

ย้อนวิเคราะห์แนวโน้มการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์
RETROSPECTIVE ANALYSIS OF THE ACCUSATION TREND OF MONK
PARTY TO ADMINISTRATIVE COURT.

พงษ์มนัส ดีอด¹

Pongmanut Deed²

รับบทความวันที่ 7 สิงหาคม 2563; แก้ไข 27 สิงหาคม 2563; ยอมรับบทความ 31 สิงหาคม 2563

บทคัดย่อ

ศาลปกครองถือได้ว่าเป็นศาลที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจในการฟ้องขอให้สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้พิจารณาได้ โดยการศึกษาย้อนวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลปกครองของคณะสงฆ์ถือได้ว่ามีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงปรากฏการณ์และสาเหตุของการฟ้องร้องคดีของคณะสงฆ์ต่อศาลปกครอง รวมทั้งสาเหตุของการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์ในนี้มีความหมายรวมถึงการที่พระสงฆ์ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และรวมทั้งวัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ยื่นฟ้องเป็นโจทก์และจำเลยด้วย โดยใช้แนวคำสั่งของศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2563 รวมเป็นระยะเวลา 20 ปี ซึ่งจากการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลา 20 ปีดังกล่าว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์มีแนวโน้มที่ลดลง และคณะสงฆ์มีการใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากที่สุด โดยอาศัยสิทธิในการยื่นฟ้องตามมาตรา 9 อนุมาตราหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่าอนุมาตราอื่น เนื่องจากโดยคดีส่วนมากของทางคณะสงฆ์เป็นการฟ้องคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดิน ส่งผลให้มีความเกี่ยวข้องกับมาตรดังกล่าว ทั้งนี้พบว่าในประการแรกที่คดีของคณะสงฆ์มีจำนวนน้อยลงอาจเกิดขึ้นจากมีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือการพิจารณาที่เป็นการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องศาล อีกทั้งประการที่สองปัญหาที่

¹ อาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

E-mail.com: Pongmanut.dee@gmail.com

²Professor of Mahamakut Buddhist University Isan Campus

มีการใช้สิทธิในการยื่นฟ้องข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินเนื่องมาจากที่ดินวัดถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินส่งผลเกิดเมื่อมีการบริจาคแล้วเกิดปัญหาการใช้ที่ดินต่าง ๆ ตามมาได้อีกหลายประการ

คำสำคัญ: ศาลปกครอง, คณะสงฆ์, พระสงฆ์

Abstract

The administrative court is considered to be a court for considering the case about the operation of the administrative staff that illegally operates their works which population or government officers or administrative department has a right to make an accusation to the administrative court for consideration by studying retrospective analysis of the judgment from the administrative court, which aims to study the occurrence and causes of the accusation of the monk party to the administrative court, including the causes of accusation to the administrative court. However, the accusation of the monk party to administrative court also includes the fact that a monk, who is considered to be a normal person, and a temple who is a juristic person, complainant, and defendant by using a judgment guideline and synthesis guideline from the administrative court from 2000 to 2020, which is 20 years in total. According to the study from those twenty years as mentioned, the trend of the accusation of monk party to administrative court has been decreased, and monk party has utilized the right from the administrative court for the most by using a right for making an accusation in accordance with section 9, subsection 1 rather than other subsections since most cases from monk party are disputation about land management and the problems from land usage which leads to the correspondence of that section. Nevertheless, it can be seen that the first reason for the reduction of the monk party's case is that there is an alternative justice process of the consideration that is reconciliation before making an accusation to the court. Moreover, the second reason is that the problem of right usage for making an accusation about land management and the problems from land usage is caused

from the fact that temple land is considered to be a public national property which is constructed from donations and many problems from land usage can occur afterward.

