

ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคม และเจ้าอาวาสวัด¹

วชิระ กลุบุตร²

การใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคมและเจ้าอาวาส มีการใช้อำนาจปกครองทางศาสนา และอำนาจปกครองตามกฎหมายบ้านเมือง เป็นการใช้อำนาจปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายบ้านเมือง คือ กฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555 ประกอบพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2551 เป็นการใช้อำนาจปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน และเป็นปัญหาในเรื่องการแยกอำนาจระหว่างทั้งสองฝ่าย จนเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมและป้องกันภัยที่เกิดขึ้นกับพระพุทธศาสนาในปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามที่จะเข้ามาแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยหน่วยงานภาครัฐ ที่กำกับดูแล พยายามที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดมาตรการและทำความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ และประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหา แต่จากการศึกษากลับพบว่า ยังคงมีปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายเรื่องการใช้อำนาจปกครอง ข้อ 9 และข้อ 10 ตามกฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555

. เนื่องจากตามกฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555 ข้อ 10 ไม่ได้มีการบัญญัติ รูปแบบขั้นตอนว่า หากมหาเถรสมาคมไม่ได้ให้ความเห็นชอบในการ “ตั้งวัด” ผู้ยื่นเรื่องคำขอตั้งวัดรายใดรายหนึ่งนั้นจะต้องดำเนินการเช่นไรในลำดับถัดไป และการที่มหาเถรสมาคมให้ความเห็นชอบนั้นถือเป็นสิ้นสุดไม่สามารถโต้แย้งได้หรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ ยังขาดการบัญญัติว่าการกระทำตาม ข้อ 9 และ ข้อ 10 ในลักษณะทำให้เกิดสิทธิหน้าที่ ของวัดหนึ่งวัดใด ทำให้เป็นวัดที่ที่ตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย มีสถานะเป็นวัดโดยสมบูรณ์ เป็นการกระทำทางปกครอง ทำให้สถานภาพ ของวัดที่ตั้งนั้นได้รับการคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นมุ่งที่จะให้เกิดขึ้น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคม และเจ้าอาวาสวัด ตามกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555, พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สลิล สิริพิฑูร และ รองศาสตราจารย์ถาวร กำประเสริฐ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เมื่อมิได้กำหนดชัดเจนว่า การใช้อำนาจตาม ข้อ 9 และ 10 กฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555 ว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองหรือไม่ และบัญญัติ รูปแบบขั้นตอนกรณีไม่เห็นชอบให้ตั้งวัด ย่อมส่งผลให้บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. ปัญหากฎหมายเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของ “มหาเถรสมาคม” โดยศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือ มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...”

การกระทำในแง่ของการใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำสั่งทางปกครอง ที่เป็นการใช้อำนาจแต่ฝ่ายเดียวบังคับกับอีกฝ่ายที่เป็นเอกชนโดยที่เอกชนยังยินยอมหรือไม่นั้นไม่สำคัญ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครองคณะสงฆ์ตามลำดับชั้น การปกครองตั้งแต่กรมการมหาเถรสมาคมและเจ้าอาวาส ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อบุคคล เป็นการกระทำทางปกครอง ที่ต้องกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า เป็นการกระทำทางปกครอง และกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยชัดแจ้งตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพราะเมื่อเป็นการใช้อำนาจรัฐที่มีลักษณะที่เหนือกว่าเอกชน และอาจส่งผลให้สิทธิของประชาชนอาจกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ฉะนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรที่เรียกว่า “องค์กรตุลาการ” ซึ่งในที่นี้ คือ ศาลปกครอง นั่นเอง

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 9 ดังกล่าว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนหรือเสียหายจนไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของมหาเถรสมาคม ย่อมมีสิทธิที่จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการแก้ไขความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในชั้นศาลปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3. ปัญหากฎหมายเรื่องการออกคำสั่งของเจ้าอาวาส ในการดูแลจัดการวัด ตามมาตรา 37 และ 38 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37 (2) และ 38 เป็นการใช้อำนาจปกครองของเจ้าอาวาส ในฐานะตัวแทนของวัดที่เป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรทางศาสนา ที่มีอำนาจปกครองและอำนาจในการดำเนินการทางปกครองได้ตามกฎหมาย เป็นการใช้อำนาจในรูปแบบบังคับบัญชาที่เหนือบุคคล กล่าวคือ การใช้อำนาจในฐานะผู้เป็นหัวหน้าในวัดนั้น มีอำนาจสั่งการและมีผลผูกพันพระลูกวัด และคนในวัด และมีอำนาจห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์เข้ามาอาศัยในวัด หากเจ้าอาวาส ไม่อนุญาต ตลอดจนมีอำนาจทำทัณฑ์บนและออกคำสั่งไล่พระภิกษุสามเณรออกจากวัดได้ตามกฎหมาย เจ้าอาวาสมีคำสั่งห้ามพระภิกษุปฏิบัติกิจทางศาสนา ที่เกี่ยวข้องกับฆราวาส เป็นต้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการสั่งให้พระภิกษุดังกล่าว ปฏิบัติอย่างใดในขอบเขตในขอบเขตหน้าที่ของสงฆ์อันเป็นการใช้อำนาจปกครองอย่างชัดเจน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า การใช้อำนาจของเจ้าอาวาส คือ การใช้อำนาจตามปกครองพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ยังไม่ได้วางแนวทางการแก้ไขปัญหาคำความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างไร บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ตามที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคม และเจ้าอาวาสวัด รวมถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และปัญหาการตีความกฎหมาย ตามกฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เพื่อนำปัญหาดังกล่าวมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหากฎหมายเรื่องการใช้อำนาจปกครอง ข้อ 9 และข้อ 10 ตามกฎกระทรวงการสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด การขอพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างให้เป็นวัดมีภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2555

กฎหมายเดิม 10 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนหลังจากที่มหาเถรสมาคมไม่เห็นชอบให้มีการตั้งวัด เนื้อหาระบุไว้แค่กรณีมหาเถรสมาคมได้มีความเห็นชอบเท่านั้น ไม่ได้กำหนดขั้นตอนสำหรับผู้ที่ไม่ได้รับความเห็นชอบตั้งวัด ว่าควรดำเนินการเช่นไรต่อไป

ขอเสนอให้กฎหมายใหม่กำหนดอำนาจของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจนว่า การกระทำได้กล่าวเป็นการใช้อำนาจปกครอง และกำหนดให้มีกลไกในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว กลไกในการแก้ไขความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคม คือ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาในเรื่อง

อุทธรณ์ มีอำนาจในการพิจารณารับเรื่องราวร้องทุกข์ และมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคม เจ้าอาวาส เจ้าคณะจังหวัด เป็นต้น และให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาในเรื่องอุทธรณ์นั้นมีผลบังคับใช้ได้ โดยเพิ่มรายละเอียดใน ข้อ 10 ใหม่ วรรคท้ายเพิ่มมา ดังนี้ ข้อ 10 วรรคท้าย “กรณีผู้ที่ได้รับการกระทบต่อสิทธิจากคำสั่งที่ไม่เห็นชอบในการตั้งวัด ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (ที่เป็นพระสงฆ์) ภายในกำหนด 15 วัน”

2. ปัญหากฎหมายเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของ “มหาเถรสมาคม”

โดยศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายเดิม มาตรา 9 (1) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

“(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดย ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิด กับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ...”

ขอเสนอแก้ไขใหม่เป็น มาตรา 9 (1) เพิ่มคำว่า “รวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองของคณะสงฆ์ด้วย” เนื่องจากกฎหมายเดิม ไม่ได้ให้กำหนดข้อยกเว้นว่าการดำเนินการทางศาสนา ที่รวมถึงการใช้อำนาจปกครองของมหาเถรสมาคมนั้น จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้แต่อย่างใด ฉะนั้น การใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2551 เป็นการใช้อำนาจที่ต้องอยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของศาลปกครอง อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3. ปัญหากฎหมายเรื่องการออกคำสั่งของเจ้าอาวาสในการดูแลจัดการวัด ตามมาตรา 37 และ 38 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

กฎหมายเดิม มาตรา 37 บัญญัติว่า เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- (3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- (4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

กฎหมายเดิม มาตรา 38 บัญญัติว่า เจ้าอาวาสมีอำนาจ ดังนี้

- (1) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
- (2) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด
- (3) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติดังกล่าวซึ่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

ข้อเสนอแก้ไขใหม่เป็น เพิ่มมาตรา 38/1 เข้ามา โดยบัญญัติว่า “ให้การดำเนินการตามมาตรา 37 (2) และ 38 เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครอง และกำหนดขั้นตอน ดังนี้ (1) หากผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิ ตามมาตรา 37 (1) และ 38 ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง (ที่เป็นพระสงฆ์) ภายในกำหนด 15 วัน โดยให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีผลบังคับใช้ได้ (2) กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งมีความเห็นเดิม หรือเลยกำหนดระยะเวลาดำเนินการภายในสามสิบวัน ให้สามารถนำเรื่องมาฟ้องที่ศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป”