนยันผู้ทีบริสุทธิเมื่อนำเรื่องสตวินัยไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็หมายความว่าให้นาวิธีการนี้ไปใช้กับ “ คนดี ” นั้นเอง ดังนั้น ในการบริหารจัดการข้อพิพาท ถ้าผู้ทีถูกฟ้องหรือผู้ทีมาขอความเป็นธรรมจากศาลเป็นคนดี (ศาลปกครองจะทราบได้ด้วยวิธีการใดก็ตามแต่) เช่น บุคคลนั้นมีชื่อเสียงในทางศีลธรรมจรรยา เป็นผู้ทีรู้จักกันอยู่โดยทั่วไป หรือ อาจปรากฏในสำนวนคดีก็ได้ ศาลปกครองควรมีวิธีการในการลงไปตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลนั้นให้ได้รับความจริงเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจของศาลปกครองในการตัดสินคดีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธรวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ ประเด็นทีสำคัญไม่ว่าจะนำแนวคิดในพระวินัยปิฎกตามหลักอิทธิณสมณะวิธีการใดไปประยุกต์ใช้ก็ตาม ศาลปกครองจะต้องทำหน้าที่โดยปราศจากอคติ ๔ ซึ่งช่วยให้การปฏิบัติหน้าทีเป็นไปด้วยความชอบธรรม และไม่ลุแก่อำนาจ คือ ไม่ลุแก่อำนาจเพราะรัก, ความโกรธ, ความหลง, ความกลัว นอกจากนี้ จะต้องสร้างพรหมวิหารธรรมขึ้นในจิตใจของตุลาการศาลปกครอง ต้องมีเมตตา มีความสงสารผู้ทีเดือดร้อนผู้ทีมาพึ่งพิงศาลปกครองมีความต้องการให้ผู้้นั้นพ้นความทุกข์ ในเรื่องทีพิพาทโดยมีใจพลอยยินดี เมื่อผู้้นั้นมีความสุขจากการตัดสินคดี และมีความหนักแน่นรู้จักวางเฉยกับสถานการณ์ต่าง ๆ ทีมากระทบจิตใจให้ชุ่มมัว

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์^๖
 (ปธ.๔, นิติศาสตร์บัณฑิต, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต)
 ตุลาการศาลปกครอง

ผู้วิจัย ท่านเข้าใจพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ หลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการดังกล่าว ปรากฏอยู่ในพระวินัยปิฎก ซึ่งกำหนดชุดวิธีในการแก้ไขข้อขัดแย้งของสงฆ์ ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งในสังคมสงฆ์หรือมีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการละเมิดสิกขาบท ซึ่งมีวิธีในการบริหารจัดการ ๗ รูปแบบ ได้แก่ สัมมุขาวินัย, อมูพหวินัย, ปฎิญาตกรรมะ, เยภุยยสิกา, ตินณวัตถารกะ, สติวินัย, ตัสสปापियสิกา โดยในแต่ละวิธีต่างก็มีจุดเด่นแตกต่างกันออกไป

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ การนำแนวคิดที่อยู่ในพระวินัยปิฎก อันได้แก่ หลักอธิกรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นการผสมผสานแนวคิดตามหลักศีลธรรม เพื่อสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งเชื่อได้ว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีพิพาทของศาลปกครองทุกฝ่าย กล่าวโดยสรุป ได้แก่

เรื่องสัมมุขาวินัย เนื่องจากศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาข้อพิพาทซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง, ศาลอาญา, ศาลจังหวัด, ศาลแขวง) กล่าวคือ “ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน” ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองมิได้บังคับโดยเด็ดขาดว่า คู่ความที่แท้จริงจะต้องปรากฏตัวต่อศาล ในการนี้จึงสามารถใช้วิธีการทางเอกสารในการยื่นเข้ามาในคดีพิพาทได้ ประกอบกับผู้ที่อยู่ในสถานะของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะมากมาย ในบางกรณีหากผู้นั้นจะดำเนินการด้วยตนเองอาจจะไม่สะดวก อย่างไรก็ตาม เห็นว่า เมื่อเทียบเคียงแนวคิดในการพิจารณาข้อพิพาทด้วยความพร้อมหน้าแล้ว เห็นว่าการจะ นำแนวคิดในเรื่องสัมมุขาวินัยไปประยุกต์ใช้ย่อมเป็นเรื่องที่ดี ซึ่งศาลปกครองเองก็เคยนำไปใช้ (เพียงแต่ผู้ที่น่าไปใช้มิได้รู้ว่ามีพุทธวิธีแบบนี้อยู่ โดยเป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่ในพระวินัยปิฎก) เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสัญญาติ ศาลปกครองเคยระบุไว้ในหมายเรียกว่าให้รัฐมนตรีต้องเป็นผู้มาศาลด้วยตนเอง เพราะต้องการเหตุผล

^๖ สัมภาษณ์ นายบุญชู จันทร์วงศ์, ตุลาการศาลปกครอง, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ (หมู่บ้านฟ้าใหม่ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

จากผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี จึงเห็นได้ว่าทำให้เป็นไปตามหลักในเรื่องพร้อมหน้าอย่างแท้จริงทั้งในทางโลกและในทางธรรม

ศาลปกครองจะต้องพิจารณาจากรูปคดีแต่ละเรื่องว่า เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ ที่ควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยตนเองเพราะการได้รับทราบประเด็นข้อพิพาทด้วยความพร้อมหน้า ย่อมจะสร้างความเป็นธรรมได้อย่างมาก ทำให้หัวหน้าส่วนราชการที่ถูกฟ้อง ได้ล่วงรู้ถึงปัญหาของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองว่า หน่วยงานของตนกระทำการ โดยมีขอบประการใด อันเป็นเหตุให้กระทบสิทธิต่อราษฎร ทั้งยังเป็นการลดปัญหาสภาพข้อขัดแย้งในลักษณะเดิม ๆ ที่หน่วยงานมักก่อให้เกิดแก่ผู้ฟ้องคดี

ทีนี้หากหัวหน้าส่วนราชการที่ถูกฟ้อง มิได้มาด้วยตนเอง อย่างน้อยที่สุดก็ควรจะเป็น “ เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่อง ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนั่นเอง มิใช่มอบหมายให้แก่ฝ่ายกฎหมายหรือกองกฎหมายหรือสำนักนิติการณ (แล้วแต่การจัดองค์กรในแต่ละหน่วย) เพราะแม้ว่านิติกรจะรู้เรื่องกฎหมาย แต่นิติกรมิได้รู้เรื่องข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้อง เมื่อเป็นดังนี้จึงเท่ากับเป็นการดำเนินการที่มีได้ทำต่อหน้าบุคคลตามแนวคิดในเรื่องสัมมาวินัย

สรุปก็คือ เรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบในวงกว้าง ศาลปกครองควรระบุไปในหมายเรียกให้หัวหน้าส่วนราชการต้องมาศาลด้วยตนเอง หรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ ผู้เป็นเหตุให้เกิดคดีพิพาท เช่น ประเด็นของคดีเกี่ยวกับเรื่องปลูกป่า ก็ต้องให้ผู้ที่ทำเรื่องปลูกป่าเป็นผู้ดำเนินการ มิใช่มอบหมายฝ่ายกฎหมาย หรือมอบหมายพนักงานอัยการ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงเข้าสู่สำนวนการพิจารณาของศาลปกครอง อันจะเป็นไปตามหลักสัมมาวินัย ซึ่งเป็นการนำไปประยุกต์ใช้ได้เหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ราษฎรได้มากยิ่งขึ้น ในทางปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตุลาการแต่ละคน ที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องความพร้อมหน้า

เรื่องสติวินัย ตรงนี้เข้าใจว่าสติวินัย เป็นแนวคิดที่ต้องการตัดประเด็นตั้งแต่ในเบื้องต้น ที่มีให้มีการโจทพระอรหันต์ การนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ เรื่องคดีพิพาทที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งมีอยู่หลายกรณีตามที่กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้ ก็คงต้องสนับสนุนเผยแพร่ให้ประชาชนซึ่งมิได้เรียนกฎหมายได้รับทราบว่า กรณีใดบ้างที่ฟ้องศาลปกครองไม่ได้ โดยหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่จะมาติดต่อศาลปกครอง ได้รับทราบในเรื่องดังกล่าว เช่น การทำแผ่นพับ, หนังสือ แจกจ่ายให้แก่ประชาชนตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เป็นต้น เพื่อให้สามารถลดปริมาณคดีพิพาทในศาลปกครองซึ่งยังมีคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ฟ้องร้องกันอยู่เสมอ สรุปลึ่คือ เพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ ต่อประชาชนว่า เรื่องใดบ้างที่ฟ้องต่อ

ศาลปกครองมิได้ คดีลักษณะใดที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพื่อมิให้มีการนำเรื่องเหล่านี้มาฟ้องต่อศาลปกครอง

อุมุหวิสัย ในการจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง อาจมีกรณีที่ศาลเรียกคู่กรณีมาศาล เพื่อให้ได้สวนแสวงหาข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดี ซึ่งอาจมีกรณีคู่กรณีประพฤติตนไม่เรียบร้อยในศาล การนำหลักอุมุหวิสัยไปใช้มองว่าเป็นเรื่องที่ศาลปกครองมีเมตตาธรรมต่อคู่กรณีโดยไม่ถือสาเอาความแก่ผู้ที่มีสติวิปลาศ ซึ่งถ้าเป็นคนที่สติสมบูรณ์ปกติ ศาลก็จะสั่งไล่ออกนอกบริเวณศาล และลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล แต่ถ้าเป็นคนสติไม่ดีก็อาจแต่เพียงให้ออกไปนอกบริเวณศาลเท่านั้น โดยไม่เอาโทษในเรื่องละเมิดอำนาจศาล แนวคิดในเรื่อง อุมุหวิสัย อันเป็นพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทที่อยู่ในพระวินัยปิฎก ก็มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ที่ไม่เอาโทษแก่ผู้กระทำผิด ในขณะที่สติไม่สมประกอบ

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาในมิติของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุให้ถูกฟ้อง เห็นว่า ควรจะพิจารณาถึงเรื่อง ขอบเขตหรือความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ว่าถูกจำกัดบทบาทหรือขอบเขตในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่เพียงใด เพราะการดำเนินการกิจของส่วนราชการ จะต้องมีการสั่งการและบังคับบัญชาตามลำดับสายของการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงอาจถูกจำกัดบทบาทให้ต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงนำแนวคิดในเรื่องอุมุหวิสัยไปปรับใช้กับกรณีดังกล่าวในทางที่เป็นคุณกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และมีให้เจ้าหน้าที่ ผู้นั้นต้องได้รับผลกระทบในทางร้ายที่อาจมีขึ้นในอนาคตต่อไป

ปฏิญาตรณะ แนวคิดที่ให้ตัดสินข้อพิพาทตามคำรับ การนำหลักนี้ไปประยุกต์ใช้ก็คือ ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาจนครบทุกขั้นตอน (คำฟ้อง, คำให้การ, คำคัดค้านคำให้การ, คำให้การเพิ่มเติม) ซึ่งบางเรื่องเมื่อพิจารณารูปคดีแล้ว ตรวจสอบเฉพาะคำฟ้องหรือ ตรวจสอบคำฟ้องประกอบคำให้การ แล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงชัดเจนที่จะตัดสินเพราะข้อมูลสอดรับเจือสมกัน ศาลก็ชอบที่จะหยุดแสวงหาข้อเท็จจริงและพิพากษาคดีไปให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว หลักการนี้สามารถประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่ไม่มีประเด็นยุ่งยากซับซ้อน เช่น คดีฟ้องให้ชดใช้ทุน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๕๒ เป็นต้น ข้อดีของหลักปฏิญาตรณะก็คือ ทำให้ลดขั้นตอนหรือกระบวนการทำให้คู่ความได้รับการอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปริมาณคดีของศาลปกครองได้อีกทางหนึ่ง

ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำสำนวนจะต้องเอาใจใส่คดีตั้งแต่กระบวนการพิจารณาในชั้นแรก คือ การตรวจพิจารณาคำฟ้อง โดยดูว่าข้อเท็จจริงใด ถือว่ารับกันแล้วหรือรับฟังมาวินิจฉัยได้แล้ว มิใช่ปล่อยให้คดีเนิ่นช้า

เยภุยสิกา เมื่อนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็หมายความว่า คำพิพากษาคดีปกครองเป็นความเห็นขององค์คณะโดยยึดหลักเสียงข้างมาก ในที่นี้ มิใช่แต่จะคำนึงถึงผลโหวตลงคะแนนเท่านั้น แต่ต้องคำนึงและให้ความสำคัญกับเสียงข้างมากที่เป็น เหตุเป็นผลตามทำนองคลองธรรม ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างรอบด้านอย่างแท้จริง นอกจากนี้จะต้องให้ความสำคัญกับคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีซึ่งอาจมีความเห็นเหมือน หรือต่างกับองค์คณะพิจารณาก็ย่อมได้ ข้อสำคัญจะต้องรับฟังด้วยใจเป็นกลาง แม้ว่าความเห็นของ ตุลาการผู้แถลงคดีจะแตกต่างจากความเห็นขององค์คณะ เพื่อคุณภาพของคำพิพากษาซึ่งส่งผล โดยตรงต่อคู่กรณีพิพาทในคดีนั้น ๆ นอกจากนี้ ถ้าเห็นว่าคดีใดเป็นเรื่องที่สำคัญ เจ้าของสำนวนก็อาจ นำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรมและเพื่อความรอบคอบ อันเป็นการขยายมุมมองโดยรับฟังเสียงรอบข้างว่า มีความเห็นในคดีประการใด

ตัสสปายสิกา ตรงนี้นำไปใช้กับคดีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่า ฝ่ายใดถูก ฝ่ายใดผิด ซึ่งสามารถพบได้บ่อยครั้งกับการต่อสู้คดีแบบข้าง ๆ คู ๆ ของส่วนราชการ เช่น คดีฟ้องเรียกร้อง เกี่ยวกับสิทธิในการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านของข้าราชการ ซึ่งศาลมีบรรทัดฐานไว้เป็นไปในแนวทาง เดียวกันหลายคดี จึงสมควรมีมาตรการตามแนวคิดในเรื่องตัสสปายสิกา ซึ่งเป็นลักษณะของการนำ แนวความคิดไปประยุกต์ใช้ในเชิงลงโทษกับบุคคลบางประเภท โดยมีหนังสือแจ้งนายกรัฐมนตรีให้ ได้รับทราบเพื่อมิให้เกิดปัญหาฟ้องร้องในเรื่องเดิม ๆ อีก ซึ่งอาจเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องถูก ดำเนินการทางวินัย

อีกกรณีหนึ่งที่พบก็คือ การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของส่วนราชการ เมื่อถูกพิพากษาให้ แพ้คดี ตรงนี้ก็ต้องมีการรายงานให้นายกรัฐมนตรีได้รับทราบอันเป็นผลให้ผู้เกี่ยวข้องในการฝ่าฝืนต้อง ถูกดำเนินการทางวินัยเช่นกัน

นอกจากนี้ อาจเป็นกรณีของการไต่สวนคู่กรณี แล้วฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งให้การวกไปวนมา ข้าง ๆ คู ๆ ก็คงต้องใช้มาตรการในทำนองเดียวกันโดยสนับสนุนให้ใช้มาตรการนี้อย่างเอาจริง เอาจัง เพื่อเป็นการป้องปราม ช่วยให้การบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

ติณวัตถารกะ เมื่อนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของ ศาลปกครอง ข้อดีซึ่งเห็นได้ชัดก็คือ คู่กรณีพิพาทพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะ ศาลปกครองไม่ต้องมีคำบังคับหรือคำพิพากษาชี้ขาดคดีแต่อย่างใด ซึ่งศาลต้องเป็นคนกลางใน การไกล่เกลี่ยด้วยวิธีการหมายเรียกคู่กรณีมาพบ และเสนอทางออกให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับกัน

เช่น คดีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ศาลในฐานะคนกลางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง หรือ แจ้งให้เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วแต่กรณี จากนั้น เมื่อหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่รับปาก ก็แจ้งให้คู่ความที่ฟ้องยื่นคำร้องขอถอนฟ้องเสีย ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ก็จะทำให้เรื่องพิพาทจบลงได้ด้วยดี อนึ่ง ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในเรื่องการไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด ซึ่งทราบมาว่า มีการส่งบุคลากรของศาลปกครองไปศึกษาดูงานที่ประเทศเยอรมัน เพื่อมาผลักดันในเรื่องนี้แล้ว อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยย่อมขึ้นอยู่กับไหวพริบปฏิภาณของตุลาการศาลปกครองแต่ละคนว่าจะเลือกใช้วิธีนี้หรือไม่ การประยุกต์ใช้ก็คือการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยการประนีประนอมและสนับสนุนส่งเสริมให้ใช้วิธีการนี้มากขึ้นนั่นเอง หรือการจัดตั้งส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในส่วนนี้

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ ไม่ว่าจะใช้อิทธิธรรมสมณะข้อใดไปประยุกต์ใช้ สิ่งสำคัญก็คือ ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาท ควรจะต้องมีหลักอินทภาษ โดยปราศจาก อคติ ๔ ก็จะช่วยทำให้การทำหน้าที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู^๗
 นิติศาสตรบัณฑิต, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต
 ผู้พิพากษา

ผู้วิจัย ท่านเข้าใจพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ แนวคิดนี้เป็นเครื่องมือหรือชุดวิธีที่พระพุทธเจ้าทรงคิดค้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการอยู่ในพระวินัยปิฎก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการแก้ไขข้อพิพาทในสังคมของพระสงฆ์ ซึ่งมีวิธีในการบริหารจัดการ ๗ รูปแบบ ได้แก่ สัมมุขาวินัย, อมูหวินัย, ปฎิญาตกรรมะ, เยภยยสิกา, ตินณะวัตถารกะ, สติวินัย, ตัสสปापियสิกา เพื่อให้สังคมของพระภิกษุดำเนินไปได้ด้วยความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมกับคู่ขัดแย้ง

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ การนำแนวคิดที่อยู่ในพระวินัยปิฎก อันได้แก่ หลักอภิรณสมณะไปประยุกต์ใช้ถือว่าเป็นเรื่องที่ดีและน่าสนับสนุน เพราะเป็นระบบวิธีคิดตามหลักศีลธรรมและมีความครอบคลุมกับสภาพปัญหามากกว่าการใช้ตัวบทกฎหมายไปแก้ไขปัญหาโดยจะขอเสนอทรรศนะเป็นเรื่อง ๆ ไป ดังนี้

สัมมุขาวินัย ตรงนี้สาระสำคัญคือ การจัดการข้อพิพาทจะต้องกระทำต่อหน้า คู่ขัดแย้ง ต่อหน้าผู้พิจารณาตัดสิน ประเด็นก็คือ ต่อหน้าคู่ขัดแย้ง (คู่กรณี) ความแตกต่างของศาลปกครองและศาลยุติธรรมก็คือ ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา ระบบไต่สวนของศาลปกครองนั้น ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริง ทางปฏิบัติคู่ความส่วนมากก็คือ ส่วนราชการทั้งหลายนั่นเอง ผู้แทนก็คือ อธิบดี, ปลัดกระทรวง, รัฐมนตรี, ผบ.ตร., ผบ.ทบ. เป็นต้น และเนื่องด้วยสภาพของคดีปกครอง ซึ่งต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง บุคคลเหล่านี้มักไม่ติดต่อกับศาลเกี่ยวกับคดีด้วยตนเอง แต่จะมอบอำนาจให้ผู้อื่น หรือพนักงานอัยการดำเนินคดีปกครองแทนตน การนำสัมมุขาวินัยไปประยุกต์ใช้ ถ้าจะให้ดีที่สุด เห็นว่า สำคัญที่สุด ผู้แทนส่วนราชการตามที่กล่าวมาข้างต้นควรดำเนินการด้วยตนเอง (ถ้าเป็นไปได้) รองลงมา ก็คือ เจ้าหน้าที่ที่ทราบเหตุหรือเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องร้องในเรื่องที่พิพาทกัน (มิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย) และลำดับสุดท้ายก็คือ บุคคลที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควรมอบหมายให้ดำเนินคดี (ซึ่งตามปกติเข้าใจว่า เป็นฝ่าย

^๗ สัมภาษณ์ นายณัฐกร ยกชู, ผู้พิพากษา, ๔ สิงหาคม ๒๕๕๕ (บ้านเลขที่ ๒๖/๓๕ ซอย ๑๒ หมู่ ๑๒ ถนน ๓๔๕ ต.คลองข่อย อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี).

กฎหมาย) ส่วนผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชน เชื่อว่าคงดำเนินการหรือติดตามคดีของตนด้วยความเอาใจใส่อยู่แล้วจึงไม่น่ามีปัญหา

ฉะนั้น วิธีทางที่จะทำให้การพิจารณาคดีปกครองเป็นไปตามหลักความพร้อมหน้าตามหลักสัมมุขาวินัย ก็คือ ถ้าคดีใดหรือประเด็นใดเป็นเรื่องสำคัญ ศาลปกครองควรระบุไปในคำสั่ง ต่าง ๆ ที่มีไปถึงส่วนราชการว่า ให้หัวหน้าส่วนราชการที่ถูกฟ้องต้องมาศาลหรือต้องดำเนินการ ด้วยตนเอง หรือมิฉะนั้นจะต้องเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องที่พิพาทกันถ้าทำได้ ทุกองค์คณะและศาลปกครองมีนโยบายที่เป็นเอกภาพไปในแนวทางเดียวกันก็จะทำให้ผู้บริหารของส่วนราชการที่ถูกฟ้องคดีได้รับทราบปัญหาข้อขัดแย้งอย่างแท้จริง มิใช่รู้เฉพาะผู้โต้แย้งข้อพิพาทโดยผู้บริหารอ่านแต่เฉพาะบันทึกรายงานของผู้ช่วยเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดความโปร่งใสและสนับสนุนหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทซ้ำ ๆ ซาก ๆ ที่ทำให้ประชาชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ จึงเห็นได้ว่าการประยุกต์ใช้ในงานนี้ทำให้เป็นไปตามหลักในเรื่องพร้อมหน้าอย่างแท้จริงทั้งในทางโลกและในทางธรรม

ศาลปกครองจะต้องพิจารณาจากรูปคดีแต่ละเรื่องว่า เรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญที่ควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อศาลด้วยตนเองเป็นเรื่อง ๆ ไป ย่อมจะสร้างความเป็นธรรมได้อย่างมาก อย่างไรก็ตาม หัวหน้าส่วนราชการทั้งหลาย ซึ่งมีสถานะเป็นผู้บริหารองค์กร ย่อมมีภารกิจมาก ถ้าจะดำเนินการเองทั้งหมดก็จะไม่สะดวก จึงเห็นว่า การประยุกต์ใช้หลักสัมมุขาวินัย ยังมีวิธีการที่ผ่อนคลายความเข้มข้นกว่าตามที่ให้สัมภาษณ์ไปข้างต้น ก็คือ ศาลปกครองจะทำด้วยประการใดก็ได้ภายใต้กรอบของกฎหมาย ที่จะทำให้ หัวหน้าส่วนราชการได้รับรู้ ย้ำว่า ต้องรู้จริงถึงสภาพปัญหาที่พิพาทกันในศาลปกครอง ตรงนี้ หมายถึง กระบวนการติดตามและประเมินผล เช่น การขอเอกสาร การรับทราบคำพิพากษาเพื่อพิสูจน์ว่า หัวหน้าส่วนราชการได้รับทราบแล้วโดยให้ส่งหลักฐานนั้นยืนยันกลับมาที่ศาลปกครอง เป็นต้น