Keywords: administrative court, monk party, monk

บทนำ

ศาลปกครองถือได้ว่าเป็นศาลอีกระบบหนึ่ง ที่แยกออกมาต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจในการพิจารณาคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องระหว่างบรรดาหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ที่มีข้อพิพาทด้วยตนเอง หรือเป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับประชาชน ที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ โดยไม่ใช่คดีหรือข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกันหรือกรณีที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งตุลาการศาลปกครองมีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชนที่สามารถปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้เนื่องจากคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายสาขา ที่ถือเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ (ฤทัย หงสิริ, 2558)

ทั้งการพิจารณาของศาลปกครองมีลักษณะที่พิเศษกว่าศาลยุติธรรมเนื่องมาจาก ศาลยุติธรรมใช้การพิจารณาความแพ่งและอาญาที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนด้วยกันที่จะต้องเท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นลักษณะเช่นนี้ในคดีปกครองย่อมทำให้ประชาชนเกิดความเสียเปรียบเนื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจตามกฎหมาย เช่นมีกฎหมายที่มอบอำนาจในด้านข้อมูลข่าวสาร กฎหมายด้านอำนาจที่จะสามารถออกกฎ คำสั่งทางปกครองได้ พร้อมทั้งมีบุคลากรและทรัพยากรที่พร้อมกว่าประชาชน ดังนั้น ในการพิจารณาของศาลปกครอง จึงใช้ระบบไต่สวน กล่าวคือ ให้อำนาจแก่ตุลาการศาลปกครองในการพิจารณาอย่างเหมาะสม เช่น สามารถรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในพยานหลักฐานของคู่กรณีตามที่ศาลเห็นสมควร

อนึ่งในการปกครองของคณะสงฆ์ทุกภาคส่วน จะต้องดำเนินการตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือระเบียบมหาเถรสมาคมคำสั่งมหาเถรสมาคม หรือพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช เพื่อความเรียบร้อยดีงามเป็นระเบียบในทางปกครองและการเผยแพร่พระพุทธศาสนา (รุจิรา สง่าแสง และ ประณต นันทียะกุล, 2017) อีกทั้งพระสงฆ์ ถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของพุทธศาสนาซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มสังคมที่มีข้อปฏิบัติเคร่งครัดกว่าคนในสังคมอื่น ๆ หรือในอีกมุมหนึ่งอาจเรียกได้ว่า เป็นผู้นำชุมชนอย่างไม่เป็นทางการของชุมชน เนื่องมาจากคณะสงฆ์ได้มีการสืบทอดข้อปฏิบัติของกลุ่มต่อ ๆ กันมาเป็นเวลากว่า 2563 ปีแล้วก็ตาม

ข้อปฏิบัติต่าง ๆ หรือศีลก็ยังคงมีการปฏิบัติที่สม่ำเสมอ อีกทั้งข้อปฏิบัติยังถือว่าช่วยทำให้สังคมหรือประเทศเกิดความสงบสุข ช่วยสร้างความดีละเว้นความชั่ว และช่วยสร้างสังคมที่เกิดการให้อภัยซึ่งกันและกัน (พระสุภาพ สุภาโว บัณฑิต, 2561)

อย่างไรก็ตามในมุมมองทางกฎหมายหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีเหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้พระพุทธศาสนารุ่งเรืองถาวรเป็นที่เลื่อมใสศรัทธาแก่พุทธศาสนิกชน ซึ่งจะก่อให้เกิดการประพฤติปฏิบัติที่ดีงาม มีความร่มเย็นผาสุกแก่ประชาชนและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ พร้อมกันนั้นความหมายของ คณะสงฆ์ หมายถึง บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร จากมุมมองดังกล่าวในการปกครองคณะสงฆ์ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา (ราชกิจจานุเบกษา, 2505) ซึ่งตำแหน่งในการปกครอง ได้แก่ เจ้าคณะใหญ่ รองเจ้าคณะใหญ่ ผู้ช่วยเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายขวา ผู้ช่วยเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายซ้าย ปลัดขวา ปลัดซ้าย รองปลัดขวา รองปลัดซ้าย ผู้ช่วยปลัดขวา ผู้ช่วยปลัดซ้าย เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาส (ราชกิจจานุเบกษา, 2520) ซึ่งจะเห็นได้ว่านอกจากพระสงฆ์ในตำแหน่งการปกครองจะมีหน้าที่รักษาพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ ทั้งนี้ยังมีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายด้วย ซึ่งการเป็นเจ้าหน้าที่ในการกฎหมายนั้นจะเห็นได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสียกล่าวคือ หากเป็นเจ้าหน้าที่จะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายมากกว่าบุคคลธรรมดา แต่หากเจ้าพนักงานได้มีการกระทำความผิดจะต้องรับโทษหนักขึ้น (ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, 2560) อีกทั้งเจ้าหน้าที่นั้นยังถือได้ว่ามีอำนาจในทางปกครองที่จะต้องมีหน้าที่ในการผูกพันทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายซึ่งหากเป็นการฟ้องร้องเรื่องสิ่งต่าง ๆ ที่ออกจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นการกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลส่งผลให้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

อย่างไรก็ตามอีกฐานะหนึ่งของคณะสงฆ์หรือพระสงฆ์ก็ถือได้ว่าเป็นบุคคลธรรมดา ที่มีอำนาจในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองหากถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการละเมิดต่อกฎหมายหรือออกคำสั่งทางปกครอง กฎ ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะเห็นได้ว่าคณะสงฆ์หรือพระสงฆ์นั้นอาจมีฐานะเป็นผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้จากประเด็นดังกล่าวที่กฎหมายได้มีการบัญญัติให้พระสงฆ์ที่มีตำแหน่งในทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น จึงทำให้เกิดเป็นประเด็นที่น่าสนใจสำหรับผู้วิจัยในเรื่องของปรากฏการณ์แนวโน้มของคณะสงฆ์ในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง และสาเหตุของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นอย่างไร ต่อบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยใช้แนวคำสั่งของศาล

ปกครองสูงสุด และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นฐานในการศึกษา เนื่องจากแนวคำสั่งของศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นเครื่องมือสามารถบันทึก เหตุการณ์ และสาเหตุของการฟ้องร้องคดี ซึ่งสามารถใช้เป็นองค์ความรู้ที่จะหาแนวทางการป้องกันการฟ้องร้องคดีหรือยุติธรรมทางเลือกต่อไปได้

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปรากฏการณ์และสาเหตุของการฟ้องคดีของคณะสงฆ์ต่อศาลปกครองไทย พร้อมเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงปรากฏการณ์และสาเหตุของการฟ้องร้องคดีของคณะสงฆ์ต่อศาลปกครอง รวมทั้งสาเหตุของการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้การฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์ในที่มีความหมายรวมถึงการ การที่พระสงฆ์ ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และรวมทั้ง วัด ซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ยื่นฟ้องเป็น โจทก์และจำเลยด้วย โดยใช้แนวคำสั่งของศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2563 รวมเป็นระยะเวลา 20 ปี เป็นฐานในการศึกษาและอภิปราย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้ได้ใช้แนวคิดการวิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดเรื่องที่สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองและเป็นคดีปกครอง เป็นกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งสามารถแยกประเด็นการฟ้องร้องคดีศาลปกครองออกได้เป็น 6 กรณี กล่าวคือ 1) กรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ 2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น 4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง 5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้

บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด 6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยการบัญญัติขอบเขตของการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

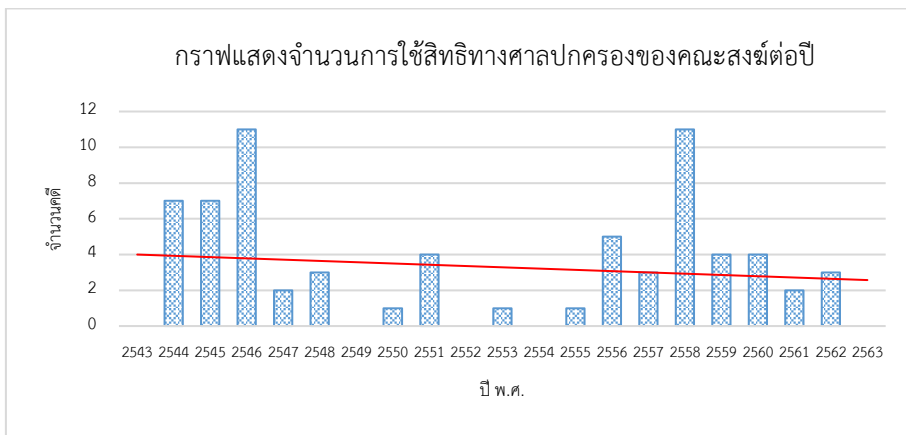
ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และนำเสนอผลการศึกษาในแบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analytical Approach) โดยศึกษาจากบทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด งานวิจัยตลอดจนบทความที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

1. ปรากฏการณ์แนวโน้มการใช้สิทธิทางศาลเพื่อฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์

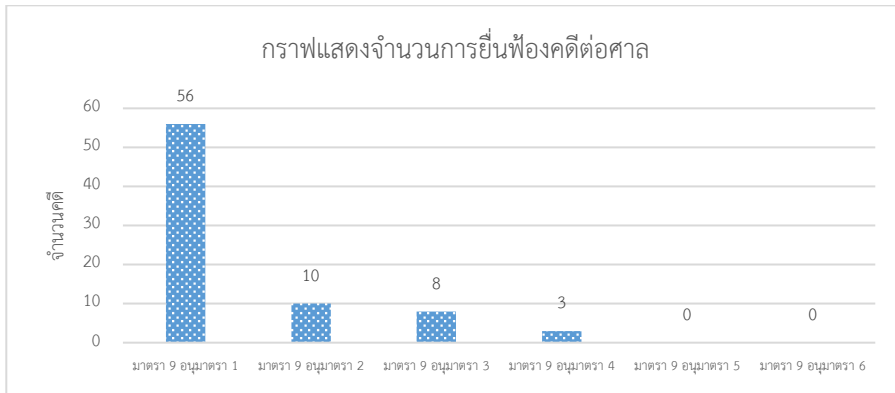
พบว่าสำหรับในคำสั่งของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2563 ที่เป็นการใช้สิทธิทางศาลของคณะสงฆ์นั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 80 คดี ซึ่งสามารถจำแนกคดีในการฟ้องร้องคดีได้เป็นตามแผนภูมิที่ 1 ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 แสดงจำนวนการใช้สิทธิทางศาลปกครองของคณะสงฆ์

จากจำนวนแผนภาพที่ 1 หากนำจำนวนดังกล่าวมาแยกประเภทการใช้สิทธิในการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เป็นการกำหนดบทบัญญัติสิทธิพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ซึ่งสามารถแสดง

ได้ตามแผนภาพที่ 2 แสดงจำนวนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



แผนภาพที่ 2 แสดงจำนวนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9

จากการศึกษาสาเหตุของการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองโดยใช้หลักเกณฑ์การรับพิจารณาในเรื่องของอำนาจพิจารณาพิพากษาและอำนาจในการออกคำสั่งของศาลปกครอง พบได้ว่าการพิจารณาคดีเกี่ยวข้องกับศาลปกครองผู้มีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสามารถจำแนกได้ดังนี้

ตามมาตรา 9 อนุมาตรา 1 ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยในหมวดหมู่ดังกล่าวนี้เป็นการยื่นฟ้องในคดีพิพาท โดยตัวอย่างคดีที่มีปัญหาข้อพิพาทในการฟ้องกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะเป็นคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับปัญหาที่ดินกับหน่วยงานของทางราชการ เช่น คำสั่งที่ 272/2558 คำสั่งที่ 500/2558 คำสั่งที่ 413/2559 คำสั่งที่ 109/2560 คำสั่งที่ 99/2546 คำสั่งที่ 522/2558 คำสั่งที่ คส. 13/2562 คำสั่งที่ คส. 64/2558 คำสั่งที่ 588/2549 คำสั่งที่ 680/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 83/2547 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 722/2561 และ คำสั่งที่ 15/2544 เป็นต้น ซึ่งเป็นการคณะสงฆ์หรือหน่วยงานของวัดเป็นผู้ฟ้องหน่วยงานราชการอันเนื่องมาจากหน่วยงานราชการออกโฉนดที่ดินมีข้อผิดพลาดหรือมีลักษณะเป็นพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกับที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

ส่วนกรณีการฟ้องคดีตามมาตรา 9 อนุมาตรา 2 เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องมาจาก คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งโดยการฟ้องร้องคดีโดยใช้สิทธิในการยื่นคดีตามมาตรา 9 โดยหลักแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการฟ้องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในองค์กรของคณะสั่งเนื่องจากผู้ฟ้อง (พระ) เห็นว่าตนเองได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการจัดลำดับศักดิ์ทางคณะสงฆ์ และปัญหาข้อเท็จจริงรองลงมาคือการฟ้องเกี่ยวกับคณะสงฆ์เห็นว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งปรากฏตามคำสั่งที่ 52/2559 คำสั่งที่ 457/2546 คำสั่งที่ 569/2547 คำสั่งที่ คร. 14/2560 คำสั่งที่ 759/2559 คำสั่งที่ 569/2547 และคำสั่งที่ 643/2546 เป็นต้น

ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งในคดีการใช้สิทธิยื่นฟ้องตามมาตรา 9 อนุมาตรา 3 นี้โดยภาพรวมแล้วนั้นคณะสงฆ์เป็นคดีที่เกี่ยวกับฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของดำเนินการล่าช้าอันเนื่องมาจากกำหนดไว้ตามที่กฎหมายกำหนด ตัวอย่าง คำสั่งที่ 697/2560 คำสั่งที่ 675/2551 คำร้องที่ คร. 43/2562 คำสั่งที่ คร. 118/2562 คำสั่งที่ 197/2548 เป็นต้น

อีกทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นคดีของคณะสงฆ์ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐได้ทำการฟ้องบริษัทเอกชนที่ทำหน้าที่ในการรับก่อสร้าง อันถือได้ว่าเป็นประเภทของสัญญาทางปกครอง และมีกรณีที่คณะสงฆ์ได้ถูกฟ้องอันเนื่องมาจากมีการทำสัญญาจ้างบุคคลธรรมดาซึ่งถือได้ว่าเป็นเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ตัวอย่าง คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1300/2559 คำสั่งที่ คร. 47/2560 ส่วนประเด็นการฟ้องคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองยังไม่ได้มีการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง

จะเห็นได้ศาลกรณีของคณะสงฆ์ที่ใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลปกครองนั้นโดยส่วนมากแล้วนั้นเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของราชการอันเนื่องมาจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นอีกกรณีหนึ่งซึ่งทำให้ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากหน่วยงานราชการหรืออันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของรัฐย่อมส่งผลให้ความเป็นธรรมในสังคมต่อไปได้

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาในครั้งนี้ การศึกษาถึงแนวโน้มการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์ โดยใช้วิธีการศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยจะพบได้ว่า

ในประเด็นแรก การฟ้องคดีของคณะสงฆ์มีแนวโน้มตลอดระยะเวลา 10 ปี มีแนวโน้มที่ลดลงจะเห็นได้ว่าอาจเกิดขึ้นมาจากในประเด็น รูปแบบของการฟ้องศาลปกครองมีการใกล้เคียง การเจรจาฟ้องศาลปกครองหรือ การระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution: ADR) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม (2558) ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่อง ศาลปกครองกับแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) โดยถือเป็นการประนีประนอมยอมข้อพิพาททางเลือกซึ่ง วิธีดังกล่าวมีด้วยกันหลายวิธี เช่น การเจรจา การไกล่เกลี่ย การประนีประนอม ยอมความ เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีสมัครใจหาโอกาสและหาทางออกเพื่อยุติปัญหาร่วมกันเพื่อเป็นการสร้างความพึงพอใจแก่คู่กรณี จะเห็นได้ว่าลักษณะของการระงับข้อพิพาทดังกล่าวถือได้ว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการทำสัญญาข้อพิพาทกันนอกศาลปกครองที่ถือได้ว่าเป็นวิธีหนึ่งเพื่อเป็นการลดการระงับข้อพิพาทในกรณีของฟ้องศาลปกครอง อีกทั้งองค์ประกอบที่ทำให้เกิดความสำเร็จในการทำให้คดีที่ฟ้องต่อศาลน้อยลงอาจเกิดขึ้นมาจากหลายปัจจัยซึ่ง สุชานุช พันธนิยะ (2560) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายยุติธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ โดยพบว่าปัจจัยที่ส่งผลทำให้การฟ้องคดีต่อศาลลดน้อยลงนั้นเกิดขึ้นมาจากปัจจัยด้านผู้ประนีประนอม ปัจจัยด้านคู่ความ ปัจจัยด้านกระบวนการไกล่เกลี่ย และปัจจัยทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ส่งผลให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลน้อยลง

ประเด็นที่สอง จำนวนการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบได้ว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มากที่สุดเป็นกรณีการใช้สิทธิตามอนุมาตรา 1 ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ แต่อย่างไรก็ตามสถิติในการดำเนินคดีหรือการพิจารณาคดีของศาลปกครองจำนวนที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลมากที่สุด โดยข้อมูลจากระบบสารสนเทศศาลปกครอง (2563) พบว่าคดีที่มีการใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากได้แก่

เป็นคดีที่ใช้สิทธิในการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองตามอนุมาตรา 2 ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องคดีเกี่ยวเนื่องมาจาก คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีของศาลปกครองโดยทั่วไปนั้นเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามภารกิจของเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการทำงานเป็นการล่าช้า ไม่เป็นทำส่งผลให้ผู้รับบริการคือประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าว แต่การฟ้องคดีของคณะสงฆ์นั้นโดยส่วนมากเป็นการฟ้องตามสิทธิอนุมาตรา 1 ซึ่งมีลักษณะรูปคดีที่ฟ้องคือ เกี่ยวกับข้อพิพาทในที่ดินของทางวัด จากการย่อนวิเคราะห์แนวโน้มการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะสงฆ์จึงทำให้เห็นแนวโน้มแนวความเป็นไปได้ของการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองเป็นลักษณะการเปิดมุมมองให้เห็นอีกด้านหนึ่งที่คณะสงฆ์สามารถใช้สิทธิในทางศาลเพื่อฟ้องหาข้อยุติธรรม

ข้อเสนอแนะ

ด้านคณะสงฆ์ควรที่จะมีการยุติข้อพิพาทโดยใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกหรือไกล่เกลี่ยเจรจา นอกศาลเพื่อส่งผลดีต่อทั้งฝ่ายผู้ฟ้องเองเนื่องจากประหยัดค่าใช้จ่ายและประหยัดด้านเวลาในการดำเนินคดี ส่วนผลดีด้านของผู้ถูกฟ้องนั้นทำให้รู้สึกมีความปลอดภัยทางด้านร่างกายและจิตใจไม่ต้องถูกผู้อื่นฟ้องร้องให้เป็นคดีความกัน

ด้านศาลปกครองควรที่จะมีการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนหรือคณะสงฆ์ใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการเจรจาไกล่เกลี่ยอันเนื่องจะให้ได้แนวโน้มในการฟ้องคดีแม้ว่าจำนวนคดีจะน้อยลงก็ตามแต่ยังถือว่าแนวโน้มที่น้อยลงอาจเกิดจากหลายปัจจัยเช่น การดำเนินคดีตัดสินที่ล่าช้า หรือประชาชนหรือคณะสงฆ์กลัวการฟ้องคดีต่อศาล เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- ดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม. (2561). ศาลปกครองกับแนวทางการระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR). สืบค้นเมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม 2563, จากhttp://admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_030216_112543.pdf.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2560). กฎหมายอาญา ภาคความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- พระสุภาพ สุภาโว บัณฑิตราช. (2561). บทบาทของพระสงฆ์ในการพัฒนาชุมชนในเขตพื้นที่ตำบลยางค้อม อำเภอพิบูลย์ จังหัดนครศรีธรรมราช. มหาจุฬานาครทรรศน์, 5(3), 645-671.

- ระบบสารสนเทศศาลปกครอง. (2563). สถิติคดีปกครอง. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2563, จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/03stattotal.html>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2505). พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2505. เล่ม 79/ตอนที่ 115/ฉบับพิเศษ หน้า 29/31 ธันวาคม 2505.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2520). กฎกระทรวงฉบับที่ 3 ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2505. เล่ม 94/ตอนที่ 59/ฉบับพิเศษ หน้า 1/1 กรกฎาคม 2520.
- รุจิรา สง่าแสง และ ประณต นันทิยะกุล. (2559). การบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมการปกครองคณะสงฆ์ภาค 15 ตามแนวคิดการบริหารจัดการคณะสงฆ์. *EAU HERITAGE JOURNAL Social Science and Humanity*, 7(1), 100-112.
- ฤทัย หงสิริ. (2558). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : เนติบัณฑิตยสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.
- สุชานุช พันธนิยะ. (2560). การสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย ยุทธธรรมทางเลือกด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลชั้นต้นไปปฏิบัติ. *วารสารสังคมบูรณาการ*, 4(1), 250-273.