



บทที่ 5

การคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยศาลปกครอง

5.1 การคุ้มครองก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การพิจารณาคดีปกครองเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม การพิจารณาคดีที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะถูกมองว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต เป็นคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 หรือมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะนั้น ๆ

การใช้อำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มาตรา 45 ได้บัญญัติให้พระภิกษุซึ่งได้รับตำแหน่งในการปกครองสงฆ์ ซึ่งกำหนดถึงพระสังฆาธิการตามกฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ได้แก่ เจ้าคณะระดับต่าง ๆ ตั้งแต่เจ้าคณะใหญ่จนถึงเจ้าคณะอำเภอและเจ้าอาวาส รวมทั้งไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

คำพิพากษาฎีกาที่ 2003 – 2005/2500

ข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ความว่า จำเลยได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2489 มีสมณศักดิ์เป็นพระครูสรกิจพิมล มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลศาสนสมบัติของวัดพระพุทธรบาท และมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ที่ว่า "พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา" ซึ่งจำเลยได้แย้งว่าเป็นเพียงการให้อำนาจไว้ เพื่อควบคุมและคุ้มครองวัดอย่างเดียวกับเจ้าพนักงานเท่านั้น มิได้มีผลบังคับว่า ถ้าทำผิดจะต้องเป็นเรื่อง เจ้าพนักงานกระทำผิดด้วยโดยตรง ดังที่กฎหมายลักษณะอาญาบัญญัติไว้ในเรื่องเจ้าพนักงานกระทำผิดนั้น ฯลฯ ข้อนี้ศาลฎีกาเห็นว่า คำว่า "ให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา" นั้น บ่งชี้ว่า อำนาจและหน้าที่ พร้อมมูลทั้ง 2 ประการ กล่าวคือ เมื่อมีอำนาจในวัดเหมือนเจ้าพนักงานแล้ว หากกระทำผิดในหน้าที่ก็ต้องผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำผิดด้วย โดยนัยเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลไทยยอมรับในฐานะความเป็น
เจ้าพนักงานของพระสังฆาธิการ ทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้ เมื่อ
พระสังฆาธิการออกคำสั่งซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ของพระสังฆาธิการ ถ้าผู้ที่ต้องปฏิบัติ
ตามคำสั่ง เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากพระสังฆาธิการผู้ออกคำสั่ง สั่งโดยมิชอบ ก็อาจฟ้อง
ร้องพระสังฆาธิการรูปนั้นต่อศาลยุติธรรมเป็นคดีอาญาได้

5.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องพระสังฆาธิการผู้ออกคำสั่งเป็นคดีอาญา

ก) ปัญหาในกฎหมายลักษณะพยาน ได้แก่

1) สิทธิพิเศษของพระสงฆ์ในกฎหมายลักษณะพยาน เช่น

- การที่ภิกษุไม่จำเป็นต้องเดินทางมาศาลตามหมายเรียก ตามประมวลกฎหมายวิธี
พิจารณาความแพ่ง มาตรา 108 (2)

- การที่กฎหมายลักษณะพยานให้สิทธิพิเศษกับพระภิกษุสามเณร ที่จะไม่เบิกความ
หรือตอบคำถามใด ๆ ก็ได้ ตามมาตรา 115 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

2) ปัญหาเรื่องมาตรฐานการนำสืบพิสูจน์ของฝ่ายโจทก์

การนำสืบพิสูจน์ในคดีอาญานั้นถือหลักว่า โจทก์มีหน้าที่นำสืบหรือภาระการพิสูจน์
เสมอว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยโจทก์มีระดับ
ภาระในการนำสืบพิสูจน์ให้ถึงความชัดแจ้งข้อเท็จจริงจนศาลปราศจากข้อสงสัยตามสมควร (Proof
Beyond a Reasonable Doubt)¹ ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายคอมมอนลอว์ เป็นหลักการเดียวกันกับ
หลักในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 227 และหากมีข้อสงสัยในการกระทำความผิด
นั้น ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย

¹ พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ : บริษัท
เกนโกร จำกัด, พ.ศ. 2542), หน้า 105 – 106.

จากข้อจำกัดในกฎหมายลักษณะพยานทั้ง 3 เรื่อง คือ การพิสูจน์เจตนาของพระสังฆาธิการผู้ออกคำสั่ง ข้อขัดข้องในกฎหมายลักษณะพยาน และมาตรฐานการนำสืบพิสูจน์ของโจทก์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยแล้ว จะเห็นว่าเป็นการยากมากที่โจทก์จะสามารถแสดงให้เห็นถึงการกระทำที่เป็นความผิดของพระสังฆาธิการที่ออกคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้อำนาจของศาล ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบ โดยศาลมีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะแต่ความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น จะไม่พิจารณาไปถึงดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังเช่นในคำพิพากษาฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ 3863/2526

จำเลยเป็นเจ้าของคณะจังหวัดได้มีคำสั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อ 33 ซึ่งไม่มีตอนใดที่บังคับไว้ว่าจะต้องมีการสอบสวนก่อน กรณีที่จำต้องมีการสอบสวนจะต้องเป็นเรื่องที่ให้ปลดหรือถอดถอนเจ้าอาวาสตามข้อ 47 และ 48 คำสั่งดังกล่าวเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายมหาเถรสมาคม อันเป็นอำนาจของทางฝ่ายศาสนจักรที่จะมีคำสั่งโดยเฉพาะ เมื่อฟ้องโจทก์มิได้อ้างว่าจำเลยปฏิบัติมิชอบอย่างไร หรือมีการกลั่นแกล้งโจทก์ในการออกคำสั่งนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวล่วงในคำสั่งดังกล่าวได้

จากคำพิพากษาฎีกานี้ เราจะพบว่าภาระการพิสูจน์อยู่ที่ฝ่ายโจทก์ โดยมีประเด็นสำคัญคือ โจทก์ต้องแสดงให้เห็นว่าจำเลยออกคำสั่งโดยมิชอบ หรือมีเจตนาจะกลั่นแกล้งโจทก์อย่างไร การนำสืบประเด็นเหล่านี้เป็นเรื่องของเจตนาภายใน จึงแทบเป็นไปไม่ได้เลย นอกจากนี้ การออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้มีกฎหมายเกณฑ์ให้มีการตรวจสอบก่อนการดำเนินการออกคำสั่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น การที่โจทก์จะพิสูจน์ถึงการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกิจการที่จำเลยเป็นฝ่ายกระทำอยู่แต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น จึงเป็นการยากที่จะทำได้

3) กฎมหาเถรสมาคม เป็นปัญหาข้อเท็จจริง

เนื่องจาก กฎมหาเถรสมาคม และกฎเกณฑ์อื่นๆที่คณะสงฆ์ตราขึ้น ไม่ว่าจะเป็
ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติมหาเถรสมาคมล้วนตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ
คณะสงฆ์ โดยฐานะแล้ว กฎเกณฑ์เหล่านี้จึงไม่ถือเป็นข้อกฎหมายที่ศาลจะรู้เอง ดังนั้นเมื่อมีคดี
ฟ้องร้อง จึงเป็นหน้าที่ของคู่ความที่จะต้องนำสืบพิสูจน์ให้ศาลเห็น ตัวอย่างคดีที่ศาลฎีกาตัดสินว่า กฎ
มหาเถรสมาคมเป็นข้อเท็จจริง เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 295/2516

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า พระสุนทร จันทเถโร ซึ่งทำหน้าที่รักษาการเจ้าอาวาส
วัดหนองสะเดา ได้มอบอำนาจให้ไวยาวัจกร ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยในฐานะที่จำเลยได้เอาไม้
ของวัดไปปลูกสร้างร้านค้าในวัดโดยไม่ได้รับอนุญาต จำเลยจึงต่อสู้ว่า แท้ที่จริงแล้ว พระสุนทร ไม่มี
อำนาจฟ้อง เพราะเจ้าอาวาสที่แท้จริงของวัดหนองสะเดา คือ พระสวัสดิ์ สิรินทโร ซึ่งปัจจุบันได้ออก
จากวัดไปศึกษาอยู่ที่อื่น เจ้าคณะตำบลหนองปลิงจึงได้แต่งตั้ง พระสุนทร จันทเถโร ให้รักษาการแทน
พระสวัสดิ์

คดีนี้ ศาลชั้นต้นพิพากษาโดยให้งดสืบพยานจำเลย โดยวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า
โจทก์ คือพระสุนทร มีอำนาจฟ้องหรือไม่ โดยพิจารณาจากกฎหมายมหาเถรสมาคม ว่าพระสวัสดิ์ ยังคงเป็น
เจ้าอาวาสวัดหนองสะเดาอยู่ คำสั่งแต่งตั้งรักษาการเจ้าอาวาสของเจ้าคณะอำเภอจึงขัดกับกฎหมาย
มหาเถรสมาคม ฉะนั้นโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์

คดีนี้ขึ้นถึงชั้นศาลฎีกา โดยศาลฎีกาได้พิพากษาดังนี้

“ฎีกาของจำเลย กล่าวโดยสรุปเป็นการฎีกาในประเด็นที่ว่าพระภิกษุสุนทร ไม่มี
อำนาจมอบอำนาจให้ฟ้องคดีนี้ โดยไม่จำเป็นต้องฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากที่คู่ความได้แถลงต่อศาลไว้
แล้ว ดังคำวินิจฉัยของศาลอุทธรณ์อีกข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ตามคำแถลงของคู่ความตามรายงาน
กระบวนการพิจารณา ลงวันที่ 13 กันยายน 2514 มีเพียงว่า พระสวัสดิ์ สิรินทโร ได้รับแต่งตั้งให้เป็น
เจ้าอาวาสวัดโจทก์อยู่ก่อนแล้วโดยถูกต้อง แต่ได้ออกจากวัดไปศึกษาอยู่ที่อื่น ส่วนปัญหาที่ว่า
พระสวัสดิ์พ้นหน้าที่แล้วหรือไม่ และพระสุนทรได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาสหรือผู้รักษาการแทนโดย
ชอบหรือไม่ คู่ความยังโต้เถียงกันอยู่ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ วินิจฉัยปัญหานี้โดยถือกฎหมายมหา
เถรสมาคมเป็นหลัก กฎมหาเถรสมาคมตราขึ้นโดยมหาเถรสมาคมอันประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช

เป็นประธานโดยตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 12,18 เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครองสงฆ์ ตามมาตรา 20 และวางหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งรักษาการเจ้าอาวาส ตามมาตรา 39 วรรค 2 ด้วย ปัญหาเรื่องการแต่งตั้งเจ้าอาวาส หรือการพ้นจากหน้าที่เจ้าอาวาส ซึ่งเป็นประเด็นโต้เถียงกันในคดีนี้ ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จึงอาจวางเป็นระเบียบขึ้นไว้ตามกฎหมายเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า แม้กฎหมายเถรสมาคมจะตราขึ้นใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่กฎหมายเถรสมาคมไม่ใช่กฎหมาย จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่คู่ความจะต้องนำเสนอว่า กฎหมายเถรสมาคมเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่อย่างไร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่จะแสดงว่า พระสวัสดิ์พ้นจากหน้าที่และพระสุนทรได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาสนั้นด้วย ศาลชั้นต้นงดสืบพยาน โดยไม่ฟังข้อเท็จจริงในประเด็นที่กล่าวแล้วเสียก่อน จึงไม่ชอบด้วยทางพิจารณา ศาลอุทธรณ์ พิพากษายกคำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาใหม่ชอบแล้ว ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น”

พิพากษายืน

ข) ปัญหาเรื่องความเป็นกฎหมายเฉพาะของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เป็นกฎหมายที่มอบอำนาจให้แก่พระสังฆาธิการระดับต่างๆ เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น จึงเป็นการยากที่ฝ่ายโจทก์จะแสวงหาพยานหลักฐานมาเพื่อพิสูจน์เจตนาของพระผู้ออกคำสั่ง ในขณะที่พระสังฆาธิการซึ่งเป็นจำเลย นำสืบเพียงว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือคำสั่งมหาเถรสมาคม ก็เพียงพอแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 763/2513 เรื่องพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ การจัดการวัด

คดีนี้โจทก์ฟ้องเป็นคดีอาญา ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ ความว่า โจทก์ได้ลงทุนส่วนตัวซ่อมพื้น และหลังคาโบสถ์ อ่าเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก แล้วได้ชักชวนผู้มีศรัทธา จัดหาอุปกรณ์ เพื่อจะซ่อมหลังคาวิหารซึ่งชำรุดทรุดโทรมมาก จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นเจ้าอาวาสวัดโบสถ์ขัดขวางไม่ยอมให้โจทก์กับพวกซ่อมแซม โดยจำเลยที่ 2 พุดกับชาวบ้านว่า ถ้าใครซ่อม จะเอาตำรวจจับโจทก์ทราบเช่นนั้นจึงทำหนังสือแจ้งให้จำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของจำเลยที่ 2 ทราบเรื่อง และขอให้จำเลยที่ 1 รายงานเรื่องตามลำดับ แต่จำเลยที่ 1 เพิกเฉยเสีย กลับมีหนังสือตอบโจทก์ว่า จำเลยที่ 2 จะเอาตำรวจ

จับผู้ขอมวิหารนั้นเป็นความจริง โดยอ้างว่าเจ้าอาวาสมีอำนาจสั่งการให้หันหน้าวิหาร และพระประธานไปทางทิศตะวันออกได้ ถ้าผู้ขอมวิหารไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็มีอำนาจแจ้งตำรวจจับได้ ซึ่งโจทก์เห็นว่า การกระทำของจำเลยที่ 1 เป็นการสนับสนุนการกระทำของจำเลยที่ 2 ได้กระทำการขัดขวางไม่ให้โจทก์ทำการขอมวิหารอีก โดยกล่าวยืนยันที่ศาลจังหวัดพิษณุโลก โจทก์ได้ทำหนังสือถึงประธานมหาเถรสมาคมว่า จำเลยที่ 2 ขัดขวางไม่ให้โจทก์ขอมหลังคาวิหาร จึงขอให้ลงโทษจำเลย

ประเด็นแห่งคดีมีว่า ฟ้องโจทก์มีมูลหรือไม่ "ซึ่งศาลฎีกาพิเคราะห์ว่า เรื่องการบำรุงรักษาจัดการวัดนั้น กฎหมายให้อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของเจ้าอาวาสโดยเฉพาะ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 และ 38 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 บุคคลอื่นใดหากมีสิทธิที่จะอาจเข้ามาจัดการโดยพลการไม่ ฉะนั้น การที่โจทก์กับพวกจะเข้าไปบูรณะซ่อมแซมหลังคาพระวิหารโดยพลการ จึงถือว่าเป็นการกระทำมิชอบ เจ้าอาวาสคือจำเลยที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ที่จะห้ามปรามการกระทำของโจทก์ได้ ไม่ใช่เป็นเรื่องที่จำเลยปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามความในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ดังที่โจทก์เข้าใจข้อเท็จจริงในเรื่องนี้โจทก์สืบได้แต่เพียงว่าจำเลยได้พูดกับชาวบ้านว่า ถ้าหากใครขอมวิหารจะบอกให้ตำรวจจับ และได้กล่าวห้ามปรามโจทก์ที่ศาลจังหวัดพิษณุโลกนั้น ข้อเท็จจริงนี้รับฟังได้เพียงว่าเป็นถ้อยคำที่จำเลยไม่อนุญาตให้โจทก์เข้าไปทำการซ่อมแซมเท่านั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ จำเลยจะอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ไม่ใช่เป็นเรื่องจำเลยปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่ในการซ่อมแซมบำรุงวัด การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นการผิดกฎหมายดังโจทก์ฟ้อง คดีโจทก์ไม่มีมูลที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษาต้องกันให้ยกฟ้องโจทก์นั้นชอบแล้วพิพากษายืน

จากคำพิพากษานี้จะเห็นได้ว่า ศาลให้ความสำคัญกับอำนาจตามกฎหมายของพระสังฆาธิการ (เจ้าอาวาส) เป็นอย่างมาก ถึงขนาดเห็นว่า ถ้าเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจของเจ้าอาวาส เช่น การดูแลซ่อมแซมวัดอย่างในกรณีนี้ เจ้าอาวาสอาจจะให้ซ่อมแซมหรือไม่ซ่อมแซมก็ได้

กระบวนการในการคุ้มครองโดยอาศัยการฟ้องพระผู้ออกคำสั่งเป็นคดีอาญาตามมาตรา 157 หรือมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงไม่ใช่วิธีการที่ดีในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ได้

5.2 การคุ้มครองโดยศาลปกครอง

5.2.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจเฉพาะในการตรวจสอบ พิจารณา วินิจฉัย สั่งเพิกถอน หรือพิพากษาว่าการกระทำทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ทั้งในแง่ของรูปแบบ อำนาจ วัตถุประสงค์ และวิธีการใช้อำนาจ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองในแต่ละประเทศ อาจจะมีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองของประเทศนั้น ๆ จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่แค่ไหนเพียงใด โดยเราอาจแบ่งอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่² อำนาจหน้าที่อย่างแคบ ซึ่งเป็นบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เพียงสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยมีได้ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาเรื่องค่าเสียหายหรือเรื่องที่รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เอกชนในกรณีต่างๆด้วย ตรงกันข้ามกับอำนาจหน้าที่อย่างกว้างที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองในเรื่องต่างๆอย่างกว้างขวาง

สำหรับ ศาลปกครองของไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 2 ชั้น (มาตรา 7) ได้แก่

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันนี. พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 99 – 101.

มีอำนาจหน้าที่ ทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มี อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือ สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

จากมาตราดังกล่าว สรุปได้ว่า ศาลปกครองของไทยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ปกครองในลักษณะ ดังต่อไปนี้

1) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว อันได้แก่ การใช้อำนาจ ที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชน ยินยอมเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป หรือการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ คำสั่งแต่งตั้ง ฯลฯ

2) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

3) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

- 4) คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 5) คดีพิพาททางปกครองอื่นๆ เช่น คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง หรือให้หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด คดีปกครองเหล่านี้ กฎหมายกำหนดว่า ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง 3 ประเภท (มาตรา 9วรรค 2) ได้แก่

- 1) เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
- 2) เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.)
- 3) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลชั้นฎีกาพิเศษ เช่น ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลาย

ก) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นสูงสุด เป็นไปตามมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ข) อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น

เป็นไปตามมาตรา 10 คือมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปที่มีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งก็หมายถึงคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองทั้งหมดตามมาตรา 9 ทั้งหมด เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เท่านั้นที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่มีอำนาจพิจารณา

5.2.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เกี่ยวกับอำนาจในการวินิจฉัยการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์

ก) ความแตกต่างกันในเรื่องแนวความคิดของ ฝ่ายอาณาจักร และฝ่ายศาสนจักร ของประเทศไทย และต่างประเทศ

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในต่างประเทศ ผู้วิจัยพบว่า ศาลปกครองในต่างประเทศมิได้มีการบัญญัติหรือแม้แต่พูดถึงการพิจารณาคดีที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของ "ฝ่ายศาสนจักร" เลย ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาความคิดเรื่องอำนาจรัฐของประเทศตะวันตก ที่เคยอยู่ใต้อิทธิพลความคิดของกฎหมายศาสนาในยุคกลางที่ศาสนจักรคริสเตียนได้กลายมาเป็นศูนย์กลางทางความคิดทางการเมืองการปกครอง ที่เน้นว่ารัฐหรืออาณาจักรจะมีความหมายก็ต่อเมื่อได้ทำหน้าที่รับใช้ศาสนจักร³ ที่สำคัญคือรัฐหรือฝ่ายอาณาจักรต้องอยู่ภายใต้กฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักธรรมะ ซึ่งเป็นไปตามพระบัญญัติของพระเจ้า

หลักการหรือแนวคิดเช่นนี้ได้ครอบงำฝ่ายอาณาจักรมาเป็นเวลาหลายร้อยปี จนกระทั่งในราวศตวรรษที่ 14 ความเชื่อมั่นในศาสนจักรได้เริ่มเสื่อมคลายลง เกิดรัฐฆราวาส (Secular State) ขึ้นเป็นจำนวนมากจากการนำของกษัตริย์ และราชวงศ์ต่างๆที่ประกาศตัวเป็นอิสระไม่ขึ้นกับศาสนจักรทั้งในแง่ของคำสอนทางศีลธรรมและในทางการเมือง⁴

รัฐฆราวาสเหล่านี้ได้ยกข้อโต้แย้งหลักการปกครองโดยศาสนจักรว่า "อำนาจที่ดำรงอยู่ในบ้านเมืองนั้น ย่อมเป็นไปตามอภิเชกแต่งตั้งของพระเจ้า" ซึ่งก็คือการกล่าวอ้างว่า รัฐหรือฝ่ายอาณาจักรก็มีความชอบธรรมที่เป็นอำนาจจากพระเจ้า เจกเช่นเดียวกับที่ศาสนจักรมี เรียกว่า "ทฤษฎีดาบสองเล่ม" (Doctrine of Two Sword) โดยอาศัยแนวคิดทางการเมืองในข้อนี้รัฐฆราวาสหรือฝ่ายอาณาจักรจึงได้รับการยอมรับ และได้พัฒนามาเป็นรัฐสมัยใหม่ที่อำนาจการปกครอง

³ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2541), หน้า 143

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 157

และอำนาจทางการเมืองเป็นเจตจำนงของรัฐนั้นๆมิได้ขึ้นกับศาสนจักรอีกต่อไป และการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจรัฐกฎหมายปกครองและระบบศาลเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ หรือ ศาลปกครอง จึงได้รับการพัฒนาขึ้นโดยรัฐสมัยใหม่เหล่านี้ ในเวลาต่อมา

ด้วยเหตุนี้แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และอำนาจของศาลปกครองจึงมิได้มีการกล่าวถึงเอาไว้เลย เนื่องจากผลของประวัติศาสตร์ ทำให้มีการแบ่งแยกแนวคิดเรื่องฝ่ายศาสนจักร ออกจากแนวคิดเรื่องกฎหมายปกครองตั้งแต่นั้นแล้ว

แต่เหตุการณ์อย่างนั้น มิได้เกิดขึ้นในประเทศไทย ตามที่ผู้วิจัยได้แสดงไว้ในบทที่ 2 ว่า พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งการหลุดพ้น ภิกษุสามเณรซึ่งเป็นองค์ประกอบของสถาบันนี้ เป็นผู้ทรงศีลเป็นผู้ขัดเกลาจิตใจ เป็นผู้ประกาศพระพุทธศาสนาในฐานะศาสนทายาท โดยมีได้ประกอบอาชีพการงานเยี่ยงคฤหัสถ์ ดังนั้นการดำรงสมณเพศจึงต้องอาศัยชาวบ้านและฝ่ายบ้านเมือง นอกจากนี้ถ้าพิจารณาจากประวัติศาสตร์การประดิษฐานพระพุทธศาสนาในประเทศไทย ก็พบว่า สถาบันทางศาสนาหรือศาสนจักรในประเทศไทยนั้น ก่อตั้งขึ้นและดำรงอยู่ได้ด้วยความอุปถัมภ์จากองค์เอกอัครศาสนูปถัมภกและจากรัฐมาตั้งแต่ต้น พระมหากษัตริย์ของชาติไทยในอดีตทุกพระองค์ล้วนแล้วแต่มีส่วนในการอุปถัมภ์ค้ำจุนสถาบันศาสนาให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองด้วยกันทั้งสิ้น ทรงมีบทบาทในการวางระเบียบการปกครองสงฆ์ ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ทรงตรากฎหมายเพื่อช่วยรักษาพระธรรมวินัยให้บริสุทธิ์ มาทุกยุคทุกสมัย จนกระทั่งพัฒนามาสู่การมอบอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ จนมีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในที่สุด ทำให้การปกครองคณะสงฆ์ประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ 2 ส่วน คือพระธรรมวินัย และกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า พุทธจักรในประเทศไทยจึงมีความผูกพันแนบแน่นกับรัฐหรือฝ่ายอาณาจักรต่างจากศาสนจักรของชาวตะวันตกที่แยกจากฝ่ายรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ส่วนหนึ่งก็มาจากอำนาจรัฐ ดังนั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจในส่วนนี้จึงสามารถที่จะกระทำโดยองค์กรของฝ่ายรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ได้

ข) องค์กรปกครองคณะสงฆ์ เป็นองค์กรที่อยู่ในความหมายของหน่วยงานของรัฐ และพระสังฆาธิการก็อยู่ในความหมายของคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากการพิจารณาอำนาจหน้าที่ในข้อแรกของศาลปกครอง จะเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทจากการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอำนาจหน้าที่ในข้อนี้ก็เป็อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครอง

คำว่า "หน่วยงานของรัฐ" และ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" นั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ได้ให้นิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จากการที่เราได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2 และ 3 จนได้ข้อสรุปว่า องค์กรปกครองคณะสงฆ์ ในที่นี้ก็คือ มหาเถรสมาคม และพระสังฆาธิการทั้งระดับเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ล้วนเป็นองค์กรที่มีอำนาจปกครอง เนื่องจากเป็นตำแหน่งหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และจากนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่า **หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง** นั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ฉะนั้น มหาเถรสมาคม และพระสังฆาธิการ จึงมีฐานะเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ด้วย

ค) ข้อพิจารณาเรื่องข้อยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณา เพราะการดำเนินการขององค์กรทางศาสนา เป็นข้อยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรณีนี้จึงมีปัญหาว่าซึ่งมีความเห็นที่สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ความเห็น คือ

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า การพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองหรือไม่ นั้นเป็นคนละส่วนกับอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง คดีปกครองบางประเภทอาจไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ได้ เช่น คดีแรงงาน อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน หรือคดีภาษีอากรอยู่ในอำนาจของศาลภาษี หรือศาลปกครองก็อาจมีอำนาจในการพิจารณาคดีที่ไม่ใช่กฎหมายปกครองก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าคดีพิพาทในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 (6) หรือไม่

ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้นำไปใช้บังคับกับการดำเนินการขององค์กรทางศาสนา ก็น่าจะแสดงถึงเจตนารมณ์ว่าไม่ประสงค์ให้ การพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรทางศาสนา อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า แม้การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา จะเป็นกิจการที่ได้รับการยกเว้น มิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ แต่ก็มิได้หมายความว่ากิจการดังกล่าวจะไม่ใช้การดำเนินการทางปกครอง เพราะเมื่อพิจารณาลักษณะปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนาแล้ว พบว่าการดำเนินกิจการ ดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง

ยิ่งไปกว่านั้นการที่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติ ยกเว้นไว้เช่นนั้น ย่อมเป็นเครื่องแสดงว่า พระราชบัญญัตินี้ ก็ยอมรับว่ากิจการขององค์กรทางศาสนาเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง เพราะถ้ามีเช่นนั้นแล้วก็ไม่มีความ จำเป็นที่จะต้องบัญญัติยกเว้นไว้แต่อย่างใด ดังที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่จำเป็นต้อง บัญญัติยกเว้นไม่บังคับกับความสัมพันธ์ทางแพ่ง เป็นต้น

ประกอบกับข้อยกเว้น ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มี การดำเนินกิจการของ องค์กรทางศาสนา รวมอยู่ด้วย ดังนั้น จึงต้องถือว่าการนำคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องที่สามารถทำได้

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเป็นด้วยกับความเห็นที่ 2 แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตว่า ประเด็นนี้กฎหมายมีความลักลั่นกันอยู่ เพราะกิจการขององค์กรทางศาสนาเป็นข้อยกเว้น มิให้นำเอาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ แต่ไม่ต้องห้ามที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง แต่เมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ศาลปกครองก็จะมีเครื่องมือในการวินิจฉัยเป็นมาตรฐานว่า คำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์นั้นมีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองกฎคงต้องนำเอามาตรฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้โดยเทียบเคียงกันอยู่นั่นเอง

จากข้อสังเกต 3 ประการดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ศาลปกครองของไทย เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ ในกรณีที่มีผู้ได้แย้งคัดค้านถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

5.2.3 ขอบเขตเหมาะสมของคดีที่ศาลปกครองควรรับไว้พิจารณา

เนื่องจากการใช้อำนาจปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ 2 ส่วน คือการปกครองโดยใช้อำนาจตามพระธรรมวินัย และการปกครองโดยใช้อำนาจที่มาจากกฎหมาย ไม่ว่าจะมาจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จากกฎหมายลำดับรองหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัยนั้นเป็นเรื่องเฉพาะของสงฆ์ เป็นไปตามที่สมเด็จพระสังฆราชเจ้าได้ทรงแสดงไว้ดีแล้ว การวินิจฉัยอธิกรณ์หรือการลงนิคหกรรมตามพระธรรมวินัยจึงควรเป็นเรื่องเฉพาะ และเป็นเอกสิทธิ์ของสงฆ์ที่จะจัดการให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย

แต่ในบางกรณีที่กฎหมายตราขึ้นโดยอ้างอิงหลักพระธรรมวินัย หรือกฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นเพื่อเสริมพระธรรมวินัย ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบภายนอก ถึงแม้ผู้วิจัยจะมีความเห็นว่า ศาลปกครองสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ได้ แต่ควรจำกัดขอบเขตให้อยู่แต่ในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น

เมื่อพิจารณาอำนาจทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ การใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ สามารถจำแนกได้เป็น 3 อำนาจ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ได้แก่

ก) อำนาจในการออกคำสั่ง

ตามที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ว่า อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์นั้น สามารถแบ่งตาม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ออกคำสั่งและผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งได้ 3 กรณี ได้แก่

1) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการ สั่งแก่พระสังฆาธิการ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1 การออกคำสั่ง ตามอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป

1.2 การออกคำสั่งลงโทษ ฐานละเมิดจรรยาพระสังฆาธิการตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ

2) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการสั่งแก่พระภิกษุธรรมดา เช่น

- คำสั่งให้ภิกษุสละสมณเพศ ตามกฎหมายอาญา มาตรา 21 (พ.ศ.2538)

ว่าด้วยการให้ภิกษุสละสมณเพศ

- คำสั่งห้ามภิกษุสามเณรกระทำการที่ขัดกับคำสั่งมหาเถรสมาคมในกรณีต่างๆ อันเป็นมาตรการบังคับตามคำสั่งนั้นๆ

3) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการสั่งแก่บุคคลธรรมดา เช่น

- คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าอาวาสตามมาตรา 38

- คำสั่งแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร ตามกฎหมายอาญา มาตรา 18

(พ.ศ.2536)ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร

กรณีการออกคำสั่งในข้อ 2) ที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นภิกษุธรรมดา และ ในข้อ 3) ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเป็นคฤหัสถ์ นั้นมีลักษณะที่เหมือนกันอยู่ประการหนึ่งคือ ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองใน 2 กรณีนี้ เป็นบุคคลที่อยู่นอกองค์กรปกครองคณะสงฆ์คณะสงฆ์

ดังนั้นในกรณีนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ ย่อมมีสิทธินำคดีไปสู่ศาลปกครองได้

แต่อย่างไรก็ตามในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกแก่พระภิกษุธรรมดา ยังคงต้องยึดหลักว่า จะต้องเป็นการฟ้องให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ในส่วนพระธรรมวินัยนั้นเป็นเรื่องภายในคณะสงฆ์โดยแท้ ศาลปกครองไม่ควรใช้อำนาจพิจารณา

ส่วนการออกคำสั่งในกรณีตามข้อ 1) ที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เป็นพระสังฆาธิการ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง ดังนั้นการออกคำสั่งในข้อ 1.1 นั้น หากคำสั่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาต่างๆไปโดยไม่มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานของผู้รับคำสั่ง กรณีนี้ย่อมไม่อยู่ในความหมายของคำสั่งทางปกครอง

แต่การออกคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการตามข้อ 1.2 ถือเป็นคำสั่งที่กระทบสิทธิพื้นฐานจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นหากมีการนำคดีไปสู่ศาลปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่า

ควรถือว่าเป็นคดีที่อยู่ในขอบเขตที่ศาลปกครองสามารถพิจารณาได้ตามมาตรา 9 (1) ด้วยเช่นกัน

ปัญหาต่อมาคือ การพิจารณาคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ควรเป็นอำนาจของศาลปกครองชั้นใด

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กรณีที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 นั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประเภทหนึ่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 78, 79 วรรค 2, และมาตรา 84 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายอื่นก็ได้ แต่จะต้องมีลักษณะสำคัญคือ มีอำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยคำสั่งทางปกครอง

โดยหลักแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นศาลปกครองพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครองเฉพาะเรื่องตามกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการนั้นๆ การดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ด้วยเหตุนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงถือว่าผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นแล้ว สามารถขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดได้เลย

กลับมาพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ เนื่องจาก พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มิได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองโดยอาศัยกระบวนการภายในคณะสงฆ์ไว้ มีเพียงกรณีเดียวคือการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจรรยาพระสังฆาธิการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ของคณะสงฆ์ด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ยังไม่มีกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองภายในคณะสงฆ์ ดังนั้นการนำคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ มา

ให้ศาลปกครองวินิจฉัยจึง ควรขึ้นศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ กรณี คำคำสั่งลงโทษฐาน ละเมิดจรรยาพระสังฆาธิการ ที่ผ่านกระบวนการพิจารณาจากคณะกรรมการตามระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 มาแล้ว ที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองชั้น สูงสุดโดยตรงได้

ข) อำนาจในการออกกฎ

การที่องค์กรทางปกครองใช้อำนาจปกครองในการออกกฎต่างๆไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบ ของ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ได้ก็เพราะต้องอาศัยกฎหมายที่จัด ตั้งองค์กร ในฐานะที่เป็นที่มาและขอบเขตของการใช้อำนาจปกครอง ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัย อำนาจจากกฎหมายจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่เป็นที่มาของอำนาจได้ เพราะถือว่าเป็น การใช้อำนาจปกครองโดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ จึงเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีของอำนาจในการออกกฎขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ก็เช่นกัน ผู้วิจัยมี ความเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์นั้น เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เช่นเดียวกันกับการตรากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยทั่วไป แล้วคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา⁵ อำนาจเช่นนี้เป็นอำนาจทั่วไปของศาลปกครองใน หลายประเทศ เช่น ศาลปกครองฝรั่งเศส ที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองที่เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอน กฎฎีกา (Decree) รัฐกำหนดหรือกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร⁶ เป็นต้น

⁵ กฤตยชญ์ ศิริเขต, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ฉบับสมบูรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ :บริษัทวิทย์พัฒน จำกัด, 2543), หน้า 38.

⁶ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบ รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 234.

และในศาลปกครองของไทยเองก็เช่นกัน เห็นได้จากอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะถือว่าอยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

ประเด็นต่อมาที่ต้องพิจารณาคือ ควรขึ้นศาลปกครองชั้นใด ซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีบรรทัดฐานของศาลปกครองในเรื่องนี้ แต่ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในมาตรา 11 (2) ได้บัญญัติถึงอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุดไว้ โดยกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น

ดังนั้น เมื่อศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารแล้ว ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า กฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองเหมือนกัน ก็สมควรที่จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดด้วย

ค) อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท

การวินิจฉัยการลงนิคหกรรม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม นั้นมีข้อที่ต้องพิจารณาแยกกัน เป็น 2 ประเด็น

เนื่องจากการ “ฐานความผิด” หรือการพิจารณาว่าการกระทำของพระภิกษุรูปนั้นรูปนี้ เป็นความผิดตามพระธรรมวินัยหรือไม่และสมควรต้องรับนิคหกรรมหรือไม่ เป็นการดำเนินการที่ต้อง วินิจฉัยตามพระธรรมวินัย ส่วนวิธีการในการค้นหาความจริงว่า พระภิกษุรูปนี้กระทำเช่นนั้นจริงหรือไม่ เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตราที่กฎหมายและกฎหมายมหาเถรสมาคมกำหนด

ปัญหาคือ เมื่อการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่มีความคาบเกี่ยว ระหว่าง อำนาจตามกฎหมายและพระธรรมวินัยเช่นนี้ สมควรจะถือว่าการวินิจฉัยการลงนิคหกรรม เป็นการ ดำเนินการทางกฎหมายซึ่งอาจนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้ หรือควรเป็นการดำเนินการตามพระธรรม วินัย

ในเรื่องนี้ยังไม่มีบรรทัดฐานที่แน่ชัด ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า วินิจฉัยการลงนิคหกรรม สามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

1. การโต้แย้งในประเด็นที่ว่า การกระทำของพระภิกษุรูปนี้ เป็นการกระทำที่เป็นความ ผิดตามพระธรรมวินัยหรือไม่ เป็นการโต้แย้งในปัญหาพระธรรมวินัย ผู้วิจัยเห็นว่าควรเป็นเรื่องที่อยู่ใน อำนาจพิจารณาของคณะสงฆ์โดยเฉพาะ ไม่สามารถนำประเด็นนี้มาฟ้องร้องเป็นคดียังศาลปกครอง ได้

2. การโต้แย้งในความชอกด้วยกฎหมายของขั้นตอน กระบวนการที่เป็นขั้นตอนใน การพิจารณาตามกฎหมายมหาเถรสมาคม เช่น การโต้แย้งว่าคุณสมบัติของพระภิกษุที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะ ผู้พิจารณา เป็นต้น การโต้แย้งเช่นนี้เป็นการโต้แย้งในกระบวนการตามกฎหมาย ผู้วิจัยจึงมีความเห็น ว่าอยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองควรรับไว้พิจารณา

กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยการลงนิคหกรรมนั้น คณะผู้พิจารณาในชั้นต่างๆมีฐานะ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น การนำคดีเกี่ยวกับการคัดค้านผลการพิจารณาวินิจฉัย การลงนิคหกรรม จึงสมควรเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด