

ปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าคณะ พระสังฆาธิการตามมาตรา 22 แห่ง  
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในการแต่งตั้งพระสังฆาธิการ\*

LEGAL PRBLEMS OF POWER USING OF ADMINISTRATIVE MONKS OF SANGHA  
IN LINE WITH SECTION 22 OF SANGHA ACT 2505 B.E. IN APPOINTING SANGHA  
ADMINISTRATIVE MONKS



พระครูวิริยศาสนกิจ (สมเจตต์ สมคโค), ประเสริฐ ลิ้มประเสริฐ, ประมาณเลิศ อัจฉริยปัญญากุล  
Phrakhruviriyasasanakit (Somjat Samaggo), Prasert Limprasert, Pramanlert Acchariyapanyakul  
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย  
Mahachulalongkomrajavidyalaya University  
Corresponding Author E-mail: sathaphorn.mcu@gmail.com

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารและการปกครองของคณะสงฆ์ไทยภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 2) เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรทางการปกครองคณะสงฆ์ 3) เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคณะสงฆ์และกฎหมายต่าง ๆ การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร และนำเสนอผลการวิจัยแบบพรรณนาวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า 1) การปกครองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นอำนาจปกครอง มหาชนในทางราชอาณาจักรที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา การใช้ อำนาจขององค์กรพระพุทธศาสนาต้องถือว่าวัดเป็นองค์กรตามกฎหมายมหาชนที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นการใช้อำนาจในทางอาณาจักร 2) การกระทำขององค์กรปกครองทางพุทธ ศาสนา คือ การกระทำทางเอกชนและการกระทำทางมหาชน โดยทั่วไปเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คดี จะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง อันเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย 3) ความเห็นต่างในเรื่องพระธรรมวินัยหรือกฎหมายตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ ต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับต่อบรรพชิตหรือบุคคลส่วนใหญ่ในแต่ละสังคม ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ เคยเกิดขึ้นมาแล้วทุกยุคทุกสมัย

**คำสำคัญ:** ปัญหาการใช้อำนาจ; พระสังฆาธิการ; พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

## Abstract

Objectives of this article were: 1. To study the problems arising from the administration and administration of the Thai Sangha under the Sangha Act BE 2505. 2. To study the scope of powers for adjudicating or ordering of administrative organizations. 3. To study legal problems in order to be an idea to amend the law of the Sangha and various laws. This research was documentary research.

The results showed that: 1. Governance under the Sangha Act B.E. 2505 is the administrative power. The public in the kingdom given by the state to the Buddhist ruling organization to exercise power of a Buddhist organization must be regarded as an organization under public law that is an administrative body and an exercise of power in a kingdom. 2. Actions of Buddhist Administrative Organizations are private actions and public actions. In general, when a dispute arises, the case will not be in the jurisdiction of the administrative court. which is to control the administration from performing duties unlawfully, 3. Dissimilar opinions on the discipline or law as well as rules and regulations which are applicable to the monks or most people in each society. It is a normal thing that has happened in every era.

**Keywords:** Legal Problems of Power Using; Administrative Monks; Sangha Act 2505 B.E.

## บทนำ

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาของชาติไทยมาแต่โบราณ บรรดาศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี จริยธรรมและคุณธรรม อันหล่อหลอมรวมเป็นเอกลักษณ์ของไทย ล้วนมีรากฐานที่สำคัญมาจากพระพุทธศาสนา พระพุทธศาสนานับเป็นมรดกล้ำค่าคู่บ้านคู่เมืองไทย เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวทางจิตใจทำให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงในชาติ สามารถดำรง ความเป็นไทยอยู่ได้ด้วยดีตลอดมา ในปัจจุบันประเทศไทยประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 93.83 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2561) ของประชากรทั้งหมดของประเทศนับถือพระพุทธศาสนา แม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนประชากรที่นับถือพระพุทธศาสนาและจากกระแสพระราชดำริสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชฯ ที่มีพระราชดำรัสกล่าวต่อนับพระสันตะปาปา จอห์น ปอล ที่ 2 ประมุขแห่งศาสนจักรคาทอลิก ในคราวที่เข้าเฝ้า ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท ในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2527 มีความจำเพาะว่า “คนไทยเป็นศาสนิกชน

ที่ดีทั่วกัน ส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาประจำชาติ” ก็อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ (พระเทพเวที (ประยุทธิ์ ปยุตโต), 2534)

ปัจจุบันกิจการทางพระพุทธศาสนาเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก เนื่องจากประกอบด้วยวัดและสำนักสงฆ์ทั้งที่มีพระภิกษุจำพรรษาและไม่มีพระภิกษุจำพรรษามีจำนวนทั้งสิ้น 42,626 แห่ง (กองพระพุทธศาสนาสถาน, 2563) และมีพระภิกษุและสามเณรจำนวน 239,023 รูป (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2563) การบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมและปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดความสงบสุขแก่สังคมไทย โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุดของการปกครองคณะสงฆ์ เป็นผู้บังคับใช้อำนาจต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ โดยมีมหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นอีกไม่เกินยี่สิบรูปซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาคณะ พระราชาคณะ หรือพระภิกษุซึ่งมีพรรษาอันสมควรและมีจริยวัตรในพระธรรมวินัยที่เหมาะสมแก่การปกครองคณะสงฆ์(มาตรา 12 แก้ไขโดย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561) โดยมีมหาเถรสมาคมจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังต่อไปนี้

1. ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
2. ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
3. ควบคุมและส่งเสริมการศาสนาศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ของคณะสงฆ์
4. รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น (มาตรา 15 ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535)

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ในมาตรา 22 ว่า การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุผู้ปกครองตามชั้น ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (1) เจ้าคณะภาค (2) เจ้าคณะจังหวัด (3) เจ้าคณะอำเภอ (4) เจ้าคณะตำบล

เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือพระธรรมวินัยให้ใช้บังคับในการปกครองคณะสงฆ์ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ไม่ปรากฏนิยามของมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใช้

อำนาจดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่ามหาเถรสมาคมนั้นเป็นหน่วยงานที่มีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แต่เมื่อเทียบเคียงกับความหมายของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นได้ความว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง องค์การที่ใช้อำนาจรัฐเป็นฐานในการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งอันมีลักษณะในทางปกครอง ทำให้พิจารณาได้ว่า หากมหาเถรสมาคมนั้นเป็นหน่วยงานที่มีใช้คณะบุคคลแล้วก็อาจจะมิใช่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ เพราะมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งฯ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและพระธรรมนูญในการใช้บังคับในการปกครองคณะสงฆ์

สภาพปัญหาของพระพุทธศาสนาในปัจจุบันมีปัญหาหลากหลายอันเนื่องมาจากความเจริญของสังคม เนื่องจากองค์กรบริหารปกครองคณะสงฆ์อยู่ในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคมแต่เพียงองค์กรเดียว และกรรมการมหาเถรสมาคมได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งจากกรรมการมหาเถรสมาคมเองที่อายุมากมีปัญหาด้านสุขภาพ มีภารกิจทางด้านอื่นๆ อีกมากมาย ขาดแนวความคิดใหม่ๆ ในการแก้ปัญหาและพัฒนา ประกอบกับปัญหาจำนวนมากที่เกิดขึ้นกับพระพุทธศาสนาทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับพระพุทธศาสนาในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขได้อย่างทันทั่วทั้งที่

ดังนั้นจึงได้ศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ไทยของมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองคณะสงฆ์สูงสุดโดยไม่รวมถึงการปกครองคณะสงฆ์อื่น ตลอดจนศึกษาขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนนำหลักกฎหมายมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการพระพุทธศาสนา

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารและการปกครองของคณะสงฆ์ไทยภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรทางการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาเถรสมาคมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง

3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย เพื่อที่จะได้เป็นแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคณะสงฆ์และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ โดยเฉพาะมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ ตำรา งานวิจัย ตลอดจนตัวบทกฎหมายต่างๆ และ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ รวมทั้งค้นคว้าจากข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบภาษาไทย และ ภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ไทย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติลักษณะรูปทรงคณะ สงฆ์ ร.ศ. 121, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484, กฎพระสงฆ์ ฉบับที่ 1-10, พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อนึ่งศึกษาถึงแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ไทย ของมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองคณะสงฆ์สูงสุดโดยไม่รวมถึงการปกครองคณะสงฆ์อื่น ตลอดจนศึกษาขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ ในการตรากฎ ข้อบังคับ วาระระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศของมหาเถรสมาคม และ องค์กรปกครองคณะสงฆ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่ามีแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติ ตลอดจน หลักกฎหมายในการนำมาปรับใช้อย่างไร เปรียบเทียบถึงข้อดีข้อเด่น ข้ออ่อนข้อด้อยของการใช้ อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนภูมิภาคของเจ้าคณะ พระสังฆาธิการตามมาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

## ผลการวิจัย

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารและการปกครองของคณะสงฆ์ไทยภายใต้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการปกครองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นอำนาจปกครอง มหาชนในทางราชอาณาจักรที่รัฐมอบให้แก่องค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา เพื่อใช้ในการ ปกครองดูแลรักษาไว้ เนื่องจากข้อเท็จจริงในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมากในหลายๆ เรื่อง พระ ธรรมวินัยมิได้บัญญัติไว้ หากใช้เพียงพระธรรมวินัยคงไม่เพียงพอต่อการปกครองดูแล ดังนั้น การ ใช้อำนาจขององค์กรพระพุทธศาสนาในด้านนี้จึงต้องถือว่าวัดเป็นองค์กรตามกฎหมายมหาชนที่ เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นการใช้อำนาจในทางอาณาจักร ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครอง ควรจะต้องสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งที่ 1/2545 และ 4/2545 วินิจฉัยในทำนองที่ว่า วัดไม่ใช่องค์กรทางมหาชนที่จะใช้อำนาจทางปกครองได้ จึงไม่ เป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าอาวาสก็ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่จะนำคดี

มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ และยังวินิจฉัยเลยไปถึงขนาดว่าการกระทำดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ จึงยังไม่เหมาะสมและคลาดเคลื่อนเพราะเป็นคำสั่งที่ขัดกับสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ และน่าจะขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25วรรค 3 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกข้อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และเป็นคำสั่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมขึ้นในพุทธจักรได้ เนื่องจากไม่มีองค์กรมาตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาที่ออกคำสั่งมากระทบสิทธิของผู้รับคำสั่ง ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดควรจะทบทวนบทบาทของตนเองในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาโดยพิจารณาแยกการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นและเข้าทำการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจปกครองตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ไม่เกี่ยวกับพระธรรมวินัย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมตาม หลักกฎหมายและมีให้เกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมขึ้นในพุทธจักรในที่สุดด้วย

2. ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรทางการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาเถรสมาคมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนามีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การกระทำทางเอกชนและการกระทำทางมหาชน ซึ่งหากเป็น การกระทำทางเอกชนแล้ว โดยทั่วไปเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น คดีจะไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง เพราะศาลปกครองจัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำในทางมหาชน อันเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองมิให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งกล่าวสั้น ๆ ก็คือ ศาลปกครองจะต้องสามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของทุกการกระทำในทางมหาชน ดังนี้

1) ขอบเขตของอำนาจมหาชนขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา การกระทำในทางมหาชนนั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเหนือต่ออีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ แต่ในกรณีขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนานั้น เดิมทีเดียวในอดีตต่างมีพระธรรมวินัยเป็นที่ตั้ง สามารถปกครองและควบคุมตรวจสอบกันโดยอาศัยพระธรรมวินัยเป็นหลัก ทว่าเมื่อสังคมสงฆ์ใหญ่ขึ้นและสลับซับซ้อนมากขึ้น ผู้ไม่ประสงค์ดีต่อพระศาสนาก็อาศัยช่องว่างเข้ามาบวช การปกครองขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาเองก็ไม่มีเอกภาพ ขณะที่การปกครองบ้านเมืองนั้นมีวิวัฒนาการไปตามโลกสมัยใหม่ รัฐจึงพยายามทำหน้าที่ในการคุ้มครองและสนับสนุนพระศาสนา โดยได้บัญญัติลักษณะการคุ้มครองดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญมาตลอดทั้งนี้ ประเทศไทยได้เริ่มมีกฎหมายสงฆ์ในรัชสมัยรัชกาลที่ 1 และได้มีพระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะสงฆ์มาถึง 3 ฉบับแล้วซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การคุ้มครองและสนับสนุนพระธรรมวินัยดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงสามารถแบ่งเป็นการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา

ซึ่งเป็นไปในทางมหาชนได้ 2 ส่วนด้วยกัน ตามขอบเขตของอำนาจนั้น ๆ คือ เป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจจากพระธรรมวินัยและเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

2) ปัญหาการควบคุมการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา ในเรื่องการตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนานี้ ก่อนที่มีศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรมก็เคยเกิดความสับสนว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการปกครององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาได้หรือไม่ เพียงใด การกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนานี้มีเขตแดนอย่างไร หรือว่าทุกการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาเป็นการกระทำตามพระธรรมวินัย ที่ศาลสามารถปฏิเสธที่จะพิจารณาได้หมด โดยในเรื่องนี้ขอยกตัวอย่างในคำพิพากษาฎีกาที่ 2153/2516 และคำพิพากษาฎีกาที่ 1489/2518 ซึ่งเป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นวัดและโจทก์ร่วมเป็นเจ้าของวาสฬองขับไล่จำเลยออกไปเสียจากวัดโดยอ้างว่า จำเลยไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสวัดโจทก์ กล่าวคือ ไม่ยอมขึ้นต่อการปกครองของเจ้าอาวาส กระทำการแทรกแซงในสังฆกรรมและประเพณีต่าง ๆ ของวัดตลอดมา อีกทั้งจำเลยไม่ยอมรับในศาสนพิธีในวันมาฆบูชา วิสาขบูชา หรือวันสำคัญอื่น ๆ ในทางพระพุทธศาสนาที่เจ้าอาวาสขอรับรอง ซึ่งเป็นการผิดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37 และมาตรา 38 และต่อมา เจ้าอาวาสโจทก์ไม่ประสงค์ให้จำเลยอยู่ในวัดนี้ต่อไป จึงได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยออกไปเสียจากวัดโจทก์ จำเลยได้รับหนังสือแล้วเพิกเฉย โจทก์และโจทก์ร่วมจึงขอให้ขับไล่จำเลยและบริวารออกจากวัดโจทก์ ห้ามมิให้จำเลยและบริวารของจำเลยเข้ามาเกี่ยวข้องกับวัดต่อไป จำเลยให้การโดยสรุปว่าโจทก์ร่วมนั้น มิได้เป็นเจ้าอาวาสโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคม เพราะทายกทายิกาและพระภิกษุสามเณรในวัดเลือกจำเลยเป็นเจ้าอาวาส แต่เจ้าคณะจังหวัดกลับมีคำสั่งแต่งตั้งโจทก์ร่วมเป็นเจ้าอาวาสแทน ฉะนั้น เรื่องนี้ทายกทายิกา และพระภิกษุสามเณรในวัดซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ได้ร่วมกันทำหนังสือคัดค้านถึงสมเด็จพระสังฆราช เรื่องจึงอยู่ที่มหาเถรสมาคม จำเลยได้รับหนังสือแจ้งให้จำเลยออกไปจากวัดโจทก์จริง แต่จำเลยไม่อาจออกไปได้เพราะกำลังรอฟังคำสั่งของมหาเถรสมาคมอยู่ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

3. การศึกษาทางกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย คณะสงฆ์และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ โดยเฉพาะ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ความเห็นต่างในเรื่องพระธรรมวินัยหรือกฎหมายตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับต่อบรรพชิตหรือบุคคลส่วนใหญ่ในแต่ละสังคม ถือเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วทุกยุคทุกสมัย และยังจะต้องเกิดขึ้นต่อไปอีกในอนาคตอย่างไม่มีที่สิ้นสุดราบเท่าที่ผู้นำพระธรรมวินัยหรือกฎหมาย เป็นต้น มาใช้บังคับ และผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามพระธรรมวินัยหรือกฎหมาย เป็นต้น ล้วนแต่ยังมีได้หลุดพ้นอย่างสิ้นเชิงจากอำนาจของความโลภ ความโกรธ และ

ความหลง ซึ่งเป็นรากเหง้าสำคัญที่มีอิทธิพลดึงดูดจิตใจของทุกคนให้ต้องทำความชั่วร้าย นานับการ การกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาในทางมหาชนนั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ อำนาจปกครองตามพระธรรมวินัยและอำนาจปกครองตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยอำนาจปกครองตามพระธรรมวินัย เป็นการกระทำในทางสงฆ์ โดยเฉพาะ เนื่องจาก พระธรรมวินัยนั้น เป็นสิ่งที่ถูกบัญญัติโดยพระพุทธเจ้าและมีผลบังคับกันในกลุ่มพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนามาเป็นเวลาหลายพันปีแล้ว โดยมีได้อำนาจของรัฐบาลเป็นฐานเลย สำหรับในกรณีที่มีการบัญญัติเรื่องพระธรรมวินัยในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น เป็นเพียงการแสดงว่ารัฐเคารพในพระธรรมวินัยและไม่ต้องการเข้าไปก้าวก่ายในพุทธจักร ดังนั้น จึงมิใช่การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะเข้าตรวจสอบได้

หากศาลปกครองจะเดินตาม แนวทางคำสั่งศาลปกครองกลางที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยเป็นคดีที่ศาลปกครองกลางได้ พิจารณาว่าสัญญาระหว่างวัดกับนาย ก. ที่ให้เช่าที่ดินซึ่งเป็น ธรณีสงฆ์ และให้เช่าแผงลอยตลาดสด มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งวัดผู้ฟ้องคดี และนาย ก. ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนด้วยกัน มิได้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือกระทำการแทนรัฐ และแม้ที่ดินตามสัญญาเช่าทรัพย์สินจะเป็นที่ธรณีสงฆ์เป็นสมบัติของวัด ซึ่ง วัดเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการเป็นนิติบุคคล ของวัดก็เป็นนิติบุคคลในทางแพ่งเท่านั้น สัญญาให้เช่าธรณีสงฆ์และสัญญาให้เช่าแผงลอยตลาด สดจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง

## อภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารและการปกครองของคณะสงฆ์ไทยภายใต้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 นั้น มีสภาพเป็นทั้งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนรวมกัน โดยใน ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ การปกครองดูแลวัดและศาสนสมบัติมีลักษณะเฉพาะของกฎหมาย มหาชน คือ มีการจัดโครงสร้างการปกครองสงฆ์ออกเป็นลำดับขั้นและองค์กรปกครองสงฆ์มีการ ใช้อำนาจมหาชน การปกครองคณะสงฆ์มีลักษณะความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้ปกครองคือ มหาเถรสมาคมและเจ้าคณะต่าง ๆ กับผู้อยู่ใต้ปกครอง คือ พระภิกษุสงฆ์ ซึ่งเข้าลักษณะของ กฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายสาขาของกฎหมายมหาชน

สำหรับในเรื่องบทกำหนดโทษซึ่งมีบทลงโทษทางอาญา และการให้พระภิกษุสงฆ์ผู้มีตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา สถานะและลักษณะความสัมพันธ์จะมีลักษณะโดยอ้อมระหว่างรัฐกับพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งเข้าลักษณะของกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายสาขาของกฎหมายเอกชนตามแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

อำนาจของมหาเถรสมาคมได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ

ผู้วิจัยคิดว่า การที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญานั้น คงเป็นเพราะว่างานปกครองคณะสงฆ์ของภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครอง เป็นงานที่จะต้องปกครองสงฆ์หม่มาก การปกครองจะต้องให้เกิดความเกรงกลัวของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง เพราะเมื่อเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วก็จะได้รับสิทธิคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาในลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครองในหมวดที่ 1 ในเรื่องความผิดต่อเจ้าพนักงาน และในขณะเดียวกัน ถ้าผู้ปกครองกระทำไม่สุจริตต่อหน้าที่ ก็จะได้รับผลจากเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในหมวดที่ 2 ในเรื่องความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นเดียวกัน แต่อำนาจของการเป็นเจ้าพนักงานในที่นี้ เป็นเพียงอำนาจสอบสวนอธิกรณ์และส่งลงโทษพระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเท่านั้น สำหรับไวยาวัจกรผู้มีหน้าที่เบิกจ่ายนิตยภัตและมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของวัด ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ปกครองคณะสงฆ์ แต่หน้าที่ที่รับผิดชอบก็เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ การที่ไม่สุจริตต่อหน้าที่ก็ต้องได้รับผลจากการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน

2. ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งขององค์กรทางการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาเถรสมาคมที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง

การดำเนินงานขององค์กรทางพระพุทธศาสนาจะไม่สามารถขับเคลื่อนได้ถ้าขาดอำนาจฝ่ายรัฐเข้าไปช่วยอุปถัมภ์ เกื้อหนุน อุดหนุน ยกตัวอย่างกรณีที่พระสงฆ์ประพฤติผิดไปจากพระวินัยเป็นอาฉิน ต้องสึกแต่ไม่ยอมสึก หรือกรณีมีพระปลอมมาบวชจับได้ให้สึกแต่ไม่ยอมสึก เช่นนี้ องค์กรทางพระพุทธศาสนาเองไม่มีอำนาจ อำนาจเช่นนี้ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายราชอาณาจักรเข้าไปจัดการ แต่บางครั้งอำนาจของฝ่ายราชอาณาจักรที่จะเข้าไปจัดการในส่วนของศาสนจักรนั้นไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเหตุว่าฝ่ายศาสนจักรมีพระธรรมวินัยเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งอยู่

ขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ โดยหลักการในส่วนของกรณินิจฉัยตามกฎหมายหรือพิจารณาอธิกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับพระธรรมวินัย ให้ถือว่าวินิจฉัยแล้วจบเด็ดขาดไปในทางฝ่ายคณะสงฆ์ แต่ในอื่นๆ นอกจากนี้ เช่น เรื่องการจัดการศาสนสมบัติ การจัดการการใช้อำนาจขององค์กรทางพระพุทธศาสนาบางอย่างที่กระทบ กับชุมชน ปัจเจกชน ย่อมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

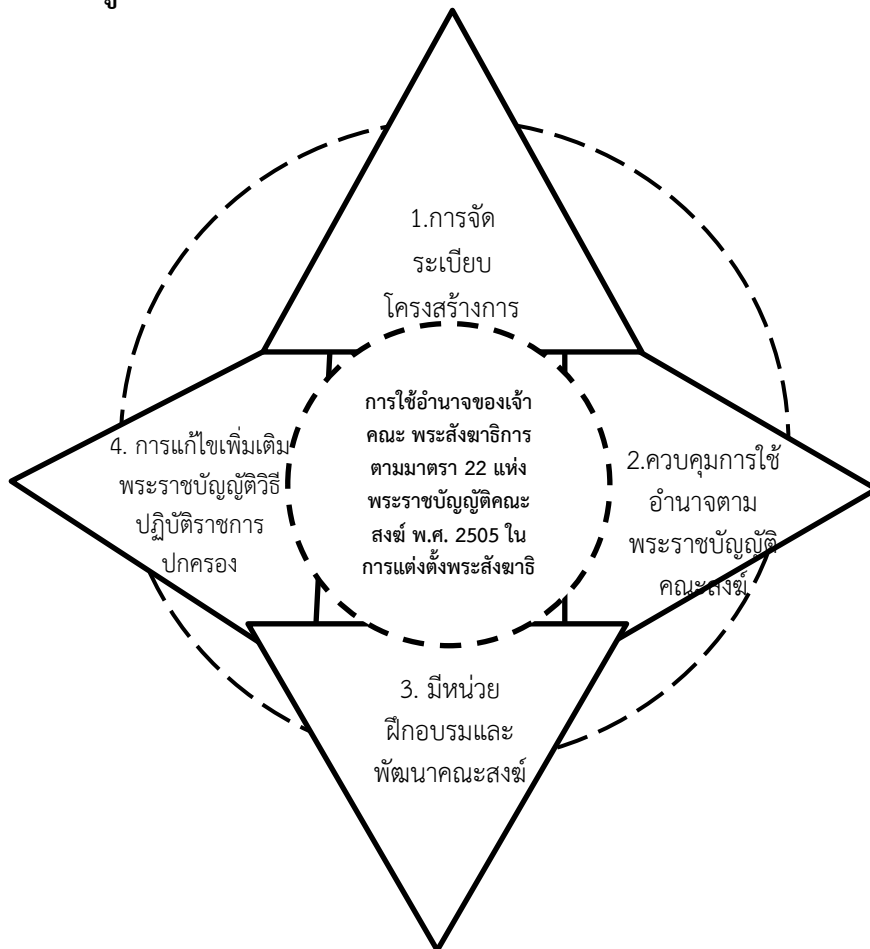
มาตรา 25 วรรคสาม ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เพราะการจัดการศาสนสมบัติหรือการใช้อำนาจขององค์กรทางพระพุทธศาสนา บางอย่างนั้นเป็นอำนาจในทางปกครอง เมื่อผู้ใช้อำนาจในองค์กรทางพระพุทธศาสนาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้อำนาจเหนือซึ่งเป็นอำนาจในทางมหาชน เมื่อการใช้อำนาจดังกล่าวไปกระทบหรือละเมิดต่อสิทธิของบุคคลภายนอกแล้วก็ย่อมที่จะต้องถูกฟ้องต่อองค์กรตุลาการได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกระทำนั้นปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่าไม่เกี่ยวกับพระธรรมวินัย

3. การศึกษาทางกฎหมาย เพื่อที่จะได้เป็นแนวคิดในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคณะสงฆ์และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ โดยเฉพาะมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือและกลไกที่สำคัญ เพราะหากไม่มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว โอกาสที่ผู้ใช้อำนาจรัฐจะใช้อำนาจอย่างบิดเบือนก็ดี ใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดก็ดี หรือการใช้อำนาจที่ส่อไปในทางทุจริตก็ดี สิ่งเหล่านี้ย่อมเกิดขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อตอบสนองภารกิจของรัฐทั้งหลาย ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงกำหนดให้มีกลไกในการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ประการสำคัญของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐนั้นตอบสนองต่อภารกิจของรัฐ และในขณะเดียวกันก็เป็นการตรวจสอบเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ ก็เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้วว่า การปกครองขององค์กรทางพระพุทธศาสนาในปัจจุบันนี้มิได้ปกครองตามหลักของพระธรรมวินัยเท่านั้น แต่ปกครองกันตามบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐได้ตราไว้ให้ คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ด้วยเหตุนี้ การตรา กฎ การออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งของมหาเถรสมาคม เพื่อประโยชน์ต่อการปกครองในองค์กรทางพระพุทธศาสนา เช่น การกำหนดเขตการปกครอง การกำหนดแต่งตั้งตำแหน่งทางปกครอง หรือการถอดถอนพระสังฆาธิการ เป็นต้น ล้วนแต่อ้างอำนาจตามความในมาตราแห่งบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ทั้งสิ้น ไม่มีการกล่าวอ้างพระธรรมวินัยในแต่ละสิกขาบทมาเป็นฐานรองรับการใช้อำนาจแต่อย่างใดทั้งสิ้น

## องค์ความรู้จากการวิจัย



ภาพที่ 1 องค์ความรู้จากการวิจัย

จากแผนภาพเบื้องต้นสามารถอธิบายสรุปได้ดังนี้

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน เพื่อจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 4 ครั้ง ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2535 ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2547 ครั้งที่สามในปี พ.ศ. 2560 และครั้งที่สี่ในปี พ.ศ. 2561 ถึงแม้ว่าจะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม แต่องค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ไม่สอดคล้องกับพระธรรมวินัยและระบอบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน

นอกจากนี้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองสงฆ์ยังส่งผลโดยตรงถึงคณะสงฆ์และผู้อยู่ภายใต้การใช้อำนาจอ้างกล่าว ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองสงฆ์มีการใช้อำนาจมหาชน แต่ปัจจุบัน

ศาลปกครองซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกลับไม่สามารถที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนได้ โดยเพียงมีเหตุผลที่ว่า การปกครองคณะสงฆ์เป็นการดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา ศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบ

ศาลปกครองจึงควรจะเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยการแยกประเภทการกระทำขององค์กรปกครองส่วนระหว่างการทำทางปกครองที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ และการกระทำทางพระธรรมวินัย เพื่อให้การกระทำดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในกระบวนการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วน นอกจากนี้แล้วยังมีข้อเสนออีกดังนี้

1. สมควรแก้ไขและปรับปรุงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบันให้มีมาตรฐานที่จะนำไปสู่กลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนได้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในหรือภายนอก

2. สมควรให้มหาเถรสมาคมออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องวิธีการลงโทษและวิธีปฏิบัติกิจการคณะสงฆ์ โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระหรือผู้ตรวจการของคณะสงฆ์ เพื่อให้เป็นองค์กรที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนา อันเป็นการเยียวยาภายในตามหลักการ ก่อนที่จะยื่นคดีฟ้องต่อศาลปกครอง

3. สมควรกำหนดให้มีหน่วยฝึกอบรมและพัฒนาคณะสงฆ์ พระสังฆาธิการ เพื่อให้เข้าใจกระบวนการและการใช้สิทธิของตนเองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

4. สมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สามารถเข้าควบคุมการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาได้ด้วย

## ข้อเสนอแนะ

1. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบัน ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีมาตรการที่จะนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ทั้งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในและภายนอก

2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครองและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถเข้าควบคุมและตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาด้วย ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจน เป็นขั้นเป็นตอน เพื่อเป็นฐานในการนำคดีที่เกี่ยวกับการกระทำขององค์กรปกครองทางพระพุทธศาสนาที่อาศัยฐานจากอำนาจรัฐล้วน ๆ ขึ้นสู่ศาลปกครองได้

3. ควรกำหนดให้มีหน่วยงานฝึกอบรมและพัฒนาคณะสงฆ์ ได้แก่ สถาบันพัฒนาพระ

วินยาศึกษา วิทยาลัยการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ เพื่อให้คณะสงฆ์เข้าใจกระบวนการและใช้สิทธิของตนเองอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

4. จัดให้มีองค์กฤษฎีหรือผู้ตรวจการของคณะสงฆ์ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์การปกครองทางพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นการเยียวยาภายในก่อนจะได้นำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

## เอกสารอ้างอิง

- กฎหมายธรรมนูญคณะสงฆ์ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคมกรรม. ใน *แถลงการณ์คณะสงฆ์*. 66 ตอนพิเศษ : (25 ธันวาคม 2521): 8.
- กฎหมายธรรมนูญคณะสงฆ์ ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์. ใน *แถลงการณ์คณะสงฆ์* 81 ตอนที่ 3 : (25 มีนาคม 2536): 15.
- กฎหมายธรรมนูญคณะสงฆ์ ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ. ใน *แถลงการณ์คณะสงฆ์* 86 ฉบับพิเศษ : (3 ตุลาคม 2541): 4.
- กองพระพุทธศาสนาสาสนา. (2563). *สำนักงานศาสนสมบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2534). *ความสำคัญของพระพุทธศาสนาในฐานะศาสนาประจำชาติ* กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2547. (2547, 17 กรกฎาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 121. ตอนพิเศษ 34 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535. (2535, 4 มีนาคม) *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109. ตอนที่ 16. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561. (2561, 17 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135. ตอน 50 ก. หน้า 1.
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. (2505, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. 79. ตอน 115. ฉบับพิเศษ. หน้า 1.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). *ข่าวประชาสัมพันธ์สำนักงานสถิติแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กลุ่มประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม.

