

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ



6.1 กระบวนการในการคุ้มครองสิทธิในปัจจุบัน

6.1.1 กระบวนการในการคุ้มครองภายใน

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า การคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยกระบวนการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีข้อบกพร่อง เนื่องจากการปราศจากหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลก่อนการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง

ในส่วนของการควบคุมภายหลังการออกคำสั่งฯ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ก็ยังไม่พอเพียง จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในหลายๆเรื่อง แต่กฎเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าว มีอยู่เพียงฉบับเดียว คือ ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วย การร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 และเป็นกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่อง ที่ครอบคลุมเพียงกรณีเดียวคือ การร้องทุกข์เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นหลักทั่วไปในให้สิทธิการอุทธรณ์ภายใน

ประกอบกับลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นการรวมอำนาจไว้ที่องค์กรเดียว จึงก่อให้เกิดปัญหาในการกำหนดลำดับของผู้พิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากการที่กฎหมายไม่ได้จำกัดกรณีที่พระรูปเดียวดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการหลายๆตำแหน่ง ทำให้ในบางกรณีคำสั่งเจ้าอาวาส ก็อาจถึงที่สุดไปโดยปริยาย เนื่องจากเจ้าอาวาสเป็นเจ้าของคณะตำบลด้วย จึงไม่มีประโยชน์ที่จะอุทธรณ์ต่อไปเป็นต้น

6.1.2 การคุ้มครองโดยศาลปกครอง

ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของคณะสงฆ์ได้ แต่ควรจำกัดอยู่ที่การพิจารณาเฉพาะการใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงไปถึงการใช้อำนาจตามพระธรรมวินัย ซึ่งเมื่อจำแนกตามกรณีการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์แล้ว ศาลปกครองควรมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ดังนี้

ก) การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์

ศาลปกครองควรมีอำนาจในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะสงฆ์ได้ โดย

- ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งเป็นพระสังฆาธิการด้วยกัน ให้พิจารณาว่าคำสั่งดังกล่าวต้องมีใช่เป็นคำสั่งที่สั่งการเป็นปรกติตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งไม่อยู่ในความหมายของคำสั่งทางปกครอง

- คำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถฟ้องร้องเป็นคดียังศาลปกครองได้

- ศาลปกครองสามารถพิจารณาคดีเกี่ยวกับการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งเป็นพระภิกษุธรรมดา หรือเป็นฆราวาสได้

- การฟ้องร้องให้ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ ควรให้เริ่มฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ กรณีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ ให้ฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้

ข) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์ อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ และสมควรที่จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

ค) การตรวจสอบคำวินิจฉัยตามกฎหมายนิคกรรม

อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเฉพาะแต่การฟ้องร้องให้วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายในขั้นตอนของการดำเนินการในการวินิจฉัยการลงนิคกรรม ไม่สามารถฟ้องให้ศาลปกครองพิจารณาในปัญหาว่าการกระทำเป็นความผิดตามพระธรรมนูญหรือไม่

คดีควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด

อย่างไรก็ตามข้อสรุปทั้งดังกล่าวก็ยังมิได้มีการกำหนดเป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจนแต่อย่างใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าสามารถทำได้ทำได้โดยการดำเนินการดังต่อไปนี้

6.2.1 การปรับปรุงกระบวนการคุ้มครองภายใน

ก) การบัญญัติกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการดำเนินการทางปกครองของคณะสงฆ์

ผู้วิจัยเห็นว่า สมควรผลักดันให้มีการตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กร ปกครองคณะสงฆ์ ให้มีความชัดเจนเพื่อใช้เป็น หลักทั่วไปบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานในการปกครองคณะสงฆ์ และเป็นกฎเกณฑ์กลางในการให้สิทธิแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง จะได้มีสิทธิที่จะโต้แย้งคัดค้านคำสั่งดังกล่าวในทุกกรณี จากเดิมที่มีเพียงกรณีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการเพียงกรณีเดียว โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจออกในรูปของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือในเบื้องต้นอาจออกเป็นกฎ หรือระเบียบมหาเถรสมาคมก็ได้

นอกจากนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันมีหลายกรณีที่เป็นคำสั่งการโดยใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกเหนือไปจากที่บัญญัติไว้ในพระธรรมวินัยซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครอง ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการถวายเป็นความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการควบคุมการใช้อำนาจปกครองแก่พระสังฆาธิการในระดับต่างๆ นอกเหนือไปจากหลักการปกครองตามหลักพระธรรมวินัย

ข) คณะวินัยธร

ควรจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์การปกครองคณะสงฆ์ อาจจะมีการมีการเพิ่มบทบาทของฆราวาสในฐานะที่เป็นพุทธบริษัท 4 ให้ในการมีส่วนร่วมในการวินิจฉัยคำโต้แย้ง คัดค้าน องค์การดังกล่าวควรมีฐานะเป็นองค์กรในทางฝ่ายศาสนจักร อาจเป็นองค์กรในสังกัด มหาเถรสมาคม หรือแยกการใช้อำนาจในการวินิจฉัยออกจากมหาเถรสมาคมมาตั้งเป็นองค์กรใหม่ (ดังเช่นกรณีคณะวินัยธรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484) แต่อย่างไรก็ตามเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งเป็นกิจการภายในเป็นการเฉพาะ ดังนั้นอำนาจในการวินิจฉัยครั้งสุดท้ายจึงควรอยู่ที่คณะสงฆ์ในทำที่สุด

6.2.2 การปรับปรุงกระบวนการคุ้มครองโดยศาลปกครอง

ในส่วนของศาลปกครอง ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีการนำคดีไปสู่ศาลเพื่อขอให้วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ออกโดยองค์การปกครองคณะสงฆ์ในระดับต่างๆ แต่ผู้วิจัยคาดว่าน่าจะมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอนาคต ดังนั้นศาลปกครองอาจมีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมการไว้ โดยผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการออกเป็นระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในกรณีที่เป็นการวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองให้จำกัดอยู่แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงไปถึงการใช้อำนาจตามพระธรรมวินัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้นในการปรับปรุงกฎเกณฑ์การควบคุมการใช้
อำนาจในการออกคำสั่งที่มีที่มาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการปกครองคณะสงฆ์ โดยมุ่งเน้น
ไปที่การให้สิทธิในการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรปกครองคณะสงฆ์เท่านั้น การ
ปรับปรุงการปกครองและการบริหารสถาบันสงฆ์ยังมีอีกหลายประการซึ่งต้องอาศัยเวลาความร่วมมือ
จากทุกฝ่ายทั้งในฝ่ายบ้านเมืองและฝ่ายศาสนจักร เพื่อให้สถาบันสงฆ์คงความเป็นสถาบันทางศาสนา
หลักของชาติ จรรโลงคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่พึ่งทางด้านจิตใจให้แก่ผู้คนในสังคมสืบไป