

บทนำ

1. สภาพปัญหา

องค์กรพุทธศาสนาในประเทศไทยที่ถูกจัดตั้งขึ้นและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่โดยกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์นั้น มีองค์กรต่าง ๆ ได้แก่สมเด็จพระสังฆราช กรรมการมหาเถรสมาคม เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส โดยรัฐได้มอบอำนาจให้กระทำการต่าง ๆ แทนรัฐในการให้บริการสาธารณะและควบคุมดูแลบริหารองค์กรพุทธศาสนา ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการทางศาสนาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับพระธรรมวินัยให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาดังกล่าวนั้น มีทั้งที่เป็นอำนาจตามกฎหมายที่รัฐให้ไว้เพื่อให้การบริหารงานองค์กรพุทธศาสนาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและอำนาจตามพระธรรมวินัยที่รัฐกำหนดกฎหมายมาเพียงเพื่อสนับสนุนให้พระธรรมวินัยคงอยู่อย่างถาวร จึงมีความสับสนกันอยู่ว่า การใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาควรได้รับการควบคุมตรวจสอบหรือไม่เพียงใด หากควรได้รับการควบคุมตรวจสอบแล้ว การใช้อำนาจส่วนใดควรได้รับการควบคุมตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการดำรงอยู่ของพระพุทธศาสนาในประเทศไทยอย่างถาวรและสอดคล้องกับสภาพสังคมและหลักการทางกฎหมายมหาชนต่อไป

แม้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนาต่าง ๆ นั้นมีฐานมาจากกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ซึ่งมีการกำหนดรายละเอียดไว้ชัดเจน กระนั้นก็ตาม หากมีการใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางมิชอบ ไม่เป็นธรรมหรือไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นทั้งที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาก็ตาม ปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันก็คือการใช้อำนาจเช่นนี้ องค์กรตุลาการคือศาลปกครองจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้หรือไม่ เพียงใด ฉะนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า การใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งระเบียบต่าง ๆ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มีสถานะเป็นเช่นไร สามารถควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครองได้หรือไม่เพียงใด

สิ่งเหล่านี้ ยังไม่มีการศึกษา และการใช้อำนาจเช่นนี้ยังไม่มีมีการควบคุมตรวจสอบเป็นเวลานานมาแล้ว จนทำให้เกิดความสับสนกันทั้งคนในวงการและนอกวงการคณะสงฆ์มาตลอด จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้มีการตั้งศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรง จนทุกวันนี้ แม้ว่าศาลปกครองได้สร้างความเป็น

ธรรมให้กับสังคมไทยในหลาย ๆ เรื่องก็ตาม แต่ก็ยังมีเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนา ศาลปกครองยังมองเป็นเรื่องภายในของคณะสงฆ์อยู่ ทั้ง ๆ ที่โดยนิตินัยแล้วคณะสงฆ์หรือองค์กรพุทธศาสนาก็ใช้อำนาจอรัฐในการปกครองกันด้วย จริงอยู่อาจจะมีเรื่องเกี่ยวกับพระธรรมวินัย แต่สังคมปัจจุบันมีความเจริญทางด้านต่าง ๆ รัฐก็กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรพุทธศาสนาเป็นตัวแทนของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับพระธรรมวินัย

ในเรื่องดังกล่าวนี้ จะเห็นตัวอย่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ได้วางแนวในทำนองที่ว่า สำหรับเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรสงฆ์นี้ คณะสงฆ์มีกระบวนการเยียวยาภายในองค์กรที่เหมาะสมเป็นระบบดีแล้ว ศาลปกครองจึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริงแล้วศาลปกครองควรเข้าไปควบคุมตรวจสอบเพราะถือว่าศาลปกครองเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐที่จะต้องสร้างความชอบธรรมในสังคมโดยรวม ทั้งนี้ ไม่มีข้อขัดแย้งแม้กระทั่งสังคมพระสงฆ์ หรือองค์กรพุทธศาสนาที่ใช้อำนาจอรัฐกระทบถึงสิทธิของปัจเจกชน

2. วัตถุประสงค์

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาครั้งนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะแยกแยะหาเขตแดนการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาว่าเขตใดอาศัยฐานอำนาจจากพระธรรมวินัยและเขตใดอาศัยฐานอำนาจจากรัฐอย่างเดียว ตลอดจนหาแนวทางหรือกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาในประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้ออกเป็น 4 ข้อ คือ

1. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
2. เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายขององค์กรพุทธศาสนาและของการกระทำขององค์กรพุทธศาสนา
3. เพื่อศึกษาถึงเขตแดนการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนา
4. เพื่อหาแนวทางหรือกระบวนการในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนา

3. สมมุติฐาน

อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ให้องค์กรพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น ควรได้รับการควบคุมโดยศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในเรื่องนี้ ควรที่จะได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพระพุทธศาสนา

4. ขอบเขต

การศึกษาเรื่องการควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยศาลปกครองนี้ มุ่งเน้นประเด็นการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง เพื่อหาขอบเขตหรือเขตแดนในการแบ่งแยกระหว่างการกระทำที่มีฐานมาจากอำนาจรัฐแท้ ๆ กับการกระทำที่มีฐานมาจากพระธรรมวินัยแท้ ๆ ทั้งนี้ เพื่อความชัดเจนในการสร้างความเป็นธรรม ความสงบสุข ความปรองดองกันในหมู่พระสงฆ์เองรวมถึงพุทธศาสนิกชนทั่วไปที่จำต้องพึ่งพาอาศัยพระพุทธศาสนาในการดำเนินกิจการทางศาสนาต่าง ๆ

ในการศึกษาการกระทำขององค์กรพุทธศาสนานั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมาพิจารณาในเบื้องต้นถึงขอบเขตของคำว่า “องค์กรพุทธศาสนา” ว่ามีความหมายกินความกว้างหรือแคบเพียงใด

“องค์กรพุทธศาสนา” ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง องค์กรทั้งหลายที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และหมายรวมถึงวัดในพระพุทธศาสนาด้วย

กล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์กรพุทธศาสนาในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึงองค์กรซึ่งเป็นที่รวมขององค์ประกอบต่าง ๆ ในคณะสงฆ์ อันประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม คณะพระสังฆาธิการต่าง ๆ รวมถึงวัดไทยด้วย

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เน้นวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาจากประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม คำสั่ง ระเบียบต่าง ๆ ของคณะสงฆ์ ตลอดจนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดและแนวคำ

พิพากษาของศาลฎีกาในอดีตที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายคำพิพากษา ความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารประกอบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ รวมถึงเอกสารอื่น ๆ เช่น หนังสือ ตำรา เอกสารวิจัย เอกสารประกอบการสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อนำมาสรุป วิเคราะห์ สังเคราะห์ วิจัย และหาข้อเสนอนะในที่สุด เพื่อเสนอเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดต่อไป

การศึกษานี้ แบ่งออกเป็นสองภาค คือ ภาคที่หนึ่ง ศึกษาถึงโครงสร้างการปกครองและอำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนา ตลอดจนสถานะของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์และการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด ส่วนภาคที่สอง ศึกษาถึงการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ ในส่วนท้ายของการศึกษานี้ จะได้นำเอาประเด็นทางกฎหมายต่าง ๆ มาวิเคราะห์พร้อมยกตัวอย่างปัญหาและข้อเท็จจริงในสังคมมาประกอบ เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และหาแนวทางแก้ไขปัญหาดต่าง ๆ ตามวิถีทางของหลักกฎหมายมหาชนต่อไป

สำหรับภาคที่หนึ่ง คือ โครงสร้างการปกครองและอำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนา เป็นการศึกษเบื้องต้นก่อนที่จะศึกษาถึงการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนา เนื่องจากว่าโครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนานั้นทำให้ทราบถึงที่มาของอำนาจต่าง ๆ ขององค์กรพุทธศาสนาทั้งในอดีตและปัจจุบัน และทำให้ทราบยิ่งขึ้นว่า ธรรมชาติการใช้อำนาจของรัฐโดยผ่านกฎหมายสงฆ์นั้น มีลักษณะเป็นการกระทำที่เหมือนหรือต่างกับการกระทำของฝ่ายปกครองประการใดบ้าง อนึ่ง ในภาคนี้ ยังได้ศึกษาถึงความเป็นมาและสถานะของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์และการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัดด้วย เพื่อจะได้เห็นขอบเขตหรือกรอบของอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน