

การปกครองคณะสงฆ์กับคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง The administration of the Sangha and the case of revocation of administrative orders

วัชรกรรณ์ อนุพันธ์
Watcharagorn Anupan
คลินิกยุติธรรม สำนักงานยุติธรรมจังหวัดสุรินทร์
justice clinic Surin Provincial Justice Office
E-mail: Jdilaw@hotmail.com

Received : January17, 2023;

Revised : May12, 2023;

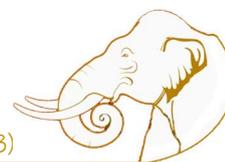
Accepted : June1, 2023

บทคัดย่อ

คดีพิพาทการแต่งตั้งและถอดถอนพระสังฆาธิการให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคมในการดำเนินกิจการทางปกครองคณะสงฆ์ซึ่งถือเป็นองค์กรทางศาสนา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะเจ้าคณะจังหวัด ปฏิบัติในขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่กำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา พระสังฆาธิการจึงเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย อีกทั้งกฎหมายเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ข้อ 23 ที่ไม่พิจารณาคัดเลือกพระภิกษุที่มีคุณสมบัติครบตามข้อ 6 และข้อ 22

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีพิพาทกรณีดังกล่าวว่า มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ซึ่งกรณีดังกล่าวเข้าข่ายมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเรื่องเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา โดยเห็นว่าเป็นการกำหนดเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญา หาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

คำสำคัญ: คณะสงฆ์; การปกครองคณะสงฆ์; คดีปกครอง; เจ้าหน้าที่ของรัฐ



Abstract

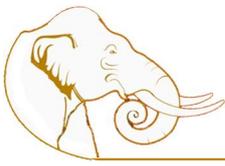
The dispute case of appointment and removal of monks to hold positions in the administration of the Sangha was according to the Sangha Act B.E. 2505 and the Sangha Sangha Rules, as a religious organization. It is not public, who works in an administrative agency. Therefore, it is not considered an administrative case in which the Administrative Court has jurisdiction under Section 9 of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542. But it's the use of legal power with the clergy as the Ecclesiastical Provincial Governor, performance within authority and duty to govern the Sangha according to Section 45 of the Sangha Act, B.E. 2505, which requires monks who have been appointed to the positions of the Sangha and Vaiya Wachakorn to be officials under the Criminal Code. The Buddhist ecclesiastical official monk are therefore officials according to the law. In addition, the Sangha Sangha Rules (No. 24), B.E. 2541 concerning the appointment and removal of monks, Article 23, not considering and selection of monks who have all qualifications according to number 6 and number 22.

Based on the ruling of the Supreme Administrative Court ruling on the dispute in such case, it is not an exercise of administrative power as a government official who works in an administrative agency. Therefore, it is not considered an administrative case in which the Administrative Court has jurisdiction to try and adjudicate. In which such cases fall within the scope of Section 45 of the Sangha Act, B.E. 2505. The accused of both cases is required to be an official under the Criminal Code. It is seen that it is a determination to have the powers and duties under the criminal law. It does not make the accused a state official under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542.

Keywords: Sangha; Sangha administration; Administrative cases; Government officials

บทนำ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 กำหนดให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และบทนิยาม ของ “หน่วยงานทางปกครอง” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับการพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยตลอดแล้ว พงจะให้คำนิยามของคำว่า “คดีปกครอง” ได้ว่า “คดีปกครอง หมายความว่า คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้

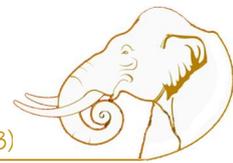


อำนาจทางปกครอง ออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง” การปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอยู่ในขอบเขตและการควบคุมของฝ่ายปกครองและศาลปกครอง แต่ในทางศาสนาหรือการปกครองคณะสงฆ์ไทย ก็มีการปกครองของคณะสงฆ์เช่นเดียวกันและต้องมีขอบเขตและต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจปกครองที่ถูกต้องและชัดเจนแน่นอนซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 15 ตรี มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณรและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือ กฎหมายอื่น เพื่อการนี้ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออก ข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้ง กับกฎหมายและพระธรรมวินัยซึ่งบังคับได้ จนเมื่อมีเหตุการณ์ จากกรณีที่เจ้าคณะอำเภอโกสุมพิสัย ได้พิจารณาคัดเลือกพระภิกษุสงฆ์เพื่อเสนอต่อเจ้าคณะจังหวัดมหาสารคาม (ฝ่ายมหานิกาย) ให้แต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าคณะตำบลเขื่อน แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นว่าการแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 และขัดต่อกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ เพราะพระภิกษุที่ได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งดังกล่าวมีพรรษาเพียง 6 พรรษา รวมทั้งเพิ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าอาวาสเพียง 1 ปีเท่านั้น และเห็นว่าในตำบลนี้มีพระภิกษุที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสมควรได้รับการแต่งตั้งแต่กลับไม่ได้รับเลือก ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 และขัดต่อกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังเจ้าคณะจังหวัดมหาสารคาม (ฝ่ายมหานิกาย) แล้ว และได้รับทราบด้วยวาจาจากเจ้าคณะจังหวัดมหาสารคาม (ฝ่ายมหานิกาย) ว่ายืนยันตามคำสั่งเดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนี้

คดีศาลปกครองสูงสุดที่ 281/2548 ระหว่าง **ผู้ฟ้องคดี** วัดจันทอุทัย ที่ 1, นายบุญเพ็ง เพชรก้อน ที่ 2, นายประยูร สาโง่นป้อ ที่ 3, นายประเวศ นินนทะรักษ์ ที่ 4, นายบุญเลิศ นินนทะรักษ์ ที่ 5, นายจันทศักดิ์ สาโง่นป้อ ที่ 6, นายรงค์ สารระโท ที่ 7, นายสี กัญญาเถื่อน ที่ 8, นายไพฑูรย์ ครุโครต ที่ 9, นายเฉย ภูพันธ์ ที่ 10 และ **ผู้ถูกฟ้องคดี** เจ้าคณะจังหวัดมหาสารคาม (ฝ่ายมหานิกาย) ที่ 1, เจ้าคณะอำเภอโกสุมพิสัย ที่ 2

กรณีเรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากการที่เจ้าคณะอำเภอโกสุมพิสัย ได้พิจารณาคัดเลือกพระภิกษุสงฆ์เพื่อเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้แต่งตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเจ้าคณะตำบลเขื่อน แต่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึง 10 เห็นว่าการแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 และขัดต่อกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ เพราะพระภิกษุที่ได้รับการเสนอชื่อและแต่งตั้งดังกล่าวมีพรรษาเพียง 6 พรรษา รวมทั้งเพิ่งได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าอาวาสเพียง 1 ปีเท่านั้น และเห็นว่าในตำบลนี้มีพระภิกษุที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสมควรได้รับการแต่งตั้งแต่กลับไม่ได้รับเลือก ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ถึง 10 ได้



อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้วและได้รับทราบด้วยวาจาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่ายืนยันตามคำสั่งเดิม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล

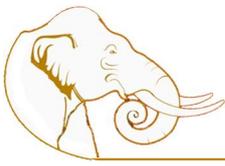
ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ภูมิภาค โดยเป็นการใช้อำนาจในฐานะพระสังฆาธิการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายเถรสมาคม เสนอและแต่งตั้งเจ้าคณะตำบลโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามมาตรา 15 ตรี มาตรา 20 มาตรา 21 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 คดีนี้จึงเป็นเรื่องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์แต่งตั้งตำแหน่งเจ้าคณะตำบล อันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองคณะสงฆ์ซึ่งเป็นองค์กรทางศาสนา ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ความว่า ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต โดยละเมิดกฎหมายเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ข้อ 23 ที่ไม่พิจารณาคัดเลือกพระภิกษุที่มีคุณสมบัติครบตามข้อ 66 และข้อ 22 จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะเจ้าคณะจังหวัดปฏิบัติในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์อันเป็นการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่เข้าลักษณะคดีปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับที่อ้างว่า มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญานั้น เห็นว่าเป็นการกำหนดเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญา หาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ มีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (ศาลปกครอง, 2548)

และ ในคดีของศาลปกครองสูงสุด ในคดีคำร้องที่ 150/2558 คำสั่งที่ 394/2558 ที่พระครูวรธรรมสิริ ผู้ฟ้องคดี ฟ้องเจ้าคณะจังหวัดบุรีรัมย์ (พระราชปริยัติกวี) ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) (ศาลปกครอง, 2558)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพระภิกษุ สังกัดวัดศิริมิ่งคลาราม ตำบลโคกสะอาด อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าอาวาสวัดศิริมิ่งคลาราม เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2544 และได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าคณะตำบลโคกสะอาดเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2546 โดยได้รับพระราชทานสมณศักดิ์เป็นพระครู



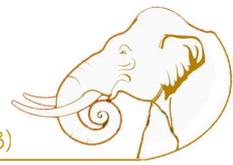
สัญญาบัตรที่ “พระครูวรธรรมสิริ” เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2550 ได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดบุรีรัมย์ ที่ 4/2557 เรื่องถอดถอนพระสังฆาธิการจากตำแหน่งหน้าที่ ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2557 ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดศิริมิ่งคลารามและตำแหน่งเจ้าคณะตำบลโคกสะอาด เนื่องจากต้องหว่าลอะเมตจริยาอย่างร้ายแรงตามความในข้อ 55 (3) ของกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งได้นั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ขัดคำสั่งอันชอบด้วยการคณะสงฆ์ และการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่การคณะสงฆ์ แต่ตามคำพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2557 ไม่ปรากฏในคำพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีขัดคำสั่งอันชอบด้วยการคณะสงฆ์ และการขัดคำสั่งนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่คณะสงฆ์ แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏเพียงข้อพิจารณาอ้างว่า เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2557 ได้รับเอกสารร้องเรียนจากผู้นำชุมชน หมู่ที่ 9 เรื่อง ความประพฤติไม่เหมาะสมของผู้ฟ้องคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับมาตุคามมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน และได้รับเอกสารเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2557 เรื่อง การใช้จ่ายเงินของวัดศิริมิ่งคลารามเป็นไปด้วยความไม่โปร่งใส และเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2557 ได้รับเอกสารจากสำนักงานเจ้าคณะอำเภอลำปลายมาศ เรื่อง การพิจารณาจริยาพระสังฆาธิการของผู้ฟ้องคดีไม่มีความงดงาม คำพูดก้าวร้าว สร้างความเดือดร้อนแก่เจ้าคณะผู้ปกครองระดับอำเภอ จังหวัด เป็นการละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี แต่จนถึงวันยื่นฟ้องคดีต่อศาลก็ยังไม่ได้รับหนังสือชี้แจง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ที่ 4/2557 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2557 ที่สั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดศิริมิ่งคลารามและตำแหน่งเจ้าคณะตำบลโคกสะอาดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วผู้ฟ้องเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ ในฐานะพระสังฆาธิการและในฐานะผู้บังคับบัญชาสั่งให้คดีพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากหว่าลอะเมตจริยาอย่างร้ายแรงตามความในข้อ 55 (3) ของกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์ และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา อันมิใช่การปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งอยู่บังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แม้ผู้ฟ้องคดีจะเห็นว่า เป็นการออกคำสั่งโดยมิชอบ แต่เมื่อกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

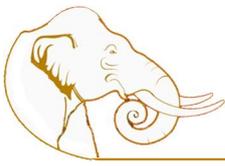
ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า องค์กรทางศาสนาพุทธ ถือเป็นองค์กรทางปกครอง ซึ่งมีนัยคำพิพากษาของศาลฎีกาพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วว่า เจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะจังหวัดถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงถือได้ว่าเจ้าคณะจังหวัดในคดีนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (1) เมื่อเจ้าคณะจังหวัดมีคำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสและเจ้าคณะตำบลตามฟ้อง และคำสั่งดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง



ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม (2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร (3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์ (4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น วรรคสอง บัญญัติว่า เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้ มาตรา 20 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม และกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ข้อ 36 กำหนดว่า พระสังฆาธิการย่อมพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เมื่อ... (9) ถูกลดถอนจากตำแหน่งหน้าที่ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้คณะสงฆ์อยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม ซึ่งมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และจะตรากฎมหาเถรสมาคมเพื่อจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ และกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ก็ได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดบุรีรัมย์ที่ 4/2557 เรื่อง ถอดถอนพระสังฆาธิการจากตำแหน่งหน้าที่ ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2557 สั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดศิริมงคลาราม และตำแหน่งเจ้าคณะตำบลโคกสะอาด เนื่องจากต้องหาว่าละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 55 (3) ของกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ คำสั่งถอดถอนผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ฐานะเจ้าคณะจังหวัด ปฏิบัติในขอบเขตอำนาจหน้าที่สงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะสงฆ์ จึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง กรณีจึงไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าองค์การทางศาสนาพุทธถือเป็นองค์กรทางการปกครอง ซึ่งมีนัยคำพิพากษาของศาลฎีกาพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วว่า เจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะจังหวัดถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงถือได้ว่าเจ้าคณะจังหวัดในคดีนี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสอง (1) นั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จะได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา ก็เป็นการกำหนดเพียงเพื่อให้มีหน้าที่ตามกฎหมายอาญา หากได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้



การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

จากคำสั่งคำร้องของศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีดังกล่าวทำให้เห็นแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์หรือพระสังฆาธิการ ซึ่งผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการถอดถอนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าว ศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดไม่รับคดีดังกล่าวทั้งสองคดีไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเป็นกิจการเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อการศึกษาและหาแนวทางการปฏิบัติอันถูกต้องเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทและการใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพระสังฆาธิการหรือผู้ปกครองคณะสงฆ์ จึงต้องศึกษากฎหมายและกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกต้อง เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับผู้ที่เกี่ยวข้องหรือทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542)

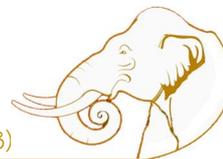
มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างเป็นทางการและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ



(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ราชกิจจานุเบกษา, 2505)

มาตรา 15 ตริ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

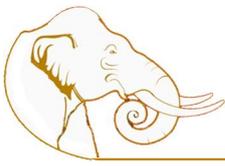
(2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือ กฎหมายอื่น เพื่อการนี้ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออก ข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้ง กับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตาม วรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา 15 จัตวา เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อ กำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครอง สำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ก็ได้ พระภิกษุและสามเณรที่ได้รับโทษตามวรรคหนึ่ง ถึงขั้นให้สละสมณเพศ ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ



ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และข้อ 52 แห่งกฎมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการมหาเถรสมาคมวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2537)

ข้อ 1 ระเบียบมหาเถรสมาคมนี้ เรียกว่า “ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537”

ข้อ 2 ระเบียบมหาเถรสมาคมนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในแถลงการณ์ คณะสงฆ์ เป็นต้นไป

ข้อ 3 ตั้งแต่วันใช้ระเบียบมหาเถรสมาคมนี้ ให้ยกเลิกระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วย การร้องทุกข์ พ.ศ. 2505

ข้อ 4 พระสังฆาธิการรูปใด ถูกผู้บังคับบัญชาส่งลงโทษฐานละเมิดจริยา ถ้าเห็นว่า คำสั่งลงโทษนั้น ไม่เป็นธรรม ประสงค์จะร้องทุกข์ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง

ข้อ 5 ในการร้องทุกข์นั้น ต้องทำเป็นคำร้องมีสำเนาหนึ่งฉบับ ระบุสถานที่และวันเดือนปี ที่ร้องทุกข์ ชี้แจงแสดงเหตุผลหรือข้อผิดถูก แล้วลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์นั้น พร้อมกับสำเนา คำสั่งลงโทษ ยื่นต่อผู้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ตามความในข้อ 4 โดยให้ส่งผ่านผู้ส่งลงโทษภายใน กำหนด 15 วัน นับจากวันทราบคำสั่งลงโทษ และให้ผู้ส่งลงโทษ ส่งคำร้องทุกข์ไปให้ผู้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ภายใน 7 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์

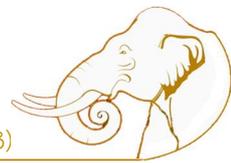
ข้อ 6 เมื่อผู้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ให้พิจารณาสั่งการตามควรแก่กรณี ถ้าเห็นว่า สมควรได้รับคำชี้แจงของผู้ส่งลงโทษประกอบการพิจารณาด้วย ให้ส่งสำเนาคำร้องทุกข์นั้นไปยังผู้ส่งลงโทษภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ เพื่อให้ชี้แจงในการ ส่งลงโทษ เมื่อผู้ส่งลงโทษทำคำชี้แจงแล้ว ให้ส่งคำชี้แจงนั้นไปยังผู้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์พร้อมด้วย สำเนาเอกสารอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการส่งลงโทษ ซึ่งรับรองว่าถูกต้อง ถ้าจะพึงมีภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันได้รับสำเนาคำร้องทุกข์

ข้อ 7 เมื่อผู้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ได้รับคำชี้แจงตามความในข้อ 6 วรรค 2 แล้วให้ พิจารณาสั่งการต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ควรตั้งกรรมการพิจารณาก็ให้ตั้งกรรมการได้ไม่น้อยกว่า 3 รูป และไม่เกิน 5 รูป เพื่อพิจารณาเสนอความเห็น

ข้อ 8 ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น จะเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำเพื่อ ประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ 9 ให้การพิจารณาสั่งการของผู้รับคำร้องทุกข์ตามความในข้อ 6 วรรคแรก ต้องพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีการสั่งให้ส่งคำชี้แจงของผู้ส่งลงโทษ ตามความในข้อ 6 วรรค 2 ต้องพิจารณาสั่งการ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ แต่ ถ้ามีการตั้งกรรมการพิจารณาตามความในข้อ 7 ต้องพิจารณาสั่งการให้เสร็จสิ้น ภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องทุกข์ ข้อ 10 ให้ผู้รับคำร้องทุกข์แจ้งผลการพิจารณาชี้ขาดแก่ผู้ส่งลงโทษและให้ผู้ส่งลงโทษแจ้งแก่ผู้ร้องทุกข์ทราบภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแจ้งผลการพิจารณาชี้ขาดนั้น

ข้อ 11 ถ้าผู้รับคำร้องทุกข์ พิจารณาสั่งการยื่นตามคำสั่งของผู้ส่งลงโทษหรือบอกว่า ผู้ร้องทุกข์จะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่ถ้าผู้รับคำร้องทุกข์พิจารณาสั่งการให้เพิ่มโทษ ผู้ร้องทุกข์ มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่งได้ การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาชั้นนี้ เป็นที่สุด การยื่นคำร้อง



ทุกข์ และการพิจารณาสั่งการตามความในวรรคต้น ให้นำความในข้อ 5-6- 7-8 และข้อ 9 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

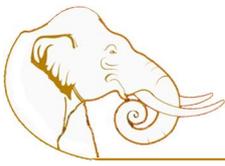
ข้อ 12 การร้องทุกข์ตามระเบียบมหาเถรสมาคมนี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัว จะร้องทุกข์ แทนกันมิได้ ประกาศ ณ วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537

สรุป

จากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งทั้งสองคดีดังกล่าวทำให้เห็นแนวคำวินิจฉัยของคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์หรือพระสังฆาธิการ ซึ่งผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการถอดถอนเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดไม่รับคดีดังกล่าวไว้พิจารณา โดยวินิจฉัยว่าไม่เป็นคดีปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเป็นกิจการเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เพื่อการศึกษาและหาแนวทางการปฏิบัติอันถูกต้องเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทและการใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ของพระสังฆาธิการหรือผู้ปกครองคณะสงฆ์ตามระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และข้อ 52 แห่งกฎหมายมหาเถรสมาคม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ผู้ฟ้องคดีในคำสั่งทั้งสองคดีดังกล่าวได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อพระสังฆาธิการหรือผู้ปกครองคณะสงฆ์ตามระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 แล้ว แต่ผู้ปกครองคณะสงฆ์ที่ได้รับอุทธรณ์มิได้แจ้งผลการอุทธรณ์ต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ จึงทำให้ผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้อง ซึ่งเป็นปัญหาว่าหากไม่ดำเนินการแก้ไขหรือหาแนวทางแก้ไขที่ชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในเช่นนี้ขึ้นอีกอย่างแน่นอน อันทำให้คณะสงฆ์เกิดกรณีพิพาทและเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีปกครอง ซึ่งไม่น่าจะเกิดเหตุดังนี้ขึ้นเลย

ข้อเสนอแนะ

จากบทบาทของพระสังฆาธิการในการบริหารคณะสงฆ์โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ตามความหมาย ของพระสังฆาธิการ "พระภิกษุผู้ทำงานโดยสิทธิขาดในทางคณะสงฆ์" "พระภิกษุผู้ทำงานคณะสงฆ์โดยมีอำนาจเต็มตามตำแหน่ง" ซึ่งในแม่บทท่านบัญญัติว่า หมายถึง "พระภิกษุผู้ดำรง ตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์" มีเจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล และ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส และพระสังฆาธิการมีความสำคัญจะต้องดูแลพระภิกษุและสามเณร ให้เป็นระเบียบมีจริยาวัตรตรงตาม ประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัย นับว่าพระสังฆาธิการเป็นผู้จรรโลงพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืน ดูแลการประพฤติปฏิบัติของพระภิกษุและสามเณรไม่ให้ออกนอกพระธรรมวินัย ดังนั้นในประเด็นการใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ จึงควรให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหาแนวทางในการที่ผู้ปกครองคณะสงฆ์ที่ได้รับอุทธรณ์รีบแจ้งผลการอุทธรณ์ต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในระยะเวลาตามที่ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2537 กำหนด เพื่อความโปร่งใสและเป็นธรรมในการปกครองคณะสงฆ์ มิให้เกิดข้อกังขาหรือความเคลือบแคลงสงสัยในคำสั่งที่ได้ออกทางการปกครอง เพื่อความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อันมีหลักนิติรัฐนิติธรรม โดยมหาเถรสมาคมสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 15 ตรี ใน



การตรากฎหมายมหาชน ในการแบ่งอำนาจในการบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ ให้คณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคได้จัดการตนเอง โดยให้พระภิกษุผู้ปกครองตามมาตรา 22 มีอำนาจถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันและหลักคุณธรรม ส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักคุณธรรม เพื่อให้การบริหารการปกครองคณะสงฆ์เป็นไปโดยเรียบร้อยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- เดือน บุนนาค. (2487). *การแยกอำนาจ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2505). *บทบาทของศาลปกครองในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่*. จุลินิติ. ปีที่ 14 ฉบับที่ 5. (ก.ย.-ต.ค. 2560). สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/2300/web/viewer.php>
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. (2505). *ราชกิจจานุเบกษา*. สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา* สืบค้นจาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th>
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ศาลปกครอง. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล*. สืบค้นจาก <https://www.admin.court.go.th>
- สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม. (2562). *คู่มือพระสังฆาธิการ*. สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
- สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม. (2562). *คู่มือพระสังฆาธิการ*. สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. สืบค้นจาก <https://ssc.onab.go.th/th>