เรื่องสติวินัย เป็นพุทธวิธีที่ต้องการตัดประเด็นการฟ้องตั้งแต่ต้นซึ่งมีที่มาจาก การที่มีให้มีการโจทพระอรหันต์ การนำไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ เรื่องคดีพิพาทที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้ พิจารณาตรงนี้ก็เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลให้แก่ประชาชนโดยใช้กลยุทธ์ในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากนี้ หากคดีในลักษณะนี้เข้าสู่สารบบคดีตามปกติ ก็ให้เร่งดำเนินการปิดสำนวนโดยเร็วเพราะเป็นคดีที่ศาลปกครองรับฟ้องไว้ไม่ได้โดยสภาพอยู่แล้ว

อมุพหวินัย การยกประโยชน์ให้ หากผู้กระทำได้กระทำในขณะที่เป็นบ้า เป็นหลักทั่ว ๆ ไป ในกฎหมายหลายเรื่อง ซึ่งหากศาลปกครองจะนำไปประยุกต์ใช้ เห็นว่าใช้กับขั้นตอนที่คู่กรณีต้องมาพบศาล ซึ่งถ้าคู่กรณีประพฤติตนไม่เรียบร้อยในศาลปกครอง ต้องไม่ถือสาเอาความแก่ผู้ที่มีสติวิปลาศ

ซึ่งถ้าเป็นคนที่มีสติสมบูรณ์ปกติ ศาลก็จะสั่งไล่เอกชนออกบริเวณศาลและลงโทษจำคุกฐานละเมิดอำนาจศาล แต่ถ้าเป็นคนสติไม่ดีก็อาจแต่เพียงให้ออกไปนอกบริเวณศาลเท่านั้น โดยไม่เอาโทษในเรื่องละเมิดอำนาจศาล ตรงนี้ มองว่าเป็นเรื่องของพรหมวิหาร ๔ ด้วย อีกประการหนึ่ง เห็นว่า อมูพหวินัยที่มีแนวคิดไม่เอาผิดแก่คนบ้า ย่อมหมายความว่า ไม่ประสงค์จะให้ผู้ที่ไม่สามารถควบคุมการกระทำของตนต้องได้รับผลในทางร้าย ดังนั้น จึงควรนำไปประยุกต์ ใช้กับผู้ที่มิข้อจำกัดในการดำเนินการตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องกระทำตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น และกระทำด้วยเหตุปัจจัยที่อาจต้องจำยอม เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ฯ ซึ่งมีการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่ง ตรงนี้จะเห็นได้ว่า ต้องมีเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติที่จะต้องทำตามคำสั่งของเจ้านายซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาระดับสูง ถ้าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำไปด้วยความเชื่อโดยสุจริต เห็นว่า ศาลปกครองก็ต้องใช้เทคนิค ในการทำสำนวนโดยระบุข้อเท็จจริงที่เป็นคุณต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้ปรากฏในคำพิพากษา ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสามารถนำไปอ้างอิงและป้องกันมิให้ตนเองได้รับผลร้าย ซึ่งเป็นแนวทางการประยุกต์ใช้หลักอมูพหวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง นอกเหนือจากการพิจารณาเฉพาะประเด็นในเรื่องของคนดีหรือคนบ้า เพราะต้องพิจารณาก้าวล่วงไปถึงความสามารถหรือข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย อันเป็นเรื่องของข้อจำกัดการแสดงออกเพราะเหตุปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่อาจกระทำหรือแสดงออกได้อย่างที่ใจคิด

ปฏิญญาตกระณะ ตรงนี้เป็น การตัดสินใจไปตามคำรับของคู่กรณี การนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ สามารถมองได้สามประเด็น

ประเด็นที่ ๑ ถ้ามีข้อเท็จจริงได้ชี้ชัดหรือแสดงได้ว่า การกระทำอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องไม่ชอบธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นก็ให้ยุติการแสวงหาข้อเท็จจริงและเร่งตัดสินคดีไปโดยเร็ว เพราะการที่ศาลปกครองจะแสวงหาข้อเท็จจริงไปเรื่อย ๆ ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการอีกมาก

ประเด็นที่ ๒ เป็นเรื่องของไหวพริบปฏิภาณเฉพาะตัวของตุลาการศาลปกครอง เมื่อมีการเรียกคู่กรณีมาพบศาล ถ้ามีกรณีตามประเด็นข้อ ๑ ก็ต้องจัดการให้มีการยอมรับถึงการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้เรื่องยืดเยื้อ ส่วนประเด็นสุดท้ายเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนว่า การบริหารจัดการข้อพิพาทจะต้องแล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งตรงนี้จะกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องเร่งรัดให้ข้อเท็จจริงเป็นที่รับกันโดยเร็วเพื่อจะวินิจฉัยข้อกฎหมายต่อไป

สรุปว่า ทำให้รับกันสามวิธีคือ รับด้วยข้อเท็จจริงในสำนวน และรับด้วยปาก (รับด้วยถ้อยคำ) และเร่งรัดให้รับเพราะสภาพกฎหมายส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

เยกยูยลิกา เป็นหลักการใช้เสียงข้างมากในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตรงนี้การนำไปประยุกต์ใช้ เห็นว่ามีข้อดี ก็คือ เพื่อความรอบคอบในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาททางปกครอง และอีกประการหนึ่ง เพื่อให้สาธารณชนยอมรับผลของคำตัดสินของศาลนั่นเอง

พุทธวิธีในเรื่องนี้ เห็นว่าไม่น่าจะนำไปใช้กับเรื่องทั่ว ๆ ไป ควรนำไปใช้กับข้อพิพาทหรือคดีที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ซึ่งก็สอดคล้องกับกฎหมายของศาลปกครองที่กำหนดในเรื่องนี้ไว้แล้วว่าเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญก็อาจนำเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการ เพื่อพิจารณาตัดสิน ที่นี้ก็อยู่ที่การนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างถ่องแท้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ตามปกติองค์คณะพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นมี ๓ คน ส่วนศาลปกครองสูงสุดมี ๕ คน การนำหลักเยกยูยลิกาไปประยุกต์ใช้ ต้องมีผู้ริเริ่มนั่นก็คือ ตุลาการเจ้าของสำนวน กล่าวคือ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นว่าการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีใดมีความสำคัญที่อาจมีผลกระทบต่อในวงกว้าง ก็ต้องยอมลดทิวเพื่อรับฟังความคิดเห็นของตุลาการอื่นโดยเสนอคดีนั้นเข้าที่ประชุมใหญ่ให้พิจารณา (ต้องไม่กลัวว่าจะเสียหน้าว่าหาทางออกไม่ได้) ช่วยให้ผลของคำตัดสินมีคุณภาพและเป็นไปด้วยความรอบคอบมากขึ้น ทั้งนี้ในการประชุมพิจารณาลงมติ การนำเยกยูยลิกาไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม มองว่า ศาลปกครองต้องให้ความสำคัญกับความเห็นของตุลาการศาลปกครองที่มีชื่อเสียงในด้านความเที่ยงธรรมและความรอบรู้กฎหมายตลอดจนคุณธรรม จริยธรรมและความประพฤติ ซึ่งมีความโดดเด่นจากตุลาการรายอื่น ๆ อันเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปในศาลนั้น หรือในแวดวงนั้น ซึ่งตรงนี้เป็น การสนับสนุนเรื่อง คุณภาพของเสียงข้างมากที่ต้องถือเอาธรรมเป็นใหญ่ ที่พูดมาก็หมายความว่า ให้ความสำคัญกับเสียงหรือความเห็นของคนดี (คนที่น่าเชื่อถือว่าดี)

นอกจากนี้ความแตกต่างระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม ก็คือ ศาลปกครองจะมีระบบของตุลาการผู้แถลงคดี ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีตรงนี้ บทบาทของตุลาการผู้แถลงคดีที่สำคัญ คือ การให้ความเห็นทางคดีโดยอิสระ ไม่ผูกพันกับความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนและองค์คณะพิจารณาพิพากษา แต่ไม่นับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีเป็นหนึ่งในมติแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนั้น เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ต้องการให้มีการถ่วงดุลกันในทางวิชาการ และเพื่อให้เกิดความรอบคอบขององค์คณะในการพิจารณาตัดสินคดี ฉะนั้น ถ้าความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีแตกต่างกับความเห็นขององค์คณะ องค์คณะก็ต้องย้อนกลับมาทบทวนและไตร่ตรองให้รอบคอบถึงความเห็นทางคดีของตน ว่าเหตุใดตุลาการผู้แถลงคดีถึงมีความเห็นแตกต่าง นอกจากนี้ ส่วนงานที่เกี่ยวข้องควรคัดแยกและรวบรวมคำพิพากษาที่มีความเห็นแตกต่างตามที่กล่าวมาไว้ให้สืบค้นต่างหาก เพื่อศึกษาเปรียบเทียบทางวิชาการ ที่กล่าวมาในประเด็นนี้ทั้งหมดก็คือ ประยุกต์เรื่องเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองในเรื่องของการทำความเห็นทางคดีปกครอง

ตสปปยสิกา เห็นว่าเป็นพุทธวิธีที่ใช้ป้องกันและปราบปรามพวกผู้ร้ายปากแข็ง ตรงนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้ทุกกาลไม่เฉพาะแต่ศาลปกครองเท่านั้น กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือเมื่อมีคู่พิพาทสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งอาจพูดจริง อีกฝ่ายหนึ่งอาจพูดไม่จริงแต่ความจริงมีได้อยู่เพียงอย่างเดียว แม้ความเท็จจะมีหลายอย่างก็ตาม การให้การวกไปวนมาย่อมก่อให้เกิดการประวิงเวลาให้คดีความล่าช้า ถ้ามีพยานหลักฐานชัดเจนแล้วเจอเหตุการณ์ ลักษณะนี้ ศาลปกครองควรมีมาตรการในเชิงรุกเพื่อเป็นการป้องปรามและมีให้เป็นตัวอย่าง เช่น ถ้าเป็นเรื่องที่คู่กรณีมาให้ถ้อยคำต่อศาล กรณีเป็นส่วนราชการที่ถูกฟ้องก็ให้รายงานต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นขึ้นไป เพื่อให้ดำเนินการทางวินัย และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนถ้าเป็นราษฎรก็ให้ฝ่ายที่รับผิดชอบร้องทุกข์ดำเนินคดีฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น และในประการสำคัญก็ควรมีการเผยแพร่ต่อบุคคลทั่วไปให้รับรู้รับทราบ ว่า ศาลปกครองเคยใช้มาตรการในลักษณะนี้แล้ว อันเป็นการสนับสนุนให้สามารถป้องปรามการประวิงคดีและการให้ข้อมูลเท็จต่อศาลให้เกิดผลเป็นรูปธรรม แต่ก็มีข้อพึงระวังว่า ผู้ที่จะถูกใช้มาตรการลักษณะนี้ จะต้องเป็นผู้ที่เลือกทอนจริง ๆ ซึ่งคงต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

ติณวัตถการกะ การนำหลักการนี้ไปประยุกต์ใช้ ข้อดีซึ่งเห็นได้ชัดก็คือ คู่กรณีพิพาทพึงพอใจด้วยกันทั้งสองฝ่าย เพราะศาลปกครองไม่ต้องมีค่าบังคับหรือค่าพิพาทวิชาชีพขาดคดีแต่อย่างใด ซึ่งศาลต้องเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยด้วยวิธีการหมายเรียกคู่กรณีมาพบ และเสนอทางออกให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับกัน เช่น คดีที่ฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า (เช่น ฟ้องว่าการไฟฟ้านครหลวงไม่ยอมซ่อมสายไฟที่ห้อยระโยงระยางในถนนสาธารณะ) ศาลก็ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตามประเด็นที่ถูกฟ้องร้อง ตามตัวอย่างที่ยกมา ก็คือ ให้ซ่อมแซมสายไฟฟ้าแรงสูงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย จากนั้น เมื่อหน่วยงานได้ดำเนินการตามที่รับปาก ก็แจ้งให้คู่ความที่ฟ้องยื่นคำร้องขอถอนฟ้องเสีย ศาลก็จะมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ก็จะทำให้ข้อขัดแย้งพิพาทยุติลงได้ด้วยความรู้สึกที่ดีระหว่างกัน อนึ่ง ปัจจุบันยังไม่มีส่วนงานภายในของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในเรื่องการไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด ซึ่งทราบมาว่า มีการส่งบุคลากรของศาลปกครองไปศึกษาดูงานที่ต่างประเทศ เพื่อมาผลักดันให้มีการจัดตั้งแผนกที่ทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องของการไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยย่อมขึ้นอยู่กับตุลาการศาลปกครองในเชิงปัจเจกบุคคลว่า จะเลือกใช้วิธีไกล่เกลี่ยประนีประนอมเพื่อปิดสำนวนหรือไม่

ทรรศนะส่วนตัวมองว่า การประยุกต์หลักติณวัตถการกะในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ย่อมสร้างความพึงพอใจสูงสุดกว่าวิธีอื่นเพราะไม่มีใครแพ้ใครชนะแต่เป็นเรื่องของการยอมผ่อนผันให้แก่กันและกันโดยยอมรับในทางได้และทางเสียด้วยกันทั้งสองฝ่าย ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องทั้งภายในจิตใจและภายนอกที่ได้แย้งวิวาทกัน แนวทางประยุกต์ใช้เห็นว่ามี ๒ แนวทาง

แนวทางที่ ๑ ตุลาการศาลปกครองต้องเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณี ประนีประนอมยอมความกันโดยกำหนดเงื่อนไขและความต้องการให้คู่พิพาทสามารถบรรลุ ความต้องการร่วมกัน เช่น การฟ้องว่าอธิบดีเลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่เป็นธรรมและศาลปกครองเห็นว่าเป็นความจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ก็อาจมีคำสั่งเรียกคู่กรณีมาสอบถามและเสนอให้อธิบดีแก้ไข เยียวยาความไม่เป็นธรรมนั้นเสียภายในกำหนดเวลาที่เดือนถัดไป และให้ผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้อง จากนั้นศาลปกครองก็สั่งจำหน่ายคดีโดยไม่ต้องมีคำพิพากษา ดังนี้ก็จะสร้างความพึงพอใจให้คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

แนวทางที่ ๒ เป็นเรื่องของส่วนงาน หรือแผนก หรือกอง หรือสำนัก (แล้วแต่จะเรียก) ก็คือ ศาลปกครองไม่มีส่วนงานที่รับผิดชอบในเรื่องการไกล่เกลี่ยโดยตรงในขณะนี้ เชื่อว่า ถ้าจะมีการไกล่เกลี่ยน่าจะเป็นการดำเนินการบริหารจัดการข้อพิพาทตามแนวทางที่ ๑ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้ว ฉะนั้น จึงควรมีการผลักดันให้มีส่วนงานภายในที่ทำหน้าที่ในเรื่องนี้ ซึ่งศาลยุติธรรมมีมานานแล้ว (คือ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม) อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวและยั่งยืน มากกว่าแนวทางที่ ๑ ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะตัวของตุลาการแต่ละคนว่าให้ความสำคัญกับเรื่องนี้มากน้อย แตกต่างกันไป

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ ควรมีการฝึกอบรม หรือมีการนิมนต์พระ หรือผู้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ มาบรรยายให้ความรู้กับบุคลากรของศาลปกครอง เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในพุทธวิธี บริหารจัดการข้อพิพาท

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายสหโรจน์ สุชี^๔
 นิติศาสตรบัณฑิต, ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์)
 พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง

ผู้วิจัย ท่านเข้าใจพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นชุดเครื่องมือสำหรับจัดการข้อพิพาทของพระสงฆ์ที่มีมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล โดยกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติที่แน่นอนซึ่งปรากฏอยู่ในคัมภีร์พระวินัยปิฎก ชุดเครื่องมือที่ว่ามานี้ มี ๗ วิธีการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้อขัดแย้งของพระภิกษุสงฆ์สงบไป เพื่อให้หมู่คณะสงฆ์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ การประยุกต์สัมมาวินัย ดังที่ทราบคือ ภาระงานที่สำคัญในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็คือ การนำเสนอข้อมูลต่อศาลปกครองด้วยเอกสารทั้งฝ่ายผู้ฟ้องคดีและฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดี ระบบของศาลปกครองที่แตกต่างจากศาลยุติธรรมก็คือ ระบบของการจัดทำบัญชีระบุงาน ทำให้คู่ความทุกฝ่ายได้ทราบว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะใช้เอกสารหลักฐานใด ๆ ในการต่อสู้คดี เพื่อป้องกันมิให้มีการจู่โจมกันด้วยพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่รับรู้รับทราบ ตรงนี้ถือว่าศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง, ศาลอาญา, ศาลจังหวัด, ศาลแขวง) มีหลักในเรื่องความพร้อมหน้าตามแนวคิดในเรื่องสัมมาวินัยอยู่แล้วโดยสภาพเพราะจะต้องมีการจัดทำบัญชีพยานยื่นต่อศาล แต่ระบบวิธีพิจารณาของศาลปกครองไม่มีเรื่องของการจัดทำบัญชีระบุงานเหมือนเช่นศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

ประการต่อมา เห็นว่าในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองผู้ฟ้องคดี ที่แท้จริง (หัวหน้าส่วนราชการ) ยังไม่มีโอกาสรับรู้ข้อพิพาทอย่างเป็นจริงเป็นจังตามความเป็นจริง เพราะส่วนมากไม่ได้เข้ามาในกระบวนการต่อสู้คดีของศาลปกครอง หัวหน้าส่วนราชการมักจะใช้วิธีการมอบอำนาจให้ดำเนินการแทน ซึ่งจะว่าไป ก็มีข้อเรื่องที่ผิดหรือขัดต่อระเบียบกฎหมายแต่ประการใด แต่ถ้ามองในแง่ของความเอาใจใส่ในความเดือดร้อนของคนที่ถูกละเมิดสิทธิและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยราชการควรตระหนักและให้ความสำคัญมากกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องดูว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็ควรมีการติดตามผลคดีอย่างจริงจังและใกล้ชิด ส่วนศาลปกครองก็ต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับสัมมาวินัย นั่นก็คือ

^๔ สัมภาษณ์ นายสหโรจน์ สุชี, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

การระบุให้ชัดเจนในคำสั่งต่าง ๆ ว่าจะให้ผู้ใดมาดำเนินการสอบสวนพิจารณา กับศาลหรือมิฉะนั้น อาจเขียนระบุไว้ในคำพิพากษาในเชิงแนะนำว่า ให้ดำเนินการอย่างไร ๆ ให้หัวหน้าส่วนราชการที่แท้จริงได้รับรู้ด้วย ที่กล่าวมาก็เป็นเรื่องการประยุกต์หลักสัมมาวินัยกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความพร้อมหน้าอย่างแท้จริง หรือเท่าที่สภาพในวิถีทางโลกจะเอื้ออำนวยตามสมควรแก่กรณี

เรื่องสติวินัย มองว่าเป็นเรื่องที่จะใช้กับบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณภาพ ตรงนี้หมายความว่า จากการตรวจสอบพิจารณาเอกสารหลักฐานในสำนวนคดี และหากเห็นว่า คู่กรณีไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ฟ้องคดีหรือฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้ปรากฏแก่บุคคลทั่วไปว่ามีชื่อเสียงในด้านคุณงามความดีเป็นที่ประจักษ์แก่สังคม ดังนี้ ศาลปกครองก็ชอบที่จะใช้อำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับบุคคลผู้นั้น เช่น การขอประวัติการรับราชการ ประวัติการถูกลงโทษทางวินัย หรือประวัติการได้รับการเชิดชูเกียรติในกรณีต่าง ๆ ตรงนี้เห็นว่าเป็นตัวชี้วัดได้ระดับหนึ่งถึงคุณธรรมจริยธรรมของบุคคลนั้น จากนั้น จึงนำข้อมูลนี้มาประกอบการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยคดี ย้ำว่านำมาประกอบดุลพินิจมิใช่การนำมารับฟังอย่างเด็ดขาดแล้วมีธงคำตอบชี้ผิดชี้ถูก ก็ด้วยเหตุที่ว่า สติวินัยเป็นวิธีการที่ใช้กับพระอรหันต์ ซึ่งสมัยก่อนเข้าใจว่า คงมีวิธีที่จะทราบได้ว่าพระรูปใดเป็นพระอรหันต์ แต่เมื่อนำมาประยุกต์กับศาลปกครองซึ่งเป็นสังคมของชาวโลกในปัจจุบัน ก็คงไม่ ๑๐๐% ที่จะบอกว่า ผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีรายใดเป็นคนดี หรือเป็นคนไม่ดี ดังนั้น การประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง ก็คือ การช่วยเหลือหรือการให้ความสำคัญกับคนที่น่าเชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรม ซึ่งตรงนี้ศาลปกครองจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะให้ผู้ที่น่าเชื่อว่าเป็นผู้มีคุณธรรมเป็นฝ่ายแพ้คดี ต่อไป ขออนุญาตให้สัมภาษณ์เชื่อมโยงไปถึงเรื่อง เภยยุยงสิกา (หลักการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก) ซึ่งก็คือ เสียงข้างมากเชิงคุณภาพ คุณภาพที่ว่าคือ คุณภาพของผู้ตัดสินและคุณภาพของผลการตัดสิน การประยุกต์ก็คือ การให้ความสำคัญกับผู้ที่ได้รับการยอมรับในเรื่องความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญชำนาญในประเด็นที่ต้องตัดสิน ประกอบกับผู้นั้น เป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่โดดเด่น ศาลปกครองเมื่อมีประเด็นปัญหาสำคัญ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เปิดช่องให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครองเพื่อพิจารณาได้ หลักเภยยุยงสิกาจึงสามารถนำไปประยุกต์กับการประชุมใหญ่เพื่อวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองได้ โดยมุ่งเน้นไปที่คุณภาพของคนที่ตัดสิน ข้อพิพาทตามที่กล่าวไว้ข้างต้น นอกจากนี้ ในส่วนของบุคคลอื่นที่จะลงมติจะต้องมีคุณธรรมจริยธรรมประจำใจ เพื่อให้การทำหน้าที่ตัดสินคดีเป็นไปด้วยความเที่ยงธรรม ชอบด้วยเหตุและผล สรุปที่กล่าวมาทั้งหมด ก็คือ การให้น้ำหนักและความสำคัญกับความเห็นหรือทรรศนะของคนดีนั่นเอง จึงจะถือว่า มติที่ออกมานั้น เป็นเสียงข้างมากเชิงคุณภาพตามหลักวิธีคิดในเรื่องเภยยุยงสิกา

ต่อไปก็เป็นเรื่องการประยุตต์สสปปียสิกา จะเห็นได้ว่ากลวิธีในการต่อสู้คดีที่มีคู่พิพาทสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งจะมีข้ออ้างอย่างหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งจะมีข้ออ้างอีกอย่างหนึ่ง เช่น ข้าราชการฟ้องผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ชอบ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องต่อสู้ว่า คำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว ความจริงย่อมมีอยู่อย่างเดียวกันว่า คำสั่งลงโทษชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตามจากตัวอย่างข้างต้น จึงสะท้อนได้ว่า ความไม่จริงย่อมเกิดขึ้นแก่คู่กรณีไม่ฝ่ายใดก็ฝ่ายหนึ่งอย่างแน่นอน

ดังนั้น การนำหลักตัสสปปียสิกาไปประยุกต์ใช้ ก็คือ การนำมาตรการในเชิงลงโทษ มาใช้กับพวกที่ชอบโกหกให้ข้อมูลเท็จ ทั้งที่พยานหลักฐานแน่ชัดแล้ว ตามตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น สมมุติว่า ข้าราชการผู้นั้นถูกกลั่นแกล้งจริง ศาลก็ต้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และอาจรายงานให้ต้นสังกัดได้รับรู้ เช่น ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยระดับกรม ก็ให้รายงานไปที่กระทรวง เพื่อให้มีการดำเนินมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ผู้สั่งลงโทษโดยมิชอบ เป็นต้น สรุป การประยุกต์ใช้หลักตัสสปปียสิกา ก็คือ การใช้มาตรการในเชิงลงโทษแก่ผู้สร้างปัญหาให้กับการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง นั่นเอง เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและไม่กระทำผิดซ้ำอีก

อุมพหวินัย เรื่องการยกประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ไม่สมประกอบ ตรงนี้ก็เป็นหลักทั่ว ๆ ไป ที่ไม่เอาโทษแก่คนที่ไม่รู้สำนักผิดชอบชั่วดีในการกระทำของตน แต่ตรงนั้นเป็นมิติในเรื่องของการนำคนไปลงโทษทางอาญา ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๕ สถาน (ประหารชีวิต, จำคุก, กักขัง, ปรับ, ริบทรัพย์สิน) ศาลปกครองมิได้มุ่งเน้นไปที่การลงโทษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เว้นแต่เรื่องเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดอำนาจศาล ซึ่งศาลปกครองสามารถสั่งลงโทษจำคุกได้โดยนำหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนั้น ถ้าปรากฏว่าผู้ที่จะถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้กระทำความผิดด้วยเหตุสุดวิสัยสมควร ศาลปกครองก็ชอบที่จะยกประโยชน์ให้แก่ผู้นั้นโดยไม่ถือเอาความ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดอุมพหวินัยอยู่แล้ว

อย่างไรก็ดี ถ้าจะมองในแง่คิดของนิติวิธี น่าจะนำมาปรับใช้โดยพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับความบกพร่องในเรื่องความสามารถ น่าจะเกิดประโยชน์มากกว่า ความบกพร่องในเรื่องความสามารถก็คือ การแสดงออกที่ถูกจำกัดไว้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ซึ่งคงต้องดูเป็นเรื่อง ๆ ไปว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับข้อพิพาทถูกจำกัด การแสดงออกอย่างหนึ่งอย่างใดในเรื่องต่าง ๆ หรือไม่ ถ้ามี ศาลปกครองก็ต้องวินิจฉัยข้อกฎหมายให้เป็นคุณแก่ผู้นั้น โดยระมัดระวังมิให้ผู้นั้น ได้รับผลร้ายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้อง

เรื่องปฏิญาตกรณะ การประยุกต์ใช้มองว่า ศาลปกครองต้องทำให้ประเด็นที่โต้แย้งกันนั้นยุติโดยเร็ว (ข้อเท็จจริงต้องรับกันให้ได้ เพื่อปรับข้อกฎหมายและวินิจฉัยคดี) โดยมีคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาศาล และทำให้คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมรับในประเด็นใด ๆ ก็ตามที่ศาลปกครองเห็นว่า เป็นสาระสำคัญ โดยไม่ปล่อยให้คดีไม่เคลื่อนไหวหรือมีแต่การส่งเอกสารโต้ตอบกันไปมาเรื่อย ๆ อัน

เป็นการถ่วงเวลาให้คดีเสร็จสิ้นล่าช้า ถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถประยุกต์ใช้หลักปัญญาไตรภพได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมส่งผลให้การคืนความยุติธรรมเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

เรื่องสุดท้ายเรื่องการประนีประนอม หรือที่เรียกว่า ตินวัตถารกะ เห็นว่า ควรมี การจัดตั้งหน่วยงานภายในของศาลปกครองทำหน้าที่ในเรื่องนี้ เพราะการไกล่เกลี่ยสร้างความพึงพอใจให้กับคู่กรณีได้สูงสุด ลดปัญหาปริมาณงานที่คั่งค้าง คู่พิพาทต่างฝ่ายต่างก็มีความรู้สึกที่ดีต่อกัน เมื่อได้มีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง จึงมองว่า ถึงเวลาที่ศาลปกครองควรสร้างระบบไกล่เกลี่ยให้เป็นรูปธรรมเหมือนเช่นศาลยุติธรรมที่มีสำนักกระงับข้อพิพาทมานานแล้ว อย่างไรก็ตามขณะนี้เมื่อยังไม่มีหน่วยงานที่ว่ามาในสังกัดของสำนักงานศาลปกครอง ศาลปกครองก็ไม่ควรปฏิเสธหลักในเรื่อง การไกล่เกลี่ยซึ่งเห็นว่าสามารถกระทำได้ ด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาท (ตุลาการศาลปกครอง) ต้องเป็นคนกลาง โดยเรียกคู่กรณีมาพบให้ทั้งสองฝ่ายได้พูดคุยกัน เพื่อให้ทราบถึงความประสงค์ของแต่ละฝ่าย ถ้าตกลงกันได้และไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะก็ให้ถอนฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความต่อไป เพราะเท่าที่ทราบเป็นเรื่องดุลพินิจเฉพาะตัวของตุลาการแต่ละคนว่าจะใช้วิธีนี้หรือไม่

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ คิดว่าวิธีนี้เป็นประโยชน์ และน่าใช้มากที่สุด โดยส่วนตัวคิดว่า ศาลปกครองควรนำหลักตินวัตถารกะ มาประยุกต์ใช้ ด้วยเหตุผลที่ได้ให้สัมภาษณ์ไว้โดยละเอียดแล้วและควรให้การอบรมเรื่องนี้ แก่บุคคลภาครัฐ ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการข้อพิพาท เพื่อนำไปเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาตนเองต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร^๙
 รัฐศาสตร์บัณฑิต, นิติศาสตร์บัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต
 พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง

ผู้วิจัย ท่านเข้าใจพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ เรื่องดังกล่าวพระพุทธเจ้าตรัสว่าไว้ ในพระวินัยปิฎก เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการข้อพิพาทของสังคมสงฆ์ ในลักษณะต่าง ๆ ๗ ประการ แต่ละวิธีมีความแตกต่างในการใช้ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพข้อขัดแย้งว่า พระภิกษุสงฆ์ขัดแย้งกันในเรื่องใด ในประการสำคัญเป็นวิธีคิดตามหลักศีลธรรม (Moral) ซึ่งละเอียดอ่อนกว่า Legal โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสงบสุขขององค์กรสงฆ์

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ ถ้าจะมองในแง่ของสังฆะหรือกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) อธิกรณสมณะหลายเรื่องมีอยู่ในตัวของมันเองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพียงแต่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับบริหารจัดการข้อพิพาท มิทราบ หรือมิได้ให้ความสนใจ แต่ถึงจะมีก็มิได้หมายความว่ามีความละเอียดลุ่มลึกเหมือนพุทธวิธี ซึ่งองค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงคิดค้นและนำมาอธิบายในรูปแบบของคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนาที่เรียกว่า พระวินัยปิฎก จึงเป็นที่น่ายินดีและน่าสนใจที่จะนำแนวคิดอธิกรณสมณะไปประยุกต์ใช้กับวิธีพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองไทย

การประยุกต์ใช้ขอกกล่าวแต่ละประเด็น ตามลำดับดังนี้

สัมมุขาวินัย ขอพูดเจาะประเด็นสั้น ๆ เลยว่าเมื่อย้อนกลับมาดูวิธีการจัดการ ข้อพิพาทของศาลปกครอง ไม่บังคับว่าคู่ความจะต้องอยู่พร้อมหน้าพร้อมตากัน ปัญหาก็คือ ผู้เป็นหัวหน้าหน่วย (คู่กรณีฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีเป็นส่วนใหญ่) ไม่รู้ถึงข้อบกพร่องของส่วนราชการตน ตามที่ได้กระทำการกระทบสิทธิของเอกชนในเรื่องต่าง ๆ (ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ ออกคำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด) ดังนั้น การมอบหมายผู้ได้บังคับบัญชาแล้วค่อยอ่านรายงานที่หลังจึงถือว่าเป็นเรื่องปกติของหน่วยราชการ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาเดิม ๆ ซ้ำซาก หลายคดี

จึงเห็นว่า ถ้าจะนำสัมมุขาวินัยไปบูรณาการกับแนวความคิดในการบริหารจัดการคดีของศาลปกครอง ก็หมายถึง ต้องทำให้คู่กรณีได้รับรู้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและอย่างแท้จริง

^๙ สัมภาษณ์ นายไพโรจน์ ทองเพชร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

(อย่างแท้จริง หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเรื่องต้องรับรู้) มิใช่รับรู้เฉพาะ กองกฎหมายหรือพนักงานอัยการ ดังนั้น การสนับสนุนให้ใช้เรื่องสัมมุขาวินัยในทางปฏิบัติ ก็ต้องระบุนไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงไปในคำสั่ง (หมาย) ของศาลในกรณีต่าง ๆ ว่าจะให้ผู้ใดเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งน่าจะนำไปใช้กับคดีสำคัญ ๆ หรือประเด็นที่สำคัญ ๆ ซึ่งศาลปกครองก็เคยใช้วิธีการนี้เท่าที่ทราบเป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายสัญญาติประกอบกับการนำไปใช้ยังจำกัดอยู่เฉพาะตัวตุลาการศาลปกครองหรือผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่พนักงานคดีปกครองแต่ละคน ขึ้นอยู่กับพิจารณาญาณ หรือไหวพริบปฏิภาณส่วนตัว โดยยังไม่มีความมาตรฐานในการนำไปปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันแต่อย่างใด กระบวนการจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองจึงควรผลักดันให้แนวคิดนี้ใช้อย่างมีระเบียบแบบแผนเป็นมาตรฐานเดียวกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

สติวินัย จากแนวคิดที่ว่าพระอรหันต์ไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกล่วงละเมิด จึงไม่สมควรที่จะถูกฟ้องร้องและพิจารณาถึงการกระทำที่ถูกฟ้องร้อง ตรงนี้สอดคล้องกับเรื่องคดีที่ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณานั้นเอง ซึ่งปัจจุบันยังคงมีคดีในลักษณะนี้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองอยู่ ทั้งที่ศาลปกครองจะต้องมีคำสั่งไม่รับคดีเหล่านั้น การนำไปปรับใช้ประโยชน์ก็คือ ช่วยลดปริมาณงานคดีที่ค้างค้ำ วิธีการที่คิดว่าจะได้ผลก็คือ การโฆษณา ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจว่าเรื่องใด ฟ้องได้ เรื่องใดฟ้องไม่ได้ โดยอาจประสานงานกับสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ การเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศาลปกครองหรือ เอกสารแจกจ่ายให้กับผู้มาติดต่อ เป็นต้น

อุมพหวินัย จากหลักการที่ยกประโยชน์ให้แก่ผู้ที่มีสติวิปลาส ถ้านำมาเทียบเคียงกับวิถีโลก คงเป็นเรื่องที่พอจะเทียบเคียงได้กับ “ ความสามารถ ” กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ ความบกพร่องในเรื่องความสามารถ ในที่นี้ หมายความว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ต้องอยู่ภายใต้ของการถูกบังคับบัญชาหรือถูกรอบงำจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าจนยากที่จะปฏิเสธ และการกระทำนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเหตุที่ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เช่น คำสั่งปิดโรงงานอุตสาหกรรมของรัฐมนตรี ย่อมต้องมีข้าราชการประจำเกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนตั้งแต่การเสนอเรื่อง ไปจนถึงการปิดประกาศคำสั่งไปยังโรงงานที่ถูกสั่งปิด ถ้าปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้กระทำไปโดยสุจริตก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินการทางวินัย เพราะรัฐมนตรีอยู่ตามวาระดำรงตำแหน่งเท่านั้น แต่ตัวข้าราชการประจำยังคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นั้นอย่างต่อเนื่อง ศาลปกครองสามารถยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือได้ ด้วยวิธีระบุนไว้ให้ชัดเจนในคำพิพากษาถึงที่ไปที่ไปและเหตุผลที่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องได้กระทำเพราะตกอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคในการทำสำนวนคดีเพื่อนำรายละเอียดของคำพิพากษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตนตามที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้ในทางที่เป็นคุณไว้ใช้ยืนยันหากต้องถูกดำเนินการทางวินัย หรือถูกดำเนินการในประการใดที่เป็นผลร้ายต่อตัวข้าราชการผู้นั้น ส่วนคำสั่งของรัฐมนตรีที่มีขอบด้วยกฎหมาย ศาลก็สั่งเพิกถอนตามมาตรา ๗๒ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ไปตามปกติ ที่กล่าวมาเป็นเพียงการยกตัวอย่าง ซึ่งมองในแง่ของความสามารถ (ข้อจำกัดในการแสดงออก) ซึ่งควรมีเกราะคุ้มกันให้กับบุคคลที่มีข้อจำกัดในความสามารถเพื่อยกประโยชน์ให้

ส่วนเรื่องทั่ว ๆ ไป ก็อาจนำไปใช้กับ การดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาลของคู่กรณีที่เข้าข่ายว่าอาจถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล เช่น ก่อความวุ่นวาย หรือทำตัวไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล แต่ผู้กระทำเช่นนั้นสติไม่ดี หรืออาจหย่อนความสามารถเพราะเป็นผู้เยาว์ หรือเพราะความไม่รู้กฎหมายด้วยเหตุของการศึกษาน้อย ศาลก็อาจยกเว้นโทษให้

เรื่องตัสสปापियสิกา มองว่าเป็นพุทธวิธีที่กำหนดวิธีการในลักษณะของการแข่งขันหรือการกดดัน เป็นมาตรการในเชิงลงโทษข่มคนชั่ว เพื่อให้บุคคลบางจำพวกมีความยำเกรงหรือกลัวเกรงต่อสิ่งที่กระทำโดยไม่ถูกต้องและไม่ยอมรับผิดทั้งที่ข้อเท็จจริงประจักษ์ชัดแต่ก็ยังื้อรันไม่ยอมรับสถานการณ์เหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้ในการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง มองได้สองลักษณะ ลักษณะแรกเกิดขึ้นในรูปแบบของการต่อสู้ด้วยเอกสาร (คำฟ้อง, คำให้การ, คำคัดค้าน คำให้การ, คำให้การเพิ่มเติม, คำร้อง, คำชี้แจง, คำแถลง) ซึ่งข้อต่อสู้ที่ปรากฏเอกสารนั้น ไม่เป็นความจริงหรือขัดแย้งกับความจริงตามที่ศาลปกครองพิจารณาได้ความ ลักษณะที่สอง เมื่อคู่กรณีมาพบศาล (การไต่สวน, การพิจารณาคดีครั้งแรก) แล้วให้ถ้อยคำที่ไม่เป็นความจริง หรือไม่ให้การยอมรับ ทั้งที่มีหลักฐานในเรื่องนั้น ๆ รับฟังเป็นที่ยุติ

ตรงนี้ การประยุกต์ใช้ก็คือ การนำวิธีการของตัสสปापियสิกามาบูรณาการแนวความคิดในรูปแบบของการป้องปรามการกระทำอันไม่ถูกต้องของบุคคลบางประเภท เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง โดยอาจใช้วิธีการเป็นลำดับขั้น โดยเพิ่มความเข้มข้นของมาตรการ เช่น เริ่มตั้งแต่การตักเตือน, การร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจให้ดำเนินคดีฐานแจ้งความเท็จ, การรายงานต้นสังกัดให้ดำเนินการทางวินัย และที่สำคัญต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้สังคมได้รับรู้ว่าศาลปกครองมีมาตรการที่เข้มงวดต่อบุคคลประเภทนี้ แต่ทั้งนี้ จะเป็นการเผยแพร่เฉพาะในสาระสำคัญ โดยไม่ต้องลงรายละเอียดว่าผู้นั้นเป็นใครหรือมีชื่อเสียงเรียงนามอะไร (เผยแพร่ว่ามีการใช้มาตรการทำนองนี้ มิใช่เผยแพร่รายละเอียดผู้ที่ถูกมาตรการ) ตรงนี้ที่กล่าวมาก็เป็นการประยุกต์เรื่องตัสสปापियสิกากับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย

เรื่องเยภยสิกา เรื่องของการรับฟังความคิดเห็นข้างมาก หรือความเห็นส่วนใหญ่ของหมู่คณะใหญ่ ตรงนี้ขออนุญาตไม่มองในมิติของการลงมติในคดีที่ใช้หลักเสียงข้างมาก ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็มีเขียนไว้ แต่มองในแง่ของแนวปฏิบัติหรือมาตรฐานในการทำงานการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการมากกว่า ก็คือ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมของสำนักงานศาลปกครอง ควรจะเป็นเจ้าภาพในการจัดอบรมสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีปกครอง โดยคัดเลือกเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติใน

เรื่องของการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และประชุมกันให้ได้ข้อยุติและถือเอามติของที่ประชุมในเรื่องนั้น ๆ เป็นแนวทางในการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีที่มีปัญหา หรือมีช่องว่างของกฎหมาย (Gap of Law) ซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดี มีหลักเกณฑ์และมีแนวทาง (GUIDE) ในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาท ซึ่งถือเสมือนว่า หลักเกณฑ์หรือแนวทาง ที่ว่ามานี้ เป็นหลักอันมีที่มาจากมติของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วยเสียงข้างมาก ซึ่งเห็นว่าควรสนับสนุนให้มีการจัดโครงการในลักษณะนี้บ่อย ๆ เพราะในความเป็นจริง ๆ นาน ๆ จะจัดซักครั้ง ทั้งนี้เป็นประโยชน์มากเพื่อจะได้มีแนวปฏิบัติในการทำงาน

ปฏิญญาตระณะ การตัดสินปรับอาบัติตามคำรับ ซึ่งมีได้สองลักษณะ คือ รับเพราะถูกฟ้องกับรับผิดเองโดยไม่มีผู้ฟ้องร้อง คุณประโยชน์ที่จะได้จากพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาททำให้ข้อพิพาทยุติได้ด้วยความสะดวกเร็ว อีกทั้งการใช้มาตรการลงโทษเป็นไปด้วยความชอบธรรมเพราะผู้กระทำผิดยอมรับตามนั้นแล้ว ถ้านำมาบูรณาการกับการปฏิบัติงานของตุลาการศาลปกครองและพนักงานคดีปกครองย่อมทำให้ลดขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา คดีเสร็จเร็วไม่คั่งค้าง

ในทางปฏิบัติของศาลปกครองจะเรียกขั้นตอนแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีหลัก ๆ ว่า “ ๔ ขั้นตอน ” ได้แก่ ๑. ฟ้อง ๒. ให้การ ๓. คัดค้านคำให้การ ๔. ให้การเพิ่มเติม ซึ่งแท้จริงแล้วถ้าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายรับฟังได้เป็นที่ยุติในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดตามที่กล่าวมา กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองเปิดช่องให้สามารถหยุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและสรุปความเห็นทางคดีได้ ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวคิดพุทธวิธีในเรื่องปฏิญญาตระณะที่ตัดสินไปตามคำรับของผู้กระทำ ความผิดแต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะให้แสวงหาข้อเท็จจริงจนครบถ้วนทั้ง ๔ ขั้นตอน ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการที่เนิ่นนาน การประยุกต์ใช้ที่ได้ผลมี ๒ แนวทาง แนวทางแรก คือตุลาการเจ้าของสำนวนหรือพนักงานคดีปกครองต้องเอาใจใส่ในคดีตั้งแต่เริ่มต้นของการดำเนินกระบวนการพิจารณาแล้ว ว่าข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ชัดเจนเพียงพอที่จะสรุปสำนวนหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าเพียงพอให้เร่งดำเนินการสรุปสำนวนต่อไปโดยเร็ว สำหรับการประยุกต์ใช้ แนวทางที่สอง เห็นว่าปรากฏอยู่ในรูปแบบของคำสั่งเรียกคู่กรณีให้มาพบศาลและศาลสอบถามประเด็นที่คู่กรณีพิพาทกันว่าจะยอมรับกันในประเด็นใด คู่กรณีอาจยอมรับเองโดยที่ศาลยังมิได้สอบถามหรือ อาจยอมรับเพราะศาลได้สอบถามสรุป การนำหลักปฏิญญาตระณะไปประยุกต์ใช้ก็คือ การใช้กลยุทธ์เพื่อเร่งรัดให้คู่กรณียอมรับในประเด็นที่พิพาทกัน เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วนั่นเอง อันเป็นการช่วยสะสางปริมาณคดีในศาลปกครองมิให้คั่งค้างพอกพูน

เรื่องติณวัตถารกะ วิธี การประยุกต์ใช้จะคล้าย ๆ กับเรื่องปฏิญญาตระณะ คือ การออกหมายเรียกคู่กรณีให้มาพบศาล ซึ่งไม่ใช่การมุ่งเน้นให้คู่กรณียอมรับในข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย แต่จะเป็นการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณียอมผ่อนผันให้แก่กันโดยมีทางออกร่วมกันทั้งสองฝ่าย จนกระทั่งทั้งสองฝ่ายพึงพอใจในข้อเสนอของอีกฝ่ายหนึ่ง จนยอมถอนฟ้องจากศาล ซึ่งตรงนี้มองว่า

เป็นการประยุกต์ใช้ในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือมาตรการระยะสั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับผู้รับผิดชอบเรื่องแต่ละคนจะใช้วิจารณญาณ ทางที่ดีควรมีส่วนงานที่รับผิดชอบโดยตรงของศาลปกครองที่ทำหน้าที่ดังกล่าว เหมือนเช่น ศาลยุติธรรมที่มีส่วนงานภายในที่รับผิดชอบในเรื่องของการไกล่เกลี่ย ซึ่งเรียกว่า “ สำนักกระงับข้อพิพาท ” สำนักงานศาลยุติธรรม แต่สำนักงานศาลปกครอง ยังไม่มีหน่วยเฉพาะทางที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาท ในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ ควรมีการจัดให้บุคลากรของสำนักงานศาลปกครองได้อบรมในเรื่องพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎก เพื่อนำมาปรับใช้กับการทำงาน

ผู้ให้สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร^๑
นิติศาสตร์บัณฑิต, เนติบัณฑิตไทย
พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง

ผู้วิจัย ท่านเข้าใจพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ เป็นระเบียบในการจัดการข้อพิพาทของสงฆ์ ซึ่งใช้มาตั้งแต่เมื่อครั้งพุทธกาล โดยกำหนดรูปแบบและวิธีการไว้ ๗ วิธี ตามความเหมาะสมของข้อพิพาท ซึ่งอาจใช้ควบคู่กันได้มากกว่า ๑ วิธี หลักเกณฑ์และวิธีการที่ว่า บัญญัติไว้ในพระวินัยปิฎก

ผู้วิจัย ท่านมีทรรศนะและแนวคิดอย่างไร ในการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ สังคมของพระภิกษุสงฆ์ถือว่าเป็นสังคมตัวอย่าง อันเป็นต้นแบบของสังคมที่บริหารจัดการด้วยระบบคุณธรรม การนำแนวทางดังกล่าวมาประยุกต์กับการจัดการข้อขัดแย้งของคู่กรณีที่พิพาทกันในศาลปกครอง จึงเป็นการนำระบบคุณธรรมมาปรับใช้กับข้อขัดแย้งในทางโลก ซึ่งเป็นเรื่องที่เหมาะสมสนับสนุนแนวคิดนี้ให้เกิดผลเท่าที่สภาพในปัจจุบันจะเอื้ออำนวยได้ตามสมควรแก่กรณี

ก่อนอื่น เมื่อมีข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบธรรมหรือมิชอบด้วยกฎหมาย ควรจะให้คู่ความได้พูดคุยแลกเปลี่ยนความต้องการของกันและกัน ถ้าเห็นว่ามีทางที่จะยอมผ่อนปรนให้แก่กันได้ ศาลต้องเชิญคู่กรณีมาพบเพื่อไกล่เกลี่ย ซึ่งจะเป็นทางออกที่ดีกว่าปล่อยให้ขั้นตอนของการบริหารจัดการข้อพิพาทดำเนินไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งมีผลของคำพิพากษา ซึ่งแน่นอนว่าคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีต้องไม่พอใจ โดยฝ่ายที่ชนะคดีย่อมพอใจ อันเป็นเรื่องปกติธรรมดา แต่การจะใช้หลักคิดวัตรการกะ (ประนีประนอม) ไปประยุกต์ใช้จะต้องคำนึงด้วยว่าเป็นคดีในลักษณะใด เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ถ้าการฟ้องคดีเป็นเรื่องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น การฟ้องว่า เทศบาลปล่อยปละละเลยไม่บำรุงรักษาถนนสาธารณะที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังนั้นการจะไกล่เกลี่ยจะต้องปรากฏว่า เทศบาลยอมรับที่จะดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซมถนนให้ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เช่น มีการนำเรื่องของงบประมาณและเปิดประมูลผู้รับเหมาให้เข้ามาซ่อมแซมถนนแล้วในการนี้ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ติดใจเอาความอีกต่อไป จึงแจ้งความประสงค์ขอลถอนฟ้องจากศาล ศาลก็ชอบที่จะอนุญาตให้ถอนฟ้องได้ แต่ในทางกลับกัน เทศบาล

^๑ สัมภาษณ์ นายไพสิษฐ์ จันทรสโร, พนักงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครองกลาง, ๖ สิงหาคม ๒๕๕๕ (ศาลปกครอง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร).

ก็ไม่ได้อบรมรับตามข้อเรียกร้อง ส่วนผู้ฟ้องคดีก็ชี้แจงจะดำเนินการต่อ เมื่อมาศาล ก็เลยไม่ติดใจเอาความ ดังนี้ เห็นได้ว่า ศาลปกครองก็ต้อง ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องและดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติ

ที่กล่าวมา เป็นการประยุกต์ใช้หลักตีความด้วยตัวบุคคล ซึ่งถ้าจะให้ดีควรจะสร้างกลไกในองค์กรขึ้นมา นั่นก็คือ ส่วนงาน ซึ่งอยู่ในโครงสร้างองค์กรของสำนักงานศาลปกครอง อันเป็นแนวทางที่สอง ศาลปกครองมีแต่ส่วนงานที่ให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการเสนอข้อพิพาท เรียกว่า กลุ่มงานรับฟ้องและให้คำแนะนำปรึกษา (แนะนำให้ฟ้อง) แต่ไม่มีส่วนงานที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยแต่อย่างใด จึงควรผลักดันให้เกิดเป็นรูปธรรม

เรื่องต่อมาเป็นการประยุกต์ใช้หลักปฏิญาตกรรมะ มองว่าความแตกต่างระหว่างปฏิญาตกรรมะกับเรื่องตีความก็ตีความ ตีความ ตีความ ถ้าจะนำมาประยุกต์ใช้ ศาลปกครองเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย จากนั้น ก็จะมีการอนุญาตให้ถอนฟ้องและมีคำสั่งจำหน่ายคดีโดยไม่มีคำพิพากษาเพราะคู่กรณีประนีประนอมกันได้ แต่เรื่องปฏิญาตกรรมะ เห็นว่า แม้จะนำไปประยุกต์ใช้แต่ต้องมีคำวินิจฉัยข้อพิพาทในประเด็นที่คู่ความโต้สู้กันเพียงแต่ ศาลปกครองต้องดำเนินการให้คู่กรณียอมรับในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและเร่งวินิจฉัยสรุปสำนวนคดีให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เรื่องการประยุกต์ใช้หลักปฏิญาตกรรมะ มีข้อสังเกตดังนี้

๑. อาจนำไปใช้กับขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองโดยไม่ต้องดำเนินการทุกขั้นตอน ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงรับกันแล้วก็ให้หยุดการแสวงหาข้อเท็จจริง และเร่งสรุปสำนวนคดี

๒. นำไปใช้กับการเรียกคู่กรณีมาไต่สวน และใช้อำนาจของศาล ให้คู่กรณียอมรับตามประเด็นที่ศาลได้ตั้งไว้ในไต่สวน ภาษาชาวบ้านก็คือ เรียกมาสอบถามแล้วโน้มน้ำหนักให้รับสารภาพในสิ่งที่ทำโดยมิชอบ

๓. ตรงนี้อาจใช้กับกรณีที่ยังไม่มีคดีเข้าสู่สารบบการพิจารณาของศาล แต่อาจปรากฏข่าวดังทางสื่อวิทยุ โทรทัศน์ เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย และปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้แก้ไขความบกพร่องนั้นแล้ว เช่น ขอยกตัวอย่างที่เป็นข่าวโด่งดังสองกรณี กรณีแรก กรณีทุจริตการสอบนักเรียนนายสิบตำรวจ ภายหลังมีการประกาศยกเลิกการสอบ หรืออีกกรณีหนึ่ง เรื่องการรับนักเรียนเข้าศึกษาต่อ ชั้น ม.๔ ของโรงเรียนบดินเดชา ซึ่งมีการแก้ไขปัญหานั้นเรื่องนี้ไปแล้ว ต่อมามีการนำประเด็นที่ว่ามานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกการสอบ หรือให้รับผู้ฟ้องคดีศึกษาต่อที่โรงเรียนบดินเดชา ดังนี้ ศาลปกครองอาจนำข้อเท็จจริงนั้น มาประกอบการใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งในคดี เพราะถือว่าผู้ที่เกี่ยวข้องได้ยอมรับถึงการกระทำทางปกครองที่บกพร่องนั้นโดยได้แก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ ผู้ฟ้องคดีแล้ว ข้อ

สำคัญ ก็ต้องดำเนินการให้ข้อเท็จจริงที่อยู่นอกสำนวนเข้ามาอยู่ในสำนวนคดี สรุปในประเด็นนี้ ก็คือหน่วยงานของรัฐยอมรับถึงข้อผิดพลาดก่อนถูกผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ต่อไปเป็นเรื่องตัดสินปาปิยสิกา อาจล่วงเลยขั้นตอนของการไต่ถามหลักฐานหลักคดีมูลฟ้อง และคู่ความไม่ยอมรับตามหลักปฎิญาฎาตกรณะ ก็ต้องมีมาตรการในการลงโทษตามหลักตัดสินปาปิยสิกา ตรงนี้มองว่าอาจไปประยุกต์ใช้ ๒ กระบวนการ

๑. กระบวนการก่อนมีคำพิพากษา
๒. กระบวนการภายหลังคำพิพากษา

การประยุกต์ใช้ก่อนศาลปกครองมีคำพิพากษา อาจพบเจอคู่ความที่ต่อสู้คดีแบบฟังไม่ขึ้นข้าง ๆ คู ๆ ตรงนี้ ก็ให้รายงานต้นสังกัดให้ลงโทษทางวินัย

ส่วนการประยุกต์ใช้หลังศาลปกครองมีคำพิพากษา อาจพบเจอฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครอง ตรงนี้ นอกเหนือจากการรายงานให้ต้นสังกัดดำเนินการทางวินัยแล้ว ก็อาจต้องดำเนินคดีอาญาข้อหาขัดขืนคำบังคับของศาล ตามประมวลกฎหมายอาญาอีกส่วนหนึ่ง

การประยุกต์ใช้หลักตัดสินปาปิยสิกา มองว่าเป็นการใช้มาตรการในการข่มขู่ที่ควรให้ยำเกรงอำนาจของศาลปกครอง ข้อสำคัญก็คือ ผู้ที่จะถูกมาตรการในเชิงลงโทษจะต้องเป็นบุคคลจำพวกที่ต่อต้านเล่ห์ทอนหรืออาจจะเรียกว่าพวกเขาประจำ เช่น ในคดีที่ศาลมีคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานหลายคดี แต่ส่วนราชการก็ยังละเมิดสิทธิของประชาชนในเรื่องเดิม ๆ พอส่วนราชการถูกฟ้องก็ต่อสู้คดีแบบเดิม ๆ และก็แพ้คดี ตรงนี้จะต้องมีการรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของหน่วยงานนั้น ๆ ได้รับทราบสภาพปัญหา อนึ่ง การไม่รับทราบปัญหาในการบริหารรัฐกิจของหัวหน้าส่วนราชการ ก็จะกล่าวในเรื่องสัมมุขาวินัย ในลำดับต่อไป โดยสรุปการประยุกต์ใช้ตัดสินปาปิยสิกา ก็คือการสนับสนุนให้มีการใช้มาตรการในเชิงลงโทษแก่บุคคลที่ประวิงคดีให้ล่าช้าโดยข่มขู่

เรื่องสติวินัย จากแนวคิดที่ว่าพระอรหันต์ไม่อาจทำผิดได้ จึงห้ามโจทพระอรหันต์ จึงเห็นว่าการนำสติวินัยไปประยุกต์ใช้ก็คือการทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (คดีที่ฟ้องไม่ได้) เพราะปัจจุบันยังคงมีคดีประเภทนี้ฟ้องมาที่ศาลปกครองอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นปัญหาคดีกรรณการ ซึ่งต้องใช้เวลาและสูญเสียทรัพยากรและงบประมาณในการดำเนินการ จึงต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง

เรื่องสัมมุขาวินัย เมื่อพิจารณาถึงลักษณะหรือสภาพของคดีพิพาททางปกครองแล้ว เห็นว่าการนำไปประยุกต์ใช้คือ การทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่แท้จริง (หัวหน้าส่วนราชการ) หรือผู้รับผิดชอบเรื่อง ได้รับทราบประเด็นปัญหาที่ฟ้องร้อง ซึ่งเห็นว่าควรใช้กับคดีสำคัญ ๆ ซึ่งเป็นการสนับสนุนในเรื่องความโปร่งใสและการได้ทราบข้อเท็จจริงที่พิพาทกันในคดีอย่างเพียงพอมิใช่แต่เพียงมอบหมายเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ หรือส่งเรื่องให้พนักงานอัยการแก้ต่างเท่านั้นศาลปกครองควรต้องดูว่า

ประเด็นใดควรให้ผู้รับผิดชอบเรื่องต้องดำเนินการด้วยตนเองโดยถือว่าเป็นเรื่องเฉพาะตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเหตุให้เกิดข้อพิพาทต้องดำเนินการให้ข้อมูลต่อศาลด้วยตนเอง

เรื่องเยกยยสิกา มองว่าการนำประยุกต์ใช้คือ มติของเสียงข้างมากที่ศาลปกครองจะใช้เป็นแนวทางหรือบรรทัดฐานในการบริหารจัดการข้อพิพาทในคดีปกครอง กล่าวคือในการดำเนินงานของศาลปกครองจะประสบกับปัญหาการตีความกฎหมายมากมายหลายกรณี บางครั้งบางครั้งผู้บริหารศาลอาจมีแนวปฏิบัติในรูปแบบของคำสั่งซึ่งยังมิได้มีการปรึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังสภาพปัญหา การตัดสินใจเพียงลำพังทำให้ขาดมุมมองที่แตกต่าง (แม้จะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม) ดังนั้น เมื่อมีข้อขัดข้องในการบริหารจัดการข้อพิพาทในประเด็นใดซึ่งมีความสำคัญ จึงควรมีการเรียกผู้ที่เกี่ยวข้องให้ประชุมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันเป็นเสียงส่วนใหญ่แล้วบันทึกรายงานประชุมแต่ละครั้งไว้ให้เป็นฐานข้อมูลและสามารถสืบค้นใช้งานได้ง่ายอันจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในคดีที่มีปัญหาข้อกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน

อีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการประยุกต์ใช้หลักเยกยยสิกา มองว่าควรให้ความสำคัญกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี ในกรณีที่มีความเห็นต่างกับความเห็นขององค์คณะ แม้ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีจะมีใช้คำพิพากษา และไม่ต้องนับเป็นมติในการลงคะแนนวินิจฉัยคดีก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อย้อนกลับมาตรวจสอบความเห็นขององค์คณะว่าเป็นไปโดยถูกต้องด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายหรือไม่ เหตุใดตุลาการผู้แถลงคดีจึงเห็นคนละทิศทางการกับองค์คณะพิจารณาพิพากษา อันจะถือได้ว่าเป็นเสียงข้างมากโดยถือธรรมเป็นใหญ่ หรือเสียงข้างมากในเชิงคุณภาพ ส่วนกรณีความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี สอดคล้องกับความเห็นขององค์คณะตรงนี้ ไม่มีประเด็นปัญหาที่จะให้สัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยแต่อย่างใด ข้อสำคัญประการสุดท้าย ในเรื่องของการประยุกต์ใช้หลักเยกยยสิกา ก็คือ การนำไปใช้กับการนำคดีเข้าที่ประชุมใหญ่ของตุลาการศาลปกครอง ก็ขอกกล่าวโดยสั้น ๆ ในตอนท้ายของการประยุกต์ใช้หลักเยกยยสิกา ว่า ที่ประชุมต้องให้ความสำคัญและให้บทบาทแก่ความเห็นของคนดี และคนที่เชี่ยวชาญเป็นพิเศษในเรื่องที่จะตัดสิน หมายถึง การให้ความสำคัญกับคุณภาพของคนตัดสิน มากกว่าปริมาณของคนที่จะลงคะแนน ผู้ที่เข้าร่วมประชุมต้องรับฟังด้วยความเคารพ ด้วยใจเป็นกลาง และด้วยความตั้งใจ และหากย้อนถามว่า คนดี คือใคร เพราะตุลาการทุกคนถ้าไม่ใช่คนดีก็จะดำรงตำแหน่งนี้ไม่ได้ คำตอบก็คือ คนที่มีความประพฤติ มีชื่อเสียงในเรื่องคุณธรรมจริยธรรมเป็นที่โดดเด่นกว่าคนอื่น บวกกับเป็นคนเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะตัดสินเป็นพิเศษ คนเหล่านี้ต้องให้บทบาท ให้ความสำคัญกับเขา มาก ๆ นั่นเอง และผลสุดท้าย ผลการลงมติเป็นประการใดก็จะต้องถือตามนั้น ที่กล่าวมา เป็นวิธีการประยุกต์ใช้โดยมุ่งไปที่ขั้นตอนของการประชุมอภิปรายก่อนการลงมติ

อุมหวิสัย จากแนวคิดนี้ ก็มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยมีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ไม่รู้ผิดชอบในการกระทำของตนไม่ต้องรับโทษตามกฎหมาย แต่ในส่วนของกฎหมายปกครองมิได้มีการบัญญัติหลักการในเรื่องนี้ไว้โดยตรง จึงเห็นว่าเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองก็ควรนำไปใช้กับเรื่องของข้อจำกัดในการแสดงออกของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายถึงการถูกจำกัดความสามารถด้วยปัจจัยภายนอกที่ทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการอันเป็นเหตุ ให้ถูกฟ้อง ซึ่งตรงนี้ ศาลปกครองสามารถที่จะเขียนคำแนะนำในการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองก็ได้บัญญัติให้อำนาจในเรื่องนี้ไว้ ถ้ามองว่า จะเขียนคำวินิจฉัยอย่างไร ก็หมายความว่า หากศาลปกครองพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีเรื่องใด เจ้าหน้าที่ได้กระทำการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยสุจริต แต่ภายหลัง ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อเป็นการยกประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยสุจริตแต่ถูกจำกัด ขอบเขตและบทบาทตามที่กล่าวมาข้างต้น ศาลปกครองก็ควรเขียนคำวินิจฉัยไปให้ชัดถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่ละคนในคดีนั้น คนไหนทำถูกต้อง คนไหนทำไม่ถูกต้อง คนไหนทำโดยสุจริตแต่ถูกสภาพบังคับด้วยบทบาทและหน้าที่โดยถูกครอบงำจากผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า อันเป็นเหตุให้หย่อนความสามารถ โดยสรุปก็คือ การจัดทำคำวินิจฉัยให้มีเนื้อหาที่เป็นคุณแก่ผู้ที่ถูกจำกัดความสามารถเพื่อเป็นเกราะคุ้มครองมิให้ผู้นั้นต้องถูกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีผลในทางร้ายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อผลของคดีที่ต้องว่าไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายตามปกติ

ผู้วิจัย ท่านมีความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำพุทธวิธีบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกไปประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครอง หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์ สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม ให้แก่บุคลากร ต้องมีการจัดอบรมเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักธรรมที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวก



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ โทร.,โทรสาร ๐ - ๒๔๓๔ - ๒๑๒๓ ภายใน (๒๑๓๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน อาจารย์ ดร.ทรงวิทย์ แก้วศรี

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากท่านเพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคงจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ โทร.โทรสาร ๐ - ๒๔๓๔ - ๒๑๒๓ ภายใน (๒๑๓๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

นมัสการ พระมหาสุทิตย์ อากาศโร,ดร.

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากพระคุณท่าน ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากพระคุณท่าน เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคงจะได้รับความอนุเคราะห์จากพระคุณท่านด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ โทร.,โทรสาร ๐ - ๒๕๓๔ - ๒๑๒๓ ภายใน (๒๑๓๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

นมัสการ พระมหาพรหม ธรรมหาโส,รศ.ดร.

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากพระคุณท่าน ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากพระคุณท่าน เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากพระคุณท่านด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ โทร., โทรสาร ๐ - ๒๔๓๔ - ๒๑๒๓ ภายใน (๒๑๓๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

นมัสการ อาจารย์ พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากพระคุณท่าน ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากพระคุณท่าน เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากพระคุณท่านด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ โทร.,โทรสาร ๐ - ๒๔๓๔ - ๒๑๒๓ ภายใน (๒๑๓๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐

วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

นมัสการ อาจารย์ พระมหาบุญเลิศ ธรรมทสสี

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการบริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากพระคุณท่าน ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์จากพระคุณท่าน เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคงจะได้รับความอนุเคราะห์จากพระคุณท่านด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐



ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๖๑
อาคารเรียนวัดศรีสุดาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๔๓๔-๒๑๒๓

๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เรียน นายบุญชู จันทร์วงศ์
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลีกทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการ
บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน จึงขอความอนุเคราะห์จากท่าน
เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทาง
วิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขอกราบขอบพระคุณใน
ความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
โทร/โทรสาร ๐-๒๔๓๔-๒๑๒๓ ภายใน ๒๑๓๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐



ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๖๒
อาคารเรียนวัดศรีสุदारาม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๓๔-๒๑๒๓

๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เรียน นายณัฐกร ยกชู
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลีกทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒๓ นิสิตปริญญาโท
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการ
บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน จึงขอความอนุเคราะห์จากท่าน
เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทาง
วิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขอกราบขอบพระคุณใน
ความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
โทร/โทรสาร ๐-๒๕๓๔-๒๑๒๓ ภายใน ๒๑๓๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐



ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๖๓
อาคารเรียนวัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๓๕-๒๑๒๓

๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เรียน นายสหโรจน์ สุชี
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักสูตร รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการ
บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน จึงขอความอนุเคราะห์จากท่าน
เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทาง
วิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขอกราบขอบพระคุณใน
ความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
โทร/โทรสาร ๐-๒๕๓๕-๒๑๒๓ ภายใน ๒๑๓๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐



ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๖๔
อาคารเรียนวัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๕๓๔-๒๑๒๓

๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย

เรียน นายไพโรจน์ ทองเพชร

สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลีกทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการ
บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน จึงขอความอนุเคราะห์จากท่าน
เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะประโยชน์ทาง
วิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขอกราบขอบพระคุณใน
ความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

โทร/โทรสาร ๐-๒๕๓๔-๒๑๒๓ ภายใน ๒๑๓๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๔๐๐



ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๒๖๕
อาคารเรียนวัดศรีสุदारาม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๒-๔๓๔-๒๑๒๓

๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เรียน นายไพศิษฐ์ จันทร์สโร
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วย นายภัทร นามสกุล หลักทอง รหัสประจำตัวนิสิต ๕๐๖๑๔๐๔๑๕๒ นิสิตปริญญาโท
หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้พุทธวิธีการบริหารจัดการข้อพิพาทในพระวินัยปิฎกกับการ
บริหารจัดการข้อพิพาทของศาลปกครองไทย” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้จำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากท่าน จึงขอความอนุเคราะห์จากท่าน
เพื่อโปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทาง
วิชาการต่อไป

หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ
ราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดีและขอกราบขอบพระคุณใน
ความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอแสดงความนับถือ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
โทร/โทรสาร ๐-๒๔๓๔-๒๑๒๓ ภายใน ๒๑๓๐

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	: นายภัทร หลีกทอง
เกิด	: ๑๕ ธันวาคม ๒๕๒๑
สถานที่เกิด	: กรุงเทพมหานคร
การศึกษา	: - นิติศาสตรบัณฑิต รุ่นที่ ๒๖ มหาวิทยาลัยรามคำแหง - เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๕๕ สำนักอบรมและศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา - Certificate of Participation AML/CTF Challenges and Opportunities : A Regional Reflection AUSTRAC Regional Workshop : Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) - Certificate of Completion Fraud and Public Corruption Course : International Law Enforcement Academy – Bangkok (ILEA)
ประสบการณ์การทำงาน	- ผู้ปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย สำนักงานช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา - ทนายความบริษัทเซ็นทรัล จัสติส จำกัด - รัชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครอง กลุ่มงานพนักงานคดีปกครองช่วยเหลือตุลาการศาลปกครองประจำองค์คณะ สำนักงานศาลปกครองกลาง
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	- รัชการในตำแหน่ง ผู้อำนวยการส่วนภารกิจพิเศษ ๖ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ง.)
หน้าที่ราชการอื่น ๆ	- เจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.๒๕๑๙ (เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.)
ที่อยู่ปัจจุบัน	: ๑๕/๗๕ ถนนนวมินทร์ แขวงคลองกุ่ม เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร