

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ด้วยจำนวนศาสนิกชนมากกว่า 97% ของประชากรทั้งหมด วัดและสำนักสงฆ์มากกว่า 3 หมื่นแห่ง ภิกษุสามเณรมากกว่า 3 แสนรูป กิจกรรมในพระพุทธศาสนาจึงเป็นงานที่กว้างขวางมีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับบุคคลเป็นจำนวนมาก โดยในปัจจุบัน คณะสงฆ์ปกครองโดยมหาเถรสมาคมอันเป็นองค์กรปกครองสูงสุดของสงฆ์จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีการแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็นเจ้าคณะภาค, จังหวัด, อำเภอและตำบล โดยมีพระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะต่างๆปกครองตามลำดับขั้นจนถึงในระดับวัดอันมีเจ้าอาวาสและรองเจ้าอาวาส ซึ่งมีฐานะเป็นพระสังฆาธิการระดับล่างสุดเป็นผู้ปกครองวัด ลักษณะขององค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้ง มีการมอบอำนาจทั้งในระดับมหาเถรสมาคมและพระสังฆาธิการมีอำนาจในการควบคุมดูแลปกครอง รวมถึงการมีอำนาจออกกฎหรือคำสั่ง แก่คณะสงฆ์หรือในบางกรณีกับฆราวาส ในเขตการปกครองของตน เช่น อำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้ง กับกฎหมายและพระธรรมวินัย ของมหาเถรสมาคม ตามมาตรา 15 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อำนาจในการควบคุมดูแล รักษาความสงบเรียบร้อยของคณะสงฆ์ในเขตการปกครองของพระสังฆาธิการระดับต่าง ตามกฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์หรือการกำหนดให้เจ้าอาวาสมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานและมีอำนาจในการปกครองพระสงฆ์ภายในวัด ตามมาตรา 38 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 3535 อันเป็นการใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจในการออกคำสั่งซึ่งเป็นลักษณะขององค์กรที่มีอำนาจปกครอง

แต่เนื่องจากการดำเนินการขององค์กรทางศาสนา เป็นข้อยกเว้นที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2541ตาม มาตรา 4 (9) การดำเนินกิจกรรมทางปกครองขององค์กรปกครอง คณะสงฆ์จึงมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจเฉพาะที่ต่างไปจากการใช้อำนาจ

ปกครองของฝ่ายปกครอง ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตาม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาล ปกครองนี้จะอำนาจในการควบคุมการใช้อำนาจปกครองขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ได้ในขอบเขต แค่นั้นเพียงใด

ฉะนั้นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยการ ตรวจสอบทั้งจากภายในองค์กรปกครองคณะสงฆ์เองและองค์กรภายนอก ( ศาลปกครอง ) ให้มีความ ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์มีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อการเผยแพร่คุณธรรม และจริยธรรมแก่คนในสังคมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ในการใช้อำนาจ ทางปกครองในกรณีต่างๆ
2. เพื่อศึกษาถึง กรณีที่เป็นข้อแตกต่างในกฎเกณฑ์ในการโต้แย้งคำสั่งขององค์กร ปกครองคณะสงฆ์ กับหลักกฎหมายปกครองว่าด้วย การใช้อำนาจปกครองและการคุ้มครองสิทธิของ บุคคล
3. เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการปรับปรุงกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของ บุคคลอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ ให้มีความชัดเจนเป็นมาตรฐานกลาง เพื่อ เป็นหลักในการบริหารงานขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ต่อไป

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยในครั้งนี้จะทำการศึกษาเฉพาะหลักเกณฑ์ในคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับ ผลกระทบจาก การใช้อำนาจปกครอง ขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ ในการออกกฎ ออกคำสั่ง และ การวินิจฉัยอุทธรณ์ (ข้อพิพาท) ตั้งแต่ระดับองค์กรสูงสุดคือมหาเถรสมาคมและระดับพระสังฆาธิการ

ระดับเจ้าคณะต่างๆโดยแยกพระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาสในฐานะเป็นผู้ปกครองวัด อันเป็นหน่วย การปกครองหน่วยย่อยที่สุดในการปกครองคณะสงฆ์

การศึกษาจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนโดยใช้องค์กรที่ทำหน้าที่ในการคุ้มครองเป็นตัวแบ่ง คือ การคุ้มครองโดยอาศัยการอุทธรณ์ภายในขององค์กรปกครองคณะสงฆ์เอง และการคุ้มครองโดยอาศัย ศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษา

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กร ปกครองคณะสงฆ์ โดยอาศัยกระบวนการทั้งภายในและภายนอกองค์กรปกครองคณะสงฆ์ ในปัจจุบัน ยังมีความบกพร่องและมีปัญหาในหลายด้าน สมควรที่จะได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาจุดบกพร่อง และ เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้กฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.5 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะมุ่งเน้นที่การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดย การรวบรวมข้อมูลเอกสารใน 2 ด้านดังนี้

1. ด้านการปกครองคณะสงฆ์ วิเคราะห์ลักษณะขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ ใน ฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง ศึกษาถึงกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองและกฎเกณฑ์ที่ ว่าด้วยการโต้แย้งคัดค้านเมื่อเอกชนผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเหล่านั้นเห็นว่าไม่เป็นธรรมและไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเท่าที่มีอยู่ในกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ พิจารณาข้อดีข้อเสียเปรียบเทียบกับหลักใน กฎหมายปกครองทั่วไป

2. ด้านกฎหมายปกครองเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานในส่วนของคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าในหลักกฎหมายปกครอง กฎเกณฑ์การใช้อำนาจรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจนั้น โดยมุ่งเน้นไปที่การคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจปกครองขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ โดยใช้ศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกคณะสงฆ์

แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล เพื่อทดสอบสมมุติฐานตามที่ได้ตั้งไว้

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษาในเบื้องต้นจะเป็นการจำแนก และแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบันในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกองค์กรปกครองคณะสงฆ์ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์ในระดับต่าง ๆ

2. ผลการศึกษาคงจะแสดงให้เห็นถึง ข้อดี และจุดบกพร่องทั้งในแง่เนื้อหา ขอบเขต และความเหมาะสมของกระบวนการต่างๆ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรต่างๆในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน

3. เมื่อการศึกษาเสร็จสิ้นโดยสมบูรณ์ ผลการศึกษาคงจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิของบุคคล และองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์ในระดับต่างๆ ที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์และที่ยังไม่ชัดเจนแน่นอน หรือมีปัญหาในการปฏิบัติอื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาต่อไป