

**บทวิเคราะห์หลักกฎหมายจากคดีปกครอง :**  
**คดีพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการและการบริหารบุคลากรขององค์การทางศาสนา**  
**ศึกษากรณีศาสนาพุทธ**

อภิญา แก้วกำเหนิด \*

**บทนำ**

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการศาสนาที่เป็นคดีขึ้นมาสู่ศาลปกครอง นอกจากจะเป็นคดีที่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาแล้ว ยังมีคดีพิพาทจำนวนมากเกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรขององค์การทางศาสนา การบริหารจัดการหรือการดำเนินการขององค์การทางศาสนา และการบริหารบุคลากรทางศาสนา โดยเฉพาะคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินการขององค์การพระพุทธศาสนาตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ กฎระเบียบของมหาเถรสมาคม และพระธรรมวินัย ซึ่งคดีประเภทหลังนี้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยมาโดยตลอดนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 569/2547) ว่าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าปัจจุบันยังคงมีการฟ้องคดีประเภทนี้มายังศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง ทั้งปรากฏว่ามีการเปลี่ยนผู้ถูกฟ้องคดีจากการฟ้ององค์กรสงฆ์หรือบุคลากรทางพระพุทธศาสนา เช่น มหาเถรสมาคม สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก หรือพระสังฆาธิการ ฯลฯ มาเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้รักษาการและปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และนอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีความเห็นไม่ลงรอยในองค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่พิจารณาคดีต่าง ๆ ดังกล่าวยุบรวมทั้งในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงสมควรที่จะศึกษาค้นคว้าในทางวิชาการเพิ่มเติมอันจะเป็นประโยชน์เพื่อประกอบการพิจารณาของศาลปกครองต่อไป

บทวิเคราะห์หลักกฎหมายจากคดีปกครองเรื่องนี้เป็นบทความที่ต่อเนื่องจากบทความทางวิชาการ เรื่อง **“รัฐและศาสนจักร : มุมมองทางกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันศาสนาและการผสมผสานเสรีภาพในทางศาสนากับเรื่องทางโลกที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ”** ที่เป็นการศึกษาหลักกฎหมายมหาชนเปรียบเทียบกับนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนจักรในมิติของกฎหมายมหาชน ทั้งหลักการตามรัฐธรรมนูญอันเป็นการเมืองว่าด้วยเรื่องศาสนา และหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับสถานะของศาสนจักรและองค์การทางศาสนา เพื่อที่จะนำมาสู่การศึกษาวិเคราะห์คดีปกครองไทยเกี่ยวกับการศาสนา

---

\* ผู้อำนวยการกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

โดยเฉพาะเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (ราชอาณาจักร) ไทยและสถาบันพระพุทธศาสนาในประเทศไทย ซึ่งมีกรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งกฎและระเบียบของมหาเถรสมาคมเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ และการจัดการและบุคลากรของสงฆ์

สำหรับการนำเสนอบทวิเคราะห์หลักกฎหมายจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในบทความนี้ มีหัวข้อการศึกษาแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** เป็นการรวบรวมคดีพิพาทเกี่ยวกับการทางศาสนาที่มีการฟ้องต่อศาลปกครอง และนำมาจัดจำแนกประเภทคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับองค์การทางศาสนา และการดำเนินการขององค์การทางศาสนาทั้งหมด โดยบทความนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์คดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนาและการโต้แย้งกฎ ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม ส่วนคดีอื่น ๆ เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การทางศาสนาหรือศาสนสมบัติต่าง ๆ และคดีพิพาทที่เกี่ยวกับศาสนา และนิกายอื่นจะได้ศึกษาเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการพระพุทธศาสนาที่มาสู่ศาลปกครอง อาจจำแนกได้ดังนี้ 1. คดีฟ้องเพิกถอนกฎ ระเบียบ และประกาศของมหาเถรสมาคม 2. คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้สละสมณเพศและคดีพิพาทเกี่ยวกับการจับสึกพระสงฆ์ 3. คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งถอดถอนสมณศักดิ์และคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของพระสงฆ์ 4. คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งไล่ (ขับ) พระสงฆ์ออกจากวัด ซึ่งทั้ง 4 กลุ่มคดีบางคดีมีการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกประกาศและคำสั่งดังกล่าวด้วย 5. คดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการของคณะสงฆ์และการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ **ส่วนที่สอง** จะได้เสนอข้อสังเกตทางกฎหมายจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการดำเนินการทางศาสนาขององค์การพระพุทธศาสนา ในประเด็นต่อไปนี้ 1. เหตุใดคดีที่เกี่ยวกับการศาสนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์จึงไม่อยู่ในเขตแดนแห่งอำนาจรัฐและอำนาจขององค์กรตุลาการของรัฐ 2. กรณีใดบ้างที่รัฐอาจเข้าควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางศาสนาขององค์การศาสนาและปัจเจกชน 3. สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคมและคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนา 4. ความหมายและขอบเขตของการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ 5. มุมมองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนา : ปัจเจกชน พระพุทธจักร และราชอาณาจักรไทย

**ส่วนที่หนึ่ง** ประเภทของคดีพิพาทเกี่ยวกับการพระพุทธศาสนาที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตั้งแต่มีการเปิดทำการศาลปกครองมาจนถึงปัจจุบัน (เดือนกุมภาพันธ์ 2564) อาจจำแนกกลุ่มคดีได้ดังต่อไปนี้<sup>1</sup> และโดยที่บันทึกความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยซึ่งได้เผยแพร่เป็นการทั่วไปพร้อมกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเป็นประโยชน์ในการศึกษาทางวิชาการ จึงนำมาสรุปไว้ในบทความนี้ด้วย

<sup>1</sup> ไม่รวมคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นศาสนสมบัติ โดยเฉพาะที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ขององค์การทางศาสนา ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดการศาสนสมบัติเป็นอีกหัวข้อหนึ่งที่สมควรมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

**1. คดีฟ้องเพิกถอนกฎ ระเบียบ และประกาศของมหาเถรสมาคม ศาลปกครองสูงสุด** ได้มีคำสั่ง 2 คดีสำคัญ ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยทั้ง 2 คดี ดังมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

**1.1 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2561** เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกเกิดขึ้นในสังคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562) \*มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย

(1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นับถือศาสนาพุทธ ได้ยื่นฟ้องมหาเถรสมาคมเป็นผู้ถูกฟ้องคดี โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ประชุมและมีมติให้พระสังฆาธิการปฏิบัติและกวดขันมิให้พระภิกษุสามเณรเกี่ยวข้องกับการเมือง และห้ามเจ้าอาวาสใช้ ยินยอม หรืออนุญาตให้ใช้วัดเป็นสถานที่จัดชุมนุมประชุม สัมนา เสวนา หรือกิจกรรมที่มีลักษณะหรือเนื้อหาที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือให้ใช้จัดกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมือง หากมีผู้มาใช้วัดเป็นสถานที่จัดกิจกรรมดังกล่าวโดยพลการ ให้เจ้าอาวาสเข้าป้องกัน ห้ามปราม หรือระงับมิให้มีการกระทำนั้นในวัดต่อไป หากมีความจำเป็น ให้ขออารักขาจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ต่อมา สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมได้มีประกาศมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2561 ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศมหาเถรสมาคมที่ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรม เนื่องจากทำให้วัดไม่สามารถจัดกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา เช่น งานบุญตามเทศกาล และงานทอดกฐิน ฯลฯ ได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนประกาศมหาเถรสมาคม และขอทุเลาการบังคับตามประกาศมหาเถรสมาคมดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

(2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม เมื่อประกาศมหาเถรสมาคมที่พิพาทออกตามมติของผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบพฤติการณ์ว่า มีการใช้อาคารสถานที่และพื้นที่ของวัดเป็นสถานที่จัดชุมนุม ประชุม สัมนา เสวนา หรือกิจกรรมที่มีลักษณะหรือเนื้อหาที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมาย หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือใช้จัดกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการขัดคำสั่งมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 2 มกราคม 2538 เรื่อง ห้ามพระภิกษุสามเณรเกี่ยวข้องกับการเมือง พ.ศ. 2538



ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตร. แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดังตามมาตรา 15 ตร. แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**1.2 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ ที่ห้ามบวชคนชรา และให้มหาเถรสมาคมชดใช้ค่าเสียหาย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 104/2563) \*มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย**

(1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นชายไทยที่มีความประสงค์จะอุปสมบทเป็นพระภิกษุ ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ที่ถูก คือ นายกรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์<sup>2</sup> โดยที่มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่ง สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาชน และมาตรา 15 ตร. วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ... (4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา ... และวรรคสอง บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาชน ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ ซึ่งได้มีการออกกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ ข้อ 13 กำหนดว่า พระอุปัชฌาย์ต้องพบและสอบสวนกุลบุตรให้ได้คุณลักษณะก่อนจึงรับให้บรรพชาอุปสมบทได้ คุณลักษณะของกุลบุตรนั้น ดังนี้ ... (5) เป็นผู้ปราศจากบรรพชาโทษ และมีร่างกายสมบูรณ์ อาจบำเพ็ญสมณกิจได้ ไม่เป็นคนชรา ไร้ความสามารถหรือทุพพลภาพ หรือพิการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความในส่วนที่กำหนดว่า “ไม่เป็นคนชรา” ไม่เคยมีกล่าวไว้ในพระไตรปิฎกฉบับภาษาไทยที่มีการพิมพ์เผยแพร่ ทั้งข้อกำหนดดังกล่าว ยังขัดต่อพระธรรมวินัย การกระทำของมหาเถรสมาคมจึงเป็นการปฏิบัติโดยขัดต่อพระธรรมวินัย กฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีหน้าที่ต้องดำเนินการแก้ไข มิฉะนั้น อาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กระทำการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งอายุ ฐานะทางเศรษฐกิจ ศาสนา ซึ่งมีอาจกระทำได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 17 ดังกล่าว และให้มหาเถรสมาคม ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี รวมทั้งต้องอุปสมบทให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมหาเถรสมาคมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

(2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมฯ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาเถรสมาคมใช้อำนาจตามมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ออกกฎหมายมหาชน ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณา และเมื่อไม่อาจรับคำฟ้องในข้อหาที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายมหาชนได้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในข้อหาที่ฟ้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอีก ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

**สรุปความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย** จากคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 104/2563 ตุลาการเสียงข้างน้อยเห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎและประกาศมหาเถรสมาคมทั้ง 2 คดี อาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สรุปความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยได้ ดังนี้

(1) มหาเถรสมาคม เป็นคณะบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงอยู่ในความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และนอกจากนี้ มหาเถรสมาคมมิได้อำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์แต่เพียงอย่างเดียว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ หรือกฎหมายอื่นในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ หรือการออกข้อบังคับ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติ หรือออกประกาศที่อาจมีผลถึงประชาชนได้ด้วย ดังนั้น หากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของมหาเถรสมาคมมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน ย่อมเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ เช่น ประกาศมหาเถรสมาคม เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนานาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกขึ้นในสังคม ดังที่ปรากฏในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562

(2) ประกาศมหาเถรสมาคมทั้ง 2 คดี มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงอยู่ในความหมายเป็น “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ กรณีจึงเป็นการฟ้องในข้อหาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

แต่ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 ประกาศของมหาเถรสมาคมที่ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกขึ้นในสังคมนั้น มุ่งหมายให้เจ้าอาวาสถือปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยตรงกับประชาชนแต่อย่างใด โดยประชาชนจะได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ก็ต่อเมื่อได้เข้าไปใช้วัดเป็นสถานที่จัดกิจกรรมและถูกเจ้าอาวาสห้ามกระทำการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีในฐานะพุทธศาสนิกชนทั่วไปจึงยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

(3) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เพื่อให้ใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมให้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อไม่มีบทบัญญัติใดยกเว้นมิให้มหาเถรสมาคมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของมหาเถรสมาคม ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น

(4) แม้ว่ามาตรา 4 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติยกเว้นมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวกับการดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา การยกเว้นดังกล่าวก็มีความหมายเพียงว่าการออกคำสั่งทางปกครองขององค์การทางศาสนาไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น มิได้มีความหมายไปถึงว่าการดำเนินงานขององค์การทางศาสนาไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครองแต่อย่างใด

**2. คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้สละสมณเพศ และคดีพิพาทเกี่ยวกับการจับสึกพระสงฆ์** ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์การสงฆ์ในการออกคำสั่งหรือกระทำการเพื่อให้พระภิกษุพ้นจากสมณเพศ แยกเป็น 2 กรณี ดังนี้

### 2.1 คดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้สละสมณเพศ มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุด 2 คดี ดังนี้

#### 2.1.1 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งมหาเถรสมาคมที่ลงโทษให้พระรัก โพธิ์รักขิโต หรือพระโพธิ์รักขสละสมณเพศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 569/2547)

##### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นพระลูกศิษย์ของพระโพธิ์รักข ฟ้องสมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายกและพระสังฆาธิการรวม 30 รูป เป็นผู้ถูกฟ้องคดี สรุปได้ว่า สมเด็จพระสังฆราชฯ ได้มีคำสั่งมหาเถรสมาคมลงโทษให้พระโพธิ์รักขสละสมณเพศ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เนื่องจากพระสังฆาธิการจำนวน 29 รูป ที่ประกอบเป็นมหาเถรสมาคมเป็นพระภิกษุที่ไม่มีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ ผู้บริหารสงฆ์ และทำการสงฆ์ อีกทั้งการสอบสวนไม่ได้กระทำต่อหน้าผู้กระทำความผิด และไม่เปิดให้ผู้กระทำความผิดได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนี้ ยังเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระธรรมวินัย ทำให้พระพุทธรูป พระโพธิ์รักษ์ คณะลูกศิษย์ของพระโพธิ์รักษ์ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีในฐานะชาวพุทธและในฐานะศิษย์ของพระโพธิ์รักษ์ก็ย่อมได้รับความเสียหาย อันเกิดจากคำสั่งดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ให้พระรัก โพธิ์รักษ์ โท หรือ พระโพธิ์รักษ์ สละสมณเพศ และเรียกค่าเสียหายจำนวน 1,000,000,000 บาท รวมทั้งขอให้ศาลมีคำสั่งให้พระสังฆาธิการ 29 รูป พ้นจากตำแหน่ง และให้พระสังฆาธิการ 29 รูป ชดใช้ค่าเสียหายรูปละ 1,000,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมเป็นการดำเนินการของสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และเพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ ดังนั้น เมื่อมหาเถรสมาคมได้มีคำสั่งลงโทษให้พระโพธิ์รักษ์ สละสมณเพศ จึงเป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ในฐานะพระสังฆาธิการสั่งให้พระโพธิ์รักษ์ปฏิบัติในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ จึงมิใช่คดีพิพาทในทางปกครองตามมาตรา 9 หรือมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สมเด็จพระสังฆราชฯ) สั่งให้พระสังฆาธิการทั้ง 29 รูป พ้นจากตำแหน่ง นั้น เห็นว่า การพ้นจากตำแหน่งของพระสังฆาธิการจะต้องเป็นไปตามระเบียบมหาเถรสมาคมตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กรณีจึงมิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

### 2.1.2 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้สละสมณเพศ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 857/2560 (ประชุมใหญ่))

#### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดี (อดีตพระภิกษุ) ฟ้องเจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ดว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าคณะตำบลศรีสมเด็จ (ธรรมยุต) จังหวัดร้อยเอ็ด และเป็นผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดประชาคมวนาราม มีเรื่องขัดแย้งกับเจ้าอาวาสวัดดังกล่าว ทำให้มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีข่มขู่เจ้าอาวาสวัดตำบลบึงจักษ์ และต่อมา เจ้าอาวาสได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีคืนทรัพย์สินของวัดและของมูลนิธิ และให้ผู้ฟ้องคดีออกจากวัดไปอยู่อาวาสอื่น หากผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามจะดำเนินการตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 21



(พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อเจ้าคณะภาค 9 (ธรรมยุต) และได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าคณะจังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) รวมทั้งมีหนังสือต่อผู้ถูกฟ้องคดียืนยันการไม่ลาออกจากตำแหน่งเจ้าคณะตำบลศรีสมเด็จ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าคณะตำบลศรีสมเด็จ (ธรรมยุต) และได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ เนื่องจากประพฤติล่วงพระธรรมวินัยเรื่องเดียวกันหรือหลายเรื่องเป็นอาจิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายเถรสมาคม และไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ดดังกล่าว และขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะเสร็จสิ้น

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎหมายเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ออกคำสั่งตามคำสั่งคณะสงฆ์จังหวัดร้อยเอ็ด (ธรรมยุต) ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษา

**คดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 857/2560 (ประชุมใหญ่) นี้ ตุลาการเสียงข้างน้อยในที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีความเห็นแย้งว่า**

(1) มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เพื่อให้ใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และโดยที่ไม่มีบทกฎหมายใด ยกเว้นมิให้มหาเถรสมาคมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของมหาเถรสมาคม ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น

(2) คำสั่งให้สละสมณเพศเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่มหาเถรสมาคมมอบหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้ว่ามาตรา 4 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติยกเว้นมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวกับการดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา การยกเว้นดังกล่าวก็มีความหมายเพียงว่าการออกคำสั่งทางปกครองขององค์การทางศาสนาไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น มิใช่มีความหมายไปถึงว่าการดำเนินงานขององค์การทางศาสนาไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง

(3) กรณีการออกคำสั่งโดยผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น เช่น การออกคำสั่งของสภานายความ หรือแพทยสภา เป็นต้น

(4) การวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ข้อ 5 ของกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ กำหนดให้คำวินิจฉัยให้สละสมณเพศเป็นที่สุด แต่กรณีการอุทธรณ์วินิจฉัยให้สละสมณเพศนี้ มิใช่กรณีที่เกิดจากพระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยดังเช่นกรณีนิคหกรรม โดยตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ ไม่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาในทางสงฆ์ก่อนออกคำสั่งไว้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีนิคหกรรมอันเป็นกรณีที่พระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ซึ่งได้มีกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรมที่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาในทางสงฆ์ไว้ตั้งแต่การยื่นฟ้องวิธีพิจารณา สิทธิของพระภิกษุ การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณา ซึ่งกำหนดไว้เป็นการพิจารณาขั้นต้น ขั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา

ดังนั้น ตุลาการเสียงข้างน้อยในที่ประชุมใหญ่ฯ จึงเห็นว่าคดีพิพาทกรณีมีคำสั่งให้สละสมณเพศอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

## 2.2 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งและการกระทำเกี่ยวกับการดำเนินการทางสงฆ์ และให้ลงประกาศหนังสือพิมพ์เพื่อขอขมา และให้ลงโทษผู้กระทำการดังกล่าว (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 47/2560)

### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตพระสงฆ์ ฟ้องเจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด สรุปรว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสวัดสันติวิเศษสุขที่มีรณภาพ แต่เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2559 ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่พร้อมด้วยพระลูกวัดได้นำทหารพร้อมตำรวจจำนวนหลายนายไปที่กุฏิของผู้ฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่ทหารได้เข้าจับกุมตัวผู้ฟ้องคดีและยึดโทรศัพท์ด้วยการใช้กำลังบังคับ ทั้งที่ไม่มีหมายจับผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ผู้ฟ้องคดีสละสมณเพศ



โดยไม่ฟังความและไม่มีการสอบสวนว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามพระธรรมวินัยหรือไม่ อย่างไร ผู้ฟ้องคดีจึงได้ลาสิกขาเพราะถูกบังคับข่มขู่ให้จำยอม การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาญา มาตรา 4 (ผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาจังหวัด) มีหน้าที่ดูแลวัดในพื้นที่ รวมทั้งการปกครองของคณะสงฆ์และมีหน้าที่คุ้มครองพระพุทธศาสนา แต่กลับไม่คุ้มครองป้องกันพระพุทธศาสนาตามนโยบายและมาตรการของสำนักงานพระพุทธศาสนา อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงเป็นการละเว้นการปฏิบัติตามขั้นตอนซึ่งเป็นวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามกฎหมายอาญา มาตรา 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคมกรรม และมาตรา 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ ทั้งยังเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องลาสิกขาบทย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายอาญา เป็นเหตุให้พุทธศาสนิกชนทั่วไปเข้าใจผิดในสมณเพศของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีมลทินในการดำรงสมณเพศในอันที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพระสังฆาธิการปกครองดูแลคณะสงฆ์ต่อไปในภายหน้า ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจภูธรเมืองปราจีนบุรีแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งและการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้คำสั่งมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีต้องลาสิกขา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกันลงประกาศหนังสือพิมพ์ขอขมาผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาเจ็ดวัน และลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นการตราขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบการปกครองของคณะสงฆ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะพิพาทเป็นพระภิกษุและผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจในฐานะผู้ปกครองของคณะสงฆ์ กรณีจึงเป็นการพิพาทในการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ที่ศาลปกครองในฐานะองค์กรทางโลกไม่อาจก้าวล่วงอำนาจปกครองของคณะสงฆ์ในฐานะองค์กรทางธรรมได้ ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (ผู้อำนวยการสำนักพระพุทธศาสนาจังหวัด) เมื่อเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามบังคับบัญชาหรือในกำกับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (เจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบลและเจ้าคณะอำเภอ) ที่เป็นการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ จึงย่อมไม่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะก้าวล่วงได้เช่นกัน ดังนั้น กรณีนี้จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ รวมทั้งคำขอของผู้ฟ้องคดีที่มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกันลงประกาศหนังสือพิมพ์ขอขมาผู้ฟ้องคดีเป็นเวลาเจ็ดวัน และให้ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**3. คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งถอดถอนสมณศักดิ์และคำสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่ง  
พระสงฆ์** มีตัวอย่างคดีที่สำคัญ ดังนี้

**3.1 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เจ้าอาวาสพ้นจากตำแหน่งและคำสั่งแต่งตั้ง  
ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 92/2560) \*มีความเห็นแย้งของตุลาการ  
เสียงข้างน้อย**

(1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องพระภิกษุซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ และคณะสงฆ์ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี สรุปลได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าอาวาสวัดหิรัญญาราม จังหวัดพิจิตร ถูกร้องเรียนว่าประพฤติตนไม่เหมาะสมต่อสมณเพศและการใช้จ่ายเงินวัดเป็นที่เคลือบแคลงสงสัย เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาส และมีคำสั่งคณะสงฆ์ตำบลท่านั่ง-บางคลาน แต่งตั้งผู้รักษาการเจ้าอาวาสแทนผู้ฟ้องคดี และต่อมา เจ้าคณะใหญ่หนเหนือเห็นชอบตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบสวนและให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดหิรัญญาราม ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามกฎหมายเถรสมาคม ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสงฆ์ฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มีคำสั่งเจ้าคณะจังหวัดพิจิตรให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสวัดหิรัญญาราม ฐานหย่อนความสามารถ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่วัดและพระศาสนาได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำการตามที่ถูกร้องเรียนกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนที่เจ้าคณะใหญ่หนเหนือแต่งตั้งขึ้นได้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงฝ่ายเดียวอย่างรวบรัด โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาก่อนมีคำสั่ง รวมทั้งการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสวัดหิรัญญารามไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม อีกทั้งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างราบรื่นและเป็นที่ยอมรับของคณะสงฆ์และประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกที่มีผลกระทบต่อความเคารพในพระพุทธศาสนา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเจ้าคณะจังหวัดพิจิตร และคำสั่งคณะสงฆ์ตำบลท่านั่ง-บางคลาน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพระผู้มีอาวุโสสูงสุดในวัดหิรัญญารามเป็นเจ้าอาวาสวัดหิรัญญารามต่อไป และมีคำสั่งให้รักษาการเจ้าอาวาสพ้นจากตำแหน่ง ยุติการดำเนินการหรือมีคำสั่งใด ๆ ในนามวัดหิรัญญารามอีกต่อไป

(2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎหมายเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเจ้าคณะจังหวัดพิจิตรให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง

เจ้าอาวาสวัดหิรัญญาราม และมีคำสั่งคณะสงฆ์ตำบลท่านั่ง-บางคลาน แต่งตั้งรักษาการเจ้าอาวาสวัดหิรัญญาราม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเถรสมาคม ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส จึงไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างตามอุทธรณ์ว่ากรณีเป็นปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะที่ศาลปกครองสามารถรับคดีไว้พิจารณาได้ นั้น ฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และเมื่อศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาแล้ว กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอไต่สวนฉุกเฉิน คำร้องขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

### 3.2 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติของมหาเถรสมาคมในการแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 31/2561) \*มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย

#### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้เป็นคดีที่ฟ้องมหาเถรสมาคม มีข้อเท็จจริงโดยสรุป คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นพระภิกษุซึ่งศึกษาเล่าเรียนอยู่ที่วัดโสธรวรารามวรวิหาร จังหวัดฉะเชิงเทรา ฟ้องว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาเถรสมาคม) ได้มีมติอนุมัติให้แต่งตั้งพระราชปริยัติสุนทรฯ เจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหาร เป็นเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการแต่งตั้งผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าคณะจังหวัดตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ข้อ 15 ประกอบกับข้อ 6 (6) ที่กำหนดว่า ไม่เคยต้องคำวินิจฉัยลงโทษในอธิกรณ์ที่พึงรังเกียจมาก่อน เนื่องจากขณะที่พระราชปริยัติสุนทรฯ ยังดำรงสมณศักดิ์พระปริยัติกิจจิวัณฯ ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหาร เคยต้องคำวินิจฉัยลงโทษในอธิกรณ์ที่พึงรังเกียจ และเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทราได้พิจารณารายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหาร ทั้ง 7 รูป ละเมิดจริยาอย่างร้ายแรงตามกฎหมายเถรสมาคม จึงเสนอต่อเจ้าคณะภาค 12 ให้ถอดถอนผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหารทั้ง 7 รูป ออกจากตำแหน่ง แต่เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออกพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คณะกรรมการสอบสวนลงความเห็นว่ามีความผิดฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการอย่างร้ายแรง แต่ด้วยคุณงามความดีและเหตุผลดังกล่าวมาทั้งหมด จึงเห็นควรได้รับความปรานีให้มีความผิดในสถานเบา คือ ตาหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้เกิดความสำนึก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งพระราชปริยัติสุนทรฯ เป็นเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา จึงเป็นการมีมติที่ขัดต่อกฎหมายเถรสมาคมอย่างชัดแจ้ง และจะเกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีและคณะสงฆ์ เพราะเป็นการแต่งตั้งพระสังฆาธิการที่มีความประพฤติขัดต่อกฎระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีและไม่เหมาะสมตามพระธรรมวินัย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่อนุมัติให้แต่งตั้งพระราชปริยัติสุนทรฯ เป็นเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดี (มหาเถรสมาคม) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา และรักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา และเพื่อการนี้ให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม ควบคุมและส่งเสริม การศึกษา รักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา และมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ซึ่งกฎหมายมหาเถรสมาคม ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งพระราชปริยัติสุนทรฯ เป็นเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทราโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับแต่งตั้ง เป็นเจ้าคณะจังหวัด ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องการปกครองดูแลคณะสงฆ์ ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเฉพาะ คดีนี้จึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

**3.3 คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเจ้าคณะอำเภอ เนื่องจากบริหารงาน ในหน้าที่ย่อหย่อนหลายประการ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่คณะสงฆ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คร. 38/2562) \*มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย**

### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าคณะภาคและเจ้าคณะจังหวัดเป็นผู้ถูกฟ้องคดี สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าคณะอำเภอและปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวด้วยความวิริยะ อุตสาหะ และมีจริยวัตรอันดีงาม ไม่เคยกระทำการใด ๆ ให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่และวงการคณะสงฆ์ ไม่เคยถูกกล่าวกล่าวดักเตือน หรือถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวโทษ หรือถูกคณะกรรมการมหาเถรสมาคมตั้งกรรมการ สอบสวนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด อุทิศตนทำงานทำนุบำรุงพระพุทธศาสนามาโดยตลอด ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหน้าที่เจ้าคณะอำเภอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหน้าที่เจ้าคณะอำเภอไม่เป็นธรรม และไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ผู้ฟ้องคดี ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องตามที่ถูกกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าคณะใหญ่หนใต้ และต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง รวมทั้งได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการมหาเถรสมาคมพิจารณาทบทวนคำสั่ง ดังกล่าว แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหน้าที่ เจ้าคณะอำเภอ และให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าคณะอำเภอดังเดิม



## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ 41 ของกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งหน้าที่เจ้าคณะอำเภอ จึงมีใช้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษา การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

**คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งถอดถอนสมณศักดิ์และคำสั่งถอดถอนออกจากตำแหน่งพระสงฆ์ ทั้ง 3 คดี**นี้มีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยทำนองเดียวกันว่า

(1) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เพื่อให้ใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และโดยที่ไม่มีบทกฎหมายใดยกเว้นมิให้มหาเถรสมาคมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของมหาเถรสมาคม ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น

(2) คำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาส ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 92/2560 เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ และมติของผู้ถูกฟ้องคดี (มหาเถรสมาคม) ที่อนุมติให้แต่งตั้งพระราชปริยัติสุนทรฯ เป็นเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 31/2561 เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ รวมทั้งคำสั่งของเจ้าคณะภาคที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเจ้าคณะอำเภอ และให้ผู้ฟ้องคดีมอบตราประจำตำแหน่งเจ้าคณะอำเภอพร้อมด้วยเอกสารของสำนักงานเจ้าคณะให้แก่ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะอำเภอ ในคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 38/2562 ซึ่งเป็นกรณีให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจ

ตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งออกตามความใน มาตรา 15 ตีร มาตรา 20 ทวิ และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ล้วนเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่มหาเถรสมาคมมอบหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้ว่ามาตรา 4 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติยกเว้นมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวกับการดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา การยกเว้นดังกล่าวก็มีความหมายเพียงว่า การออกคำสั่งทางปกครองขององค์การทางศาสนาไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น มิได้มีความหมายไปถึงว่าการดำเนินงานขององค์การทางศาสนาไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง

(3) กรณีการออกคำสั่งโดยผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีแนวคำวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น เช่น การออกคำสั่งของสภานายความหรือแพทยสภา เป็นต้น

(4) กรณีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาส มิใช่กรณีที่เกิดจากพระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยดังเช่นกรณีนิคหกรรม โดยตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ไม่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาในทางสงฆ์ก่อนออกคำสั่งไว้เลย ซึ่งแตกต่างจากกรณีนิคหกรรมอันเป็นกรณีที่พระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ซึ่งได้มีกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม ที่ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาในทางสงฆ์ไว้ตั้งแต่การยื่นฟ้อง วิธีพิจารณา สิทธิของพระภิกษุ การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณา ซึ่งกำหนดไว้เป็นการพิจารณาขั้นต้น ขั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา ดังนั้น ตุลาการเสียงข้างน้อยจึงเห็นว่า คดีพิพาทกรณีมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งเจ้าอาวาสอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

#### 4. ฟ้องเพิกถอนคำสั่งไล่พระออกจากวัด ได้แก่ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากวัด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 16/2560 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 17/2560)

##### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องเจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล คณะกรรมการสงฆ์ และคณะกรรมการวัดสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาและดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าอาวาส ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าอาวาสวัดเขาสุกิม) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากวัดเขาสุกิมภายใน 24 ชั่วโมง สืบเนื่องจากมีการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีหลายข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อกล่าวหาต่าง ๆ ต่อคณะสงฆ์หมดสิ้นแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับออกคำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าเพื่อรักษาพระธรรมวินัยและระเบียบการปฏิบัติของวัดเขาสุกิม ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงเจ้าคณะจังหวัดจันทบุรี (ธ) เพื่อชี้แจงความบริสุทธิ์และขอความเป็นธรรม หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้ยุยงประชาชนให้มาขับไล่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากวัดเขาสุกิมภายใน 24 ชั่วโมง จึงเป็นการใช้อำนาจของ



ผู้บังคับบัญชาที่ปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสียหายถึงวงศ์ตระกูล ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวตามคำสั่งวัดเขาสุกิม และให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นเงิน 1,000,000 บาท เพื่อที่จะได้นำไปสมทบทุนช่วยเหลือเด็กยากไร้และมูลนิธิอื่น และเพื่อบำรุงพุทธศาสนา

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มาตรา 36 บัญญัติว่า “วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้” มาตรา 37 บัญญัติว่า “เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้ ... (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม” มาตรา 38 บัญญัติว่า “เจ้าอาวาสมีอำนาจ ดังนี้ ... (2) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด” คำสั่งให้ออกไปจากวัดจึงถือเป็นคำสั่งในกิจการปกครองสงฆ์ อันเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะเจ้าอาวาส ดังนั้น แม้ว่าการออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 37 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะสงฆ์ อันมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ อันไม่เข้าลักษณะเป็นคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เจ้าอาวาสถือเป็นเจ้าพนักงานและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มาตรา 45 จะได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาก็เป็นการกำหนดเพียงเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอาญา หาได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไม่ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

## 5. คดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการของคณะสงฆ์และการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 671/2559)

### (1) ข้อเท็จจริงของคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ถูกฟ้องคดี สรุปได้ว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2506 เป็นต้นมา มีการทุจริตโดยทั่วไปในสังคมสงฆ์ (สงฆ์ฆนทล) ทั่วประเทศ เช่น การแต่งตั้งพระเจ้าหน้าที่ (พระสังฆาธิการ) โดยไม่เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของพระธรรมวินัยและกฎหมายสงฆ์ แต่งตั้งให้พระสงฆ์ซึ่งไม่บริสุทธิ์ด้วยศีลและพระวินัยดำรงตำแหน่งหน้าที่ แต่งตั้งผู้ที่ไม่มีความสมบัตินี้จะเป็นอุปชฌาย์ให้ดำรงตำแหน่งอุปชฌาย์ และแต่งตั้งให้สงฆ์มีอำนาจในเขตพื้นที่ เช่น ตำบล แขวง อำเภอ เขต จังหวัด ภาค หน

ซึ่งเป็นการแต่งตั้งที่ผิดต่อพุทธประสงค์ ผิดต่อพระธรรมวินัย และผิดต่อกฎหมายสงฆ์ นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งพระสงฆ์ที่ทุจริตโดยศีลและพระวินัยให้ให้มีสมณศักดิ์ มีการรับและจ่ายเงินโดยมิชอบในหมู่สงฆ์ทั่วประเทศ เช่น เงินนิตยภัต เงินค่าสมณศักดิ์ เงินฐานผ้าป่า มีฆราวาสอันเป็นหินเพศเข้าไปกำกับดูแลการใช้เงินของสงฆ์ ทั้งที่ไม่มีอำนาจตามพระธรรมวินัย มีการปกครองสงฆ์โดยมิชอบ เช่น สงฆ์เข้าไปปกครองผู้ซึ่งมิใช่สหวิหริกริกและอันเตวาลิกของตน เป็นต้น ผู้ฟ้องคดีพยายามระงับความเสียหายดังกล่าว โดยมีหนังสือไปยังผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้ดำเนินการแก้ไขการทุจริตดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ไม่ต่ำกว่า 10 ปี แต่ผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติละเลยต่อหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชา มีคำสั่งให้ผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอ เป็นเหตุให้พระพุทธศาสนาเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยุติการรับใช้หรือตอบสนองหรือปรึกษาเกี่ยวกับกิจศาสนาต่อมหาเถรสมาคม ให้ยุติการจ่ายเงินนิตยภัต เงินค่าสมณศักดิ์ เงินประจำตำแหน่งของพระสังฆาธิการทั่วประเทศ ให้เข้าแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ณ กองปราบปรามว่าพระสังฆาธิการกระทำความผิดกฎหมาย แต่งกายลอกเลียนสงฆ์ โกงเงินงบประมาณแผ่นดิน และโกงเงินของสงฆ์ ให้ผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติสั่งต่อผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาประจำจังหวัดทุกจังหวัดให้นำพยานเอกสาร พยานวัตถุตามที่ปรากฏในสำนวนคดีของศาลปกครองกลางมอบให้พนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ผู้ทำคดี ให้ผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติสั่งต่อผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาประจำจังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการให้พระสังฆาธิการที่ทุจริตตามคำฟ้องลาสิกขา และให้ผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาแห่งชาติสั่งต่อผู้อำนวยการสถาบันพระพุทธศาสนาประจำจังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการให้พระสังฆาธิการซึ่งรับเงินของรัฐไปโดยมิชอบ นำเงินคืนต่อรัฐ

## (2) คำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตราดังกล่าวได้ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ นั้น จะต้องเป็นหน้าที่ทางปกครองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ๆ ต้องปฏิบัติ แม้ตามมาตรา 46 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ จะบัญญัติให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี) โดยตรงก็ตาม แต่โดยที่กรณีตามคำฟ้องนี้ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเกี่ยวกับพฤติกรรมของพระสังฆาธิการว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์จะเป็นผู้พิจารณาตามนัยมาตรา 15 ตรี มาตรา 15 จัตวา วรรคหนึ่ง มาตรา 20 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว มิใช่อำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะดำเนินการใด ๆ ก่อนที่มหาเถรสมาคมจะมีการวินิจฉัยการลงนิคมกรรม กรณีตามคำฟ้องไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากนี้ ยังมีคดีที่ฟ้องว่ามหาเถรสมาคมละเลยต่อหน้าที่ไม่ดำเนินการสืบพระพุทธพยานมุนีหรือพระราชภาวนาวิสุทธิหรือธัมมชโย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 128/2559) ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารจัดการของคณะสงฆ์และการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์เช่นเดียวกัน

### **ส่วนที่สอง** ข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อย ในคดีพิพาทเกี่ยวกับพระพุทธจักรที่นำเสนอไว้ในส่วนที่หนึ่ง

จากการประมวลแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการพระพุทธศาสนา ซึ่งทุกคดีดังกล่าวในส่วนที่หนึ่ง ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และบางคดีมีความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยที่เห็นว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง จึงสมควรศึกษาวิเคราะห์ว่า 1. เหตุใดข้อพิพาทเกี่ยวกับการศาสนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์จึงไม่อยู่ในเขตแดนแห่งอำนาจรัฐและอำนาจขององค์กรตุลาการของรัฐ และ 2. กรณีใดที่รัฐอาจเข้าควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการทางศาสนาขององค์กรทางศาสนาและปัจเจกชน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ 3. สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคมและคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนา 4. ความหมายและขอบเขตของการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ และข้อสังเกตเกี่ยวกับ 5. มุมมองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนา : ปัจเจกชน พระพุทธจักร และราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นประเด็นเหตุการณ์ในปัจจุบันของสังคมไทย

#### **1. เหตุใดข้อพิพาทเกี่ยวกับการศาสนา และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์จึงไม่อยู่ในเขตแดนแห่งอำนาจรัฐและอำนาจขององค์กรตุลาการของรัฐ**

หากพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวในส่วนที่หนึ่งจะเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาโดยพิจารณาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราช

มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม โดยอำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม และคณะสงฆ์เป็นการดำเนินกิจการของสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และเพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัย เพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ โดยมหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และเป็นคำสั่ง ในกิจการปกครองคณะสงฆ์ มิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นการตราขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบการปกครองของคณะสงฆ์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปกครองของคณะสงฆ์จึงเป็นการพิพาทในการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ที่ ศาลปกครองในฐานะองค์กรทางโลกไม่อาจก้าวล่วงอำนาจปกครองของคณะสงฆ์ในฐานะองค์กรทางธรรมได้ ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือประกาศของมหาเถรสมาคม หรือการฟ้องขอให้ เพิกถอนคำสั่งมหาเถรสมาคมที่ให้พระภิกษุสละสมณเพศ หรือกรณีการจับสึกพระสงฆ์ รวมทั้งคำสั่งถอดถอน ตำแหน่งและสมณศักดิ์ในทางสงฆ์ และการบริหารกิจการขององค์กรการสงฆ์ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการ ใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และเป็นคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ มิใช่คดีพิพาทในทางปกครอง ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ทั้งสิ้น

**จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตในทาง ทฤษฎีวิชาการ 4 ประการ ดังนี้**

1.1 หลักความเป็นอิสระและมีอำนาจปกครองตนเองของสถาบันและองค์กรทางศาสนา (L'autonomie des institutions religieuses) ที่แยกเรื่องทางโลก (Le domaine temporel) และ เรื่องทางจิตวิญญาณ (Le domaine spirituel)

ศาสนจักรเป็นสถาบันทางกฎหมายที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองที่อธิบายได้ โดยทฤษฎีสถาบันและการก่อตั้ง<sup>3</sup> กล่าวคือ ศาสนจักรเป็นโลกแห่งกฎหมายในตัวเองที่สมบูรณ์ตามแบบฉบับ และตามวัตถุประสงค์ของตนเองที่กำเนิดขึ้นด้วยอำนาจก่อตั้งดั้งเดิม มิได้เกิดจากอำนาจรัฐ ดังนั้น ศาสนจักรจึงมีอำนาจโดยแท้ในการกำหนดตัวเองตามมาตรฐานของศาสนจักรนั่นเอง กล่าวคือ มีอำนาจ ในการออกกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายของตนเอง (Les ordres juridiques religieux) ที่ประกอบด้วย กฎเกณฑ์ทางกฎหมายประการแรก คือ การก่อตั้งสถาบันหรือองค์กรของสถาบันศาสนา และกฎเกณฑ์ อันเป็นมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของสมาชิก รวมทั้งกฎเกณฑ์ทางวินัยที่มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกัน ต่อการเคารพกฎหมายของศาสนา ศาสนจักรจึงมีอำนาจในการบังคับและการลงโทษ โดยที่รัฐไม่มีอำนาจ เข้ามาแทรกแซงก้าวล่วง

---

<sup>3</sup> โปรตุเกสรายละเอียดใน อภิญา แก้วกำเหนิด “รัฐและศาสนจักร : มุมมองทางกฎหมายเกี่ยวกับ ความเป็นอิสระของสถาบันศาสนา และการผสมผสานเสรีภาพในทางศาสนากับเรื่องทางโลกที่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐ”

สำหรับพระพุทธจักรในประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2445 (ร.ศ. 121) ในสมัยรัชกาลที่ 5 ภายใต้บริบทของการปฏิรูปการเมืองการปกครองของราชอาณาจักร โดยก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับแรกนั้น พระพุทธศาสนาได้เจริญรุ่งเรืองอยู่บนผืนแผ่นดินไทยมานานโดยไม่มีกฎหมายใด ๆ รองรับ คำประกาศหลักการและเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่บัญญัติไว้ว่า “ทุกวันนี้ การปกครองข้างฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไขและจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นหลายประการแล้ว และฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสงฆ์สมควรจะเป็นการสำคัญทั้งในประโยชน์แห่งพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสงฆ์เป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อยพระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาว่าประพาสสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณในสงฆ์สำนักยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสงฆ์ให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป” แสดงถึงความเป็นอิสระและมีอำนาจปกครองตนเอง (L'autonomie) ของพระพุทธจักรอยู่ก่อนแล้ว พระพุทธจักรในประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กร มีโครงสร้างองค์กรและการบริหารองค์กรเพื่อดำเนินการโดยมีเป้าหมายในทางธรรมตามแนวคำสอนของพระสัมมาสัมพุทธเจ้า การตรากฎหมายของรัฐ คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นการรับรู้รับรอง (La reconnaissance) ความมีอยู่ของพระพุทธจักรทั้งมีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้พระพุทธจักรและศาสนาพุทธพัฒนาสภาวะควบคู่ไปกับราชอาณาจักรและเพื่อค้ำจุนราชอาณาจักร มิได้เป็นการที่ราชอาณาจักรไทยได้จัดตั้งองค์กรสงฆ์ขึ้นโดยอาศัยการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ

ข้อสังเกตประการแรกนี้จึงสอดคล้องกับเหตุผลที่ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวในส่วนที่หนึ่ง โดยเฉพาะในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 47/2560 ที่ได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนถึงแดนของเรื่องทางโลกและเรื่องทางธรรม มีข้อความส่วนหนึ่ง ดังนี้ “ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นการตราขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบการปกครองของคณะสงฆ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีในขณะพิพาทเป็นพระภิกษุและผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจในฐานะผู้ปกครองของคณะสงฆ์ กรณีจึงเป็นการพิพาทในการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ที่ศาลปกครองในฐานะองค์กรทางโลกไม่อาจก้าวล่วงอำนาจปกครองของคณะสงฆ์ในฐานะองค์กรทางธรรมได้ ...”

1.2 รัฐธรรมนูญของประเทศไทยบัญญัติการเมืองว่าด้วยศาสนา (La politico-religieux) ไว้ในลักษณะที่ราชอาณาจักรไทยไม่ใช่รัฐศาสนา ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงไม่อาจเข้าไปก้าวกายเรื่องที่เป็นกิจการโดยแท้ของศาสนจักร

ในมติกฎหมายรัฐธรรมนูญ การที่ศาสนาพุทธและศาสนาอื่น ๆ ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นเรื่องเชิงการเมืองว่าด้วยเรื่องศาสนา (Le politico-religieux) กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างรัฐ (ราชอาณาจักร) และพระพุทธจักร ดังนั้น โดยหลักแล้วสถานะของศาสนจักรและองค์กรของศาสนจักรจึงไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หากแต่เป็นสถาบัน

ทางกฎหมายที่เทียบเท่ารัฐ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากพิจารณาตามแนวคิดพหุนิยมทางกฎหมาย (La pluralité des ordres juridiques) ซึ่งเป็นหลักการในทางสังคมวิทยากฎหมายจะเห็นว่า พระพุทธจักรมีกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในรัฐได้แก่ พระธรรมวินัย แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระพุทธจักรจะเป็น “สถาบัน” ทางกฎหมายเช่นเดียวกับสถาบัน “รัฐ” (ราชอาณาจักร) แต่ก็เป็นสถาบันที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐ (L'institution infra-étatique) จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 2

หากพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับรัฐและศาสนจักรจะเห็นว่า มีมิติที่ซับซ้อนและทับซ้อน ทั้งเป็นระบบ (โลก) แห่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของศาสนจักรที่แตกต่างหากจากระบบกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของรัฐ แต่มีความทับซ้อนอยู่ในรัฐ ในส่วนที่ทับซ้อนก็มีมิติทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และมิติทางกฎหมายปกครอง แต่อย่างไรก็ตาม ศาสนจักรก็ไม่ใช่ “รัฐซ้อนรัฐ” ดังปรากฏตามแผนภาพต่อไปนี้



ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยให้มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาททางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อกรอบการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับศาสนา ศาสนจักร และองค์การ และบุคลากรของศาสนจักรมีขอบเขตกว้างกว่าในระดับกฎหมายปกครอง และสถานะขององค์การและบุคลากรของศาสนจักรก็ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ดังจะได้วิเคราะห์ในข้อ 3 ต่อไป) จึงไม่อาจตีความในลักษณะ

ที่ว่า “มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เพื่อให้ใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคมให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติโดยกเว้นมิให้มหาเถรสมาคมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของมหาเถรสมาคม ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น” ได้

1.3 ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบแห่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในสังคมที่มีลักษณะเป็นระบบพหุนิยมทางกฎหมาย (La pluralité des ordres juridiques) โดยธรรมชาติ แม้ว่าประเทศไทยจะใช้ระบบกฎหมายแบบระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าระบบแห่งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะมีเพียงกฎหมายบ้านเมืองของนักกฎหมายเท่านั้น ยังมีกฎหมายประเพณีและกฎหมายของศาสนจักรที่ดำรงอยู่ในรัฐอีกด้วย

เห็นได้ชัดเจนจากการที่พระพุทธจักรมี “พระธรรมวินัย” ซึ่งมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลบังคับในพระพุทธจักร และไม่ได้ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐ ดังที่นักกฎหมายชาวอิตาลีนามว่า ซานติ โรมานโน (Santi Romano) ได้อธิบายยืนยันหลักการของทฤษฎีสถาบันและการก่อตั้งไว้ชัดเจนว่า ทุกกลุ่มที่มีการจัดตั้ง (สถาบัน) (Chaque groupe organisé) ย่อมมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (Un ordre juridique) ของตน มีการจัดองค์กรของตน (Ses organisations) และมีอำนาจในเชิงลงโทษสมาชิกของตน (Ses sanctions propres) กฎหมายแห่งรัฐและกฎหมายศาสนาอาจจะบังเอิญบัญญัติไว้เหมือนกันหรือสอดคล้องต้องกัน หรืออาจจะบัญญัติไว้ตรงกันข้ามกันก็ย่อมได้ ระบบกฎหมายทั้งสองอาจจะส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นข้อสมมติฐานให้อีกฝ่ายหนึ่งหรืออาจจะรับรู้รับรองอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ต่างฝ่ายอาจจะขัดแย้งหรือเพิกเฉยต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของอีกฝ่ายหนึ่งก็ได้เช่นกัน โดยต่างฝ่ายต่างรับผิดชอบอยู่ในแดนของตน นั่นคือ กฎหมายแห่งรัฐ รวมถึงระบบศาลของรัฐดูแลในแดนของเรื่องทางโลก และกฎหมายศาสนาและการควบคุมดูแลศาสนวินัยในกิจการที่มุ่งไปสู่ผลทางจิตวิญญาณเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาสนจักร เกี่ยวกับประเด็นนี้จึงเห็นได้ว่า ระบบกฎหมายมี 2 ระบบ เคียงคู่กันในโลก 2 โลก คือ เรื่องทางโลกและเรื่องทางจิตวิญญาณ ทั้งสองระบบต่างมีแหล่งกำเนิดเฉพาะของตน (Ses propres sources) รัฐไม่อาจใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงก้าวล่วงในแดนของศาสนจักรได้ แต่อย่างไรก็ดี หากศาสนจักรใช้อำนาจดำเนินการก้าวล้ำออกมาในแดนทางโลกของรัฐ รัฐย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ และโดยที่ศาสนจักรมีสถานะทางกฎหมายเป็น “สถาบันที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ” (L’institution infra-étatique) รัฐจึงมีอำนาจเข้าแทรกแซงด้วยเหตุผลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ รวมทั้งการเข้าแทรกแซงเพื่อผสมผสานสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน

นอกจากนี้ ความเห็นอีกประการหนึ่งที่น่าสนใจของซานติ โรมานโน นักกฎหมายชาวอิตาลีเกี่ยวกับการแยกระบบกฎหมายศาสนา (Les droits ecclésiastiques) ออกเป็น 2 ส่วน<sup>4</sup> คือ ศาสนบัญญัติ (Le droit canonique) ซึ่งเป็นกฎหมายภายในของศาสนจักร ตราขึ้นโดยศาสนจักร และกฎหมายเกี่ยวกับศาสนประเพณีของรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นเกี่ยวกับการศาสนา (Le droit d'Etat portant sur des matières ecclésiastiques) จากหลักการแบ่งประเภทกฎหมายเกี่ยวกับศาสนาออกเป็น 2 ประเภทเช่นนี้ จึงมีข้อสันนิษฐานว่า รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือตั้งคำถามต่อความเป็นอิสระและมีอำนาจในการปกครองตัวเองของศาสนจักร (L'autonomie de l'Eglise) แต่หากเป็นกฎหมาย (ทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐ และกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์การศาสนจักร) ในส่วนที่ว่าด้วยศาสนประเพณีของรัฐ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะเกี่ยวกับการศาสนาของรัฐ อันอาจอยู่ในแดนของเรื่องทางโลก รัฐก็อาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อควบคุมตรวจสอบได้ ดังจะได้อธิบายเป็นข้อสังเกตในหัวข้อถัดไป

**2. กรณีใดที่รัฐอาจเข้าควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางศาสนาขององค์การทางศาสนาและปัจเจกชน** มีข้อสังเกต 2 ประการ ประการแรก เกี่ยวกับหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งเป็นภารกิจและอำนาจของศาล (L'office du juge) ในการพิทักษ์รักษาความชอบด้วยกฎหมาย (Le principe de légalité) โดยศาลปกครองมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์การทางศาสนา แม้จะเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของศาสนจักรโดยแท้ก็ตาม และประการที่สอง เกี่ยวกับการศาสนาที่อยู่ในแดนของเรื่องทางโลก โดยเฉพาะประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐ หรือกฎเกณฑ์ที่มีค่าเป็นกฎหมายที่ออกโดยศาสนจักร ซึ่งเป็นกฎหมายในส่วนที่ว่าด้วยศาสนประเพณีของรัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ภารกิจและอำนาจของศาล (L'office du juge) เกี่ยวกับหลักความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (L'ordre public)

โดยที่ศาสนจักรมีสถานะทางกฎหมายเป็นสถาบันหรือองค์การตามกฎหมายมหาชนที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐ (L'institution infra-étatique) แต่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประเด็นนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์ในข้อ 3 ต่อไป ดังนั้น องค์การทางศาสนาจึงอาจถูกควบคุมตรวจสอบด้วยเหตุผลเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงปลอดภัยแห่งรัฐ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่รัฐใช้อำนาจราชการให้เป็นไปตามกฎหมายที่เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจตำรวจในทางปกครองเฉพาะด้านการเกี่ยวกับศาสนา (Les pouvoirs de police administrative – la police du culte) ซึ่งจะอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและความมั่นคงของรัฐ อาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมืองของรัฐที่ว่าด้วยการศาสนา เช่น

<sup>4</sup> โปรตุเกสและอิตาลี อภิญา แก้วกานิต, อ้างแล้ว

นโยบายทางศาสนาของรัฐที่ต้องการส่งเสริมสนับสนุนเฉพาะศาสนาพุทธนิกายเถรวาท และจำกัดหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนา ความเชื่อของศาสนาพุทธฝ่ายอาจารย์วาทหรือศาสนาพุทธนิกายมหายานหรือคณะสงฆ์นิกายอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาว่าเป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับการที่รัฐใช้อำนาจตำรวจทางปกครองเกี่ยวกับการศาสนาเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ซึ่งในอีกด้านหนึ่งย่อมเป็นการจำกัดหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่เป็นคู่กรณีที่อยู่ในฐานะเป็นพระภิกษุสงฆ์หรือนักบวชในศาสนาหรือนิกายของศาสนา มีข้อที่น่าคิดว่า คดีพิพาทประเภทนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ ดังเช่นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งให้สละสมณเพศของพระโพธิรักษ์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 569/2547) หรือกรณีพระธัมมชโยวัดพระธรรมกาย ซึ่งทั้ง 2 กรณีตัวอย่างดังกล่าวมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการมีความเห็นแตกแยกกับมหาเถรสมาคมและคณะสงฆ์ (นานาสังวาส) หรือการมีแนวคำสอนที่อาจไม่สอดคล้องกับศาสนาพุทธนิกายเถรวาท ทั้ง 2 กรณีดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคมและองค์การสงฆ์ร่วมกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

## 2.2 การศาสนาที่อยู่ในแดนของเรื่องทางโลก โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องศาสนประเพณีของรัฐ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าศาสนจักรและองค์การทางศาสนาเป็นสถาบันหรือองค์การตามกฎหมายมหาชนที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปกครองและดำเนินกิจการของตนเองที่อยู่ในแดนของเรื่องทางธรรมหรือเรื่องทางจิตวิญญาณ ดังนั้น หากการใช้อำนาจและการดำเนินกิจการขององค์การพระพุทธจักรเป็นเรื่องในทางธรรมของพระพุทธจักร หรือที่เรียกว่า “การใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์” ย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจของรัฐและองค์การตุลาการของรัฐที่จะเข้าไปแทรกแซง แต่หากเป็นเรื่องการกระทำขององค์การทางศาสนาหรือคณะสงฆ์ที่ล้ำเข้ามาในแดนทางโลก ย่อมอยู่ในแดนแห่งรัฐที่จะเข้าไปแทรกแซงเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ กรณีเช่นว่านี้หากการใช้อำนาจและการดำเนินกิจการขององค์การพระพุทธจักรเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองก็ย่อมอยู่ในเขตอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองได้<sup>5</sup> ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองนั้น เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>6</sup> หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่ามีเกณฑ์การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง 2 ประการ คือ เกณฑ์องค์กรและเกณฑ์การกระทำ การพิจารณาประเด็นข้อสังเกต 2.2 นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับเกณฑ์การกระทำ ส่วนเกณฑ์องค์กรจะได้พิจารณาตามข้อ 3. ต่อไป อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มุ่งเน้นที่เกณฑ์การใช้อำนาจหรือเกณฑ์การกระทำยิ่งกว่าเกณฑ์องค์กร

การกระทำขององค์การทางศาสนาอาจเป็นการกระทำที่เป็นกิจการทางศาสนาโดยแท้ อันเป็นเรื่องการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ และการกระทำที่เป็นเรื่องทางกิจการทางโลกเช่นเดียวกับฆราวาสทั่วไป ซึ่งอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายทั้งตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา เช่น การทำสัญญาให้เช่าที่ดินของวัด หรือการดำเนินการกับผู้ที่ถูกรุกที่ดินของวัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นการกระทำในทางกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายปกครองนั้น ได้แก่ การกระทำที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นบริการสาธารณะทางศาสนาของรัฐ ดังที่ซานติ โรมานอ นักกฎหมายอิตาลีเคยอธิบายไว้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาสนประเพณีของรัฐ ซึ่งตัวอย่างคดีพิพาทในประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะของรัฐด้านการศาสนา เช่น การที่รัฐจัดให้มีหรือแต่งตั้งอนุศาสนาจารย์หรือนักบวชทางศาสนาต่าง ๆ เข้าไปทำพิธีกรรมทางศาสนาในสถานที่ที่บุคคลมีเสรีภาพจำกัด เพื่อรับรองคุ้มครองเสรีภาพ

---

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่อำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”



ในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาและเพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุนทางจิตวิญญาณแก่ทหารของกองทัพผู้ป่วยของโรงพยาบาล และผู้ต้องขังในทัณฑสถาน<sup>7</sup>

สำหรับข้อพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับศาสนประเพณีของรัฐคือกฎหมายใด นั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มีทั้งบทบัญญัติที่เป็นการศาสนาโดยแท้ อันเป็นกิจของสงฆ์ในทางธรรม และมีส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทั่วไปในเรื่องประเพณีศาสนาของรัฐและของประชาชน อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เกี่ยวกับการศาสนา ซึ่งควรต้องแยกพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ตัวอย่างของคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 ก็มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างโต้แย้งว่า ประกาศมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2561 เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกเกิดขึ้นในสังคม กระบอบต่อการจัดกิจกรรมอันเป็นศาสนประเพณี เช่น การทำบุญตามประเพณี และการทอดกฐิน ทอดผ้าป่า ฯลฯ

เกี่ยวกับประเด็นพิจารณาข้อนี้ มีข้อสังเกตตามความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 ที่มีความเห็นแย้งข้อหนึ่งว่า “มหาเถรสมาคมมิได้อำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์แต่เพียงอย่างเดียว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ หรือกฎหมายอื่นในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการกระทำ หรือออกข้อบังคับ วาระระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศที่อาจมีผลถึงประชาชนได้ด้วย ดังนั้น หากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองของมหาเถรสมาคมมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน ย่อมเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ ดังเช่นประกาศมหาเถรสมาคม เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกเกิดขึ้นในสังคม แต่อย่างไรก็ดี ตุลาการเสียงข้างน้อยก็มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ประกาศของมหาเถรสมาคมมุ่งหมายให้เจ้าอาวาสถือปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวเท่านั้น มิได้มุ่งหมายใช้บังคับโดยตรงกับประชาชนแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหายจากประกาศของมหาเถรสมาคมดังกล่าว”

### 3. สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคมและคณะสงฆ์ในพระพุทธศาสนา

จากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการศาสนาทุกคดีดังกล่าวในส่วนที่หนึ่ง จะเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดวางแนวไว้ทำนองเดียวกันในทุกคดีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มิได้มีเจตนารมณ์

<sup>7</sup> คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศส คดีเลขที่ 412039 ลงวันที่ 27 มิถุนายน ค.ศ. 2018 (C.E., 27 juin 2018, n° 412039, L’Union des associations diocésaines de France) โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ อภิญา แก้วกำเนิด คำแปลคำพิพากษา เรื่อง “การกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอนุศาสนาจารย์หรือผู้อบรมศาสนาแต่ละศาสนาในหน่วยงานของรัฐต้องผ่านหลักสูตรประกาศนียบัตรด้านพลเรือนและพลเมือง (Un diplôme de formation civile et civique) ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่” ใน “หลักกฎหมายมหาชนประจำเดือนพฤษภาคม 2564, เผยแพร่ทางอินทราเน็ต สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราชฯ มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม โดยเจตนาธรรมเนียมของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นการตรารื้อขึ้นเพื่อเป็นการจัดระเบียบการปกครองของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการของสงฆ์เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ โดยที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยอย่างชัดแจ้งถึงสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคมหรือองค์การทางสงฆ์ว่าเป็นองค์กรประเภทใด

การวินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายขององค์การทางสงฆ์ได้ปรากฏอยู่ในความเห็นแย้งของตุลาการเสียงข้างน้อยในหลายคดี โดยตุลาการเสียงข้างน้อยเห็นว่า มหาเถรสมาคมเป็นคณะบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงอยู่ในความหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และประกาศมหาเถรสมาคมมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงอยู่ในความหมายเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรณีที่เป็นการฟ้องในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎและคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองของมหาเถรสมาคมมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน ย่อมเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองได้ และโดยที่ไม่มีบทกฎหมายโดยกเว้นมิให้มหาเถรสมาคมไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของมหาเถรสมาคม และบุคลากรทางพระพุทธศาสนา เช่น สมเด็จพระสังฆราชฯ หรือพระสังฆาธิการ และคณะสงฆ์ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองทั้งสิ้น และในส่วนของคำสั่งให้สละสมณเพศหรือคำสั่งถอดถอนสมณศักดิ์และถอดถอนออกจากตำแหน่งสงฆ์ นั้น ตุลาการเสียงข้างน้อยเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ และกฎมหาเถรสมาคม จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมหรือบุคคลที่มหาเถรสมาคมมอบหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แม้ว่ามาตรา 4 วรรคหนึ่ง (9) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะบัญญัติยกเว้นมิให้ใช้กฎหมายดังกล่าวกับการดำเนินการขององค์การทางศาสนา การยกเว้นดังกล่าวก็มีความหมายเพียงว่าการออกคำสั่งทางปกครองขององค์การทางศาสนาไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เท่านั้น มิใช่มีความหมายไปถึงว่าการดำเนินงานขององค์การทางศาสนาไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง

ข้อพิจารณาว่ามหาเถรสมาคมเป็นคณะบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ สมเด็จพระสังฆราชฯ พระสังฆาธิการ และคณะสงฆ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ มีข้อสังเกตดังนี้

### 3.1 หลักความเป็นอิสระในเชิงสถาบัน

ศาสนจักรและองค์การทางศาสนาเกิดขึ้นด้วยอำนาจสถาปนาที่เป็นอำนาจดั้งเดิมเริ่มแรกของตนเอง มิได้เกิดจากกฎหมายของรัฐจัดตั้งขึ้น สถาบันศาสนจักรเป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชนคู่ขนานกับสถาบันรัฐ และเป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชนที่อยู่ภายใต้รัฐ (L'institution infra-étatique) โดยการจัดตั้งองค์การของศาสนจักรเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายของรัฐ ซึ่งกรณีของพระพุทธจักร ก็คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็นเพียงการรับรู้และรับรองการมีอยู่ขององค์การทางสงฆ์ และปรับปรุงการจัดองค์การพระพุทธศาสนาที่มีมาก่อนแล้วเพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนโดยกฎหมายของรัฐเท่านั้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ บัญญัติหลักเกณฑ์เงื่อนไขการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชฯ และการตั้งมหาเถรสมาคม รวมทั้งการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ตามกฎหมาย จึงไม่อาจพิจารณาว่าสมเด็จพระสังฆราชฯ และมหาเถรสมาคมเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล จึงอยู่ในความหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อสมเด็จพระสังฆราชฯ และมหาเถรสมาคมไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหลักแล้วกฎหรือคำสั่งขององค์การทางศาสนาจึงมิใช่กฎหรือคำสั่งทางปกครอง

3.2 พระพุทธจักรและองค์การของพระพุทธจักรเป็นองค์การเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับองค์กรวิชาชีพ เช่น สมาทนายความ หรือแพทยสภาหรือไม่

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าศาสนจักรและองค์การของศาสนจักรไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมีข้อพิจารณาต่อมาว่าจะเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังเช่นการออกคำสั่งของสภาทนายความหรือแพทยสภาได้หรือไม่ เห็นว่า สภาทนายความ แพทยสภา และองค์กรวิชาชีพอื่นมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การเอกชนที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้ที่มิใช่วิชาชีพเดียวกัน มีลักษณะในเชิงสถาบันเช่นเดียวกันกับสถาบันศาสนจักร หากแต่องค์กรวิชาชีพมีสถานะเป็นองค์กรภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของรัฐ และโดยที่องค์กรวิชาชีพมีภารกิจส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพซึ่งเป็นภารกิจของรัฐ ดังนั้น ในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจควบคุมการประกอบวิชาชีพ จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

ส่วนองค์การของศาสนจักร ไม่ว่าจะเป็นมหาเถรสมาคม คณะสงฆ์ สมเด็จพระสังฆราชฯ และพระสังฆาธิการ ฯลฯ นอกจากจะไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีความแตกต่างจากองค์กรเอกชนทั้งหลาย โดยที่สถาบันศาสนจักรและองค์การทางศาสนามีความเป็นสถาบันที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจปกครองตัวเอง มีลักษณะเป็นสถาบันทางกฎหมายมหาชนที่อยู่เคียงข้างกับสถาบันรัฐ อาจมี

ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นความร่วมมือกับรัฐ จึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองในลักษณะเดียวกับองค์กรวิชาชีพ แต่อย่างไรก็ดี ศาสนจักรและองค์การของศาสนจักรมีสถานะเป็นสถาบันในทางกฎหมายมหาชนหรือองค์การตามกฎหมายมหาชน

ข้อพิจารณาประการต่อมา คือ ในกรณีที่ใช้อำนาจของศาสนจักรและองค์การของศาสนจักรอยู่นอกเหนือจากเรื่องทางธรรมหรือเรื่องทางจิตวิญญาณที่เป็นอำนาจโดยแท้ของศาสนจักร กล่าวคือ เมื่อศาสนจักรและองค์การทางศาสนาใช้อำนาจก้าวล่วงเข้ามาในแดนของเรื่องทางโลก เช่นนี้ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจรัฐในการควบคุมตรวจสอบ โดยหากเป็นข้อพิพาททางปกครองก็ย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

### 3.3 หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

สำหรับประเด็นนี้มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศาสนาของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการทั่วไปที่ไม่ใช่การศาสนาโดยแท้ หรือเป็นภารกิจที่ไม่ได้เกี่ยวพันเนื้อหาสาระของหลักการทางศาสนา หากแต่เป็นเรื่องของงานการสนับสนุนและประสาน รวมทั้งเป็นภารกิจในด้านที่เป็นศาสนประเพณีของรัฐ ดังตัวอย่างของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการจัดให้มีนักบวชหรือผู้นำทางจิตวิญญาณให้แก่บุคคลที่มีข้อจำกัด เช่น นักโทษในเรือนจำ ผู้ป่วยติดเตียงในโรงพยาบาล เป็นต้น

ในส่วนของการพระพุทธศาสนา มีหน่วยงานของรัฐ 2 หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจด้านพุทธศาสนาประเพณีของประเทศ ได้แก่ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ

ดังนั้น กรณีที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศาสนา หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนประเพณีของรัฐที่ไม่ใช่เรื่องเนื้อหาสาระของศาสนาโดยแท้ รวมทั้งไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับการจัดองค์การและบุคลากรของศาสนจักร และพระวินัยสงฆ์ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องทางธรรมที่อยู่ในแดนอิสระของพระพุทธจักร แต่หากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะด้านศาสนาของหน่วยงานของรัฐ ก็อาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ดังเช่น มีข้อนำพิจารณาในคดีเกี่ยวกับการบริหารจัดการของคณะสงฆ์และการรักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 671/2559 ซึ่งเป็นคดีที่ฟ้องว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่

## 4. ความหมายและขอบเขตของการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์

สำหรับประเด็นนี้ อาจกล่าวได้ว่าทุกเรื่องที่อยู่ในแดนของเรื่องทางจิตวิญญาณ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์การ การบริหารบุคลากร และการลงโทษทางวินัยสงฆ์ ย่อมถือว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในทางปกครองคณะสงฆ์ทั้งสิ้น ซึ่งอาจอธิบายได้ด้วยหลักการของทฤษฎีสถาบันและการก่อตั้งที่มีสาระสำคัญว่า ทุกกลุ่มที่มีการจัดตั้ง (สถาบัน) ย่อมเป็น “โลกแห่งกฎหมายในตัวเองที่สมบูรณ์ตามแบบฉบับและตามวัตถุประสงค์ของตนเอง” (Chaque institution est un monde juridique en soi, complet dans son genre et pour ses fins)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการศาสนาที่ได้กล่าวไว้ในส่วนที่หนึ่ง ไม่ว่าจะเป็น คำสั่งมหาเถรสมาคมที่ให้พระสงฆ์สละสมณเพศหรือกรณีจับสึกพระสงฆ์ คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของสงฆ์ และคำสั่งถอดถอนสมณศักดิ์ คำสั่งขับไล่พระสงฆ์ออกจากวัด ย่อมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง คณะสงฆ์ทั้งสิ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าการวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ข้อ 5 ของกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ หรือกรณีการถูกวินิจฉัยให้สละสมณเพศ ที่ไม่ใช่กรณีที่เกิดจากพระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยดังเช่นกรณีนิคหกรรม แม้ว่ากฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ จะไม่ได้กำหนด กระบวนพิจารณาในทางสงฆ์ก่อนออกคำสั่งไว้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีนิคหกรรมอันเป็นกรณีที่พระภิกษุกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ซึ่งได้มีกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรมที่ได้กำหนดกระบวนพิจารณาในทางสงฆ์ไว้ก็ตาม ก็เป็นเรื่องการใช้อำนาจในทางปกครองคณะสงฆ์ทั้งสิ้น ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยได้ หากแต่เป็นเรื่องที่องค์กรทางสงฆ์จะต้องพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือปฏิรูปหลักเกณฑ์อันเป็นกฎหมายของคณะสงฆ์นั่นเอง

อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีมหาเถรสมาคมและคณะสงฆ์กระทำการที่นอกเหนือจากกิจการของการปกครองคณะสงฆ์ เช่น การเข้าร่วมชุมนุมประท้วงทางการเมือง หรือการประกาศหรือให้ความเห็นทางการเมือง เช่น การปราบปรามคอมมิวนิสต์ไม่บาป เช่นนี้อยู่นอกเหนือเรื่องทางธรรมอันเป็นกิจของสงฆ์ จึงไม่อาจพิจารณาว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ รวมทั้งมีข้อหาพิจารณาในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2561 เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกเกิดขึ้นในสังคมตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 ซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในแดนของทางโลก และมีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ดังที่จะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

## 5. มุมมองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนา : ป้างเจกชน พระพุทธจักร และราชอาณาจักรไทย

### 5.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนาของป้างเจกชน อำนาจอิสระในการปกครองของคณะสงฆ์ และบทบาทของรัฐในการดูแลกิจการทางศาสนา

ในคดีพิพาทเกี่ยวกับประกาศของมหาเถรสมาคมที่ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562 เป็นกรณีที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของป้างเจกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และการดำเนินการทางศาสนประเพณี เช่น การจัดงานบุญตามประเพณีหรืองานทอดกฐินหรือทอดผ้าป่า ฯลฯ เข้าลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนทางโลก จึงอาจจะพิจารณาได้ว่าเป็นข้อพิพาททางปกครองหรือข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ คดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ ที่ห้ามบวชคนชรา และให้มหาเถรสมาคมชดใช้ค่าเสียหายตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 104/2563 แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์โดยแท้ คือ การที่จะบรรพชา

เป็นพระภิกษุ แต่ก็มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในทางศาสนาของปัจเจกชน ซึ่งกรณีนี้ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยตามคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 57/2561 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเมื่อผู้ร้องยังไม่ได้ขอให้พระอุปัชฌาย์ทำการอุปสมบทให้ ผู้ร้องจึงไม่ใช่บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้

ในเรื่องนี้มีข้อนำพิจารณาต่อไปว่า หากในอนาคตมีการฟ้องร้องกฎหมายอาญาที่ห้ามบวชพระภิกษุณีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นคดีพิพาทในลักษณะเดียวกับคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 104/2563

## 5.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับประชาธิปไตยกับพระวินัยสงฆ์

หลักการของพระพุทธศาสนามีทั้งระดับโลกุตระกับโลกียะ พระพุทธศาสนาไม่ได้ตัดขาดจากทางโลกโดยสิ้นเชิง โดยพระพุทธจักรไม่อาจเฉยเมยต่อความเป็นไปทางโลก แก่นของความเป็นพุทธ คือ สันติภาพและความสงบสุข ซึ่งกินความรวมถึงความเสมอภาคเท่าเทียมและความเป็นธรรม ความยุติธรรม ในแง่การที่พระหรือเณรออกมาเรียกร้องประชาธิปไตยในคณะสงฆ์ จึงอาจพิจารณาได้ว่าถือเป็น “กิจของสงฆ์” อยู่ด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อเรื่องทางโลก (กิจของสงฆ์ระดับโลกียะ) หากความปกติไม่ได้คงจะมุ่งสู่โลกทางธรรมโดยแท้ (ระดับโลกุตระ) ได้ยาก และหากยอมรับเช่นนี้แล้วก็จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เข้ามาอยู่ในแดนของเรื่องทางโลก ซึ่งรัฐและศาลของรัฐย่อมมีอำนาจควบคุมดูแล (กรณีที่พระภิกษุถูกจับสึกเพราะเหตุเข้าร่วมชุมนุมทางการเมือง) โดยข้อพิพาทในแดนทางโลกของศาสนจักรอาจจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม แล้วแต่ลักษณะของข้อพิพาท รวมทั้งอาจจะเป็นประเด็นในระดับทางการเมืองที่มีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันให้เหมาะสมสอดคล้องกับสังคมการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากที่กล่าวข้างต้น อาจจะไม่ใช่ประเด็นที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองและอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นเรื่องของความร่วมมือระหว่างรัฐและพระพุทธจักรที่จะช่วยผลักดันและให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนสถาบันพระพุทธศาสนาของประเทศไทย

## บทสรุป

จากการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนจักร ทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย จะพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนจักรมีความซับซ้อนและแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานของรัฐ และรัฐกับองค์การเอกชน โดยที่ทั้งรัฐและศาสนจักรต่างมีสถานะเป็น “สถาบัน” ในทางกฎหมายมหาชน แต่ศาสนจักรไม่ใช่รัฐซ้อนในรัฐ หากแต่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ในรัฐหนึ่ง ๆ มีโลกทางกฎหมาย (สถาบัน) ที่ทับซ้อนกัน คือ รัฐและศาสนจักร ซึ่งทั้ง 2 สถาบันอาจมีความร่วมมือกันหรือมีความขัดแย้งกัน การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของศาสนจักรไม่ได้เกิดจากกฎหมาย

ของรัฐ หากแต่เป็นการที่รัฐยอมรับและรับรองการมีอยู่ของศาสนจักร โดยระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและศาสนจักรเป็นไปตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องนิตินโยบายหรือการเมืองว่าด้วยเรื่องศาสนาของรัฐ

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายจากคำพิพากษาของศาลปกครอง ทำให้เห็นว่าสถานะทางกฎหมายขององค์กรของศาสนจักร อันได้แก่ พระพุทธจักร ไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งไม่ใช่องค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะ แต่มีสถานะทางกฎหมายเป็นสถาบันในทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง และเป็นองค์กรที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐ (L'institution infra-étatique) จึงอาจถูกควบคุมตรวจสอบโดยรัฐได้ ทั้งด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และในเรื่องที่ไม่ใช่การศาสนาโดยแท้หรือที่เรียกว่าเรื่องทางธรรมหรือทางจิตวิญญาณ ย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยอำนาจรัฐ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นว่าราชอาณาจักรไทยมิได้เป็นรัฐศาสนาที่อำนาจรัฐและอำนาจศาสนจักรเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อควบคุมปัจเจกชน การพิจารณาเรื่องศาสนาของประเทศไทยจึงมีมิติเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างราชอาณาจักรและพระพุทธจักรที่มีมายาวนาน ช่วยกันประคับประคองเพื่อความเจริญของสถาบันทั้งสอง และเพื่อเป็นเครื่องมือส่งเสริมทั้งทางโลกและทางธรรมแก่มนุษย์

ดังนั้น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการศาสนาที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง คือ เรื่องทางธรรมโดยแท้ของพระพุทธจักร ตั้งแต่การจัดตั้งองค์กร เนื้อหาของพระธรรมวินัย การบริหารบุคลากรของสงฆ์ แต่ถ้าเป็นการกระทำของพระพุทธจักรที่มีใช้เรื่องทางธรรมโดยแท้ เป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของทางโลก ดังเช่นกรณีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศมหาเถรสมาคม ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2561 เรื่อง ห้ามใช้วัดเป็นสถานที่ชุมนุมหรือสัมนาหรือจัดกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบและความแตกแยกเกิดขึ้นในสังคม ซึ่งเป็นกรณีที่อาจจะพิจารณาได้ว่าเข้ามาอยู่ในแดนของเรื่องทางโลก และอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของศาสนิกชนที่จะเข้ามาใช้พื้นที่วัดประกอบพิธีกรรมทางศาสนา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 40/2562) และกรณีที่เป็นภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการศาสนาหรือศาสนประเพณีของรัฐ ย่อมอยู่ในแดนทางโลกที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ โดยอาจพิจารณาว่าเป็นประเด็นในระดับรัฐธรรมนูญ หรือระดับกฎหมายปกครอง

#### ตารางสรุปคดีเกี่ยวกับการพระพุทธศาสนาและความเห็นของผู้เขียน

| คำสั่งศาลปกครองสูงสุด  | ผู้ฟ้องคดี                 | ผู้ถูกฟ้องคดี | การกระทำที่พิพาท  | ข้อสังเกต (ความเห็นของผู้เขียน) |
|------------------------|----------------------------|---------------|-------------------|---------------------------------|
| 1. คดีฟ้องเพิกถอนกฎและ | ผู้ฟ้องคดีเป็นพุทธศาสนิกชน | - มหาเถรสมาคม | ประกาศมหาเถรสมาคม | - ประกาศมหาเถรสมาคม             |



| คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด                                                                                                                    | ผู้ฟ้องคดี                                                                               | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                       | การกระทำ<br>ที่พิพาท                                                                                                                                                    | ข้อสังเกต<br>(ความเห็น<br>ของผู้เขียน)                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ประกาศของ<br>มหาเถรสมาคม<br>1.1 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 40/2562                                                                 |                                                                                          |                                                                                     | ลงวันที่ 30 สิงหาคม<br>2561 เรื่อง ห้ามใช้วัด<br>เป็นสถานที่ชุมนุม<br>หรือสัมนาหรือ<br>จัดกิจกรรม<br>ที่อาจก่อให้เกิด<br>ความไม่สงบและ<br>ความแตกแยก<br>เกิดขึ้นในสังคม | ฉบับนี้ อาจถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง<br>กิจการทางโลก<br>ที่รัฐมีอำนาจ<br>เข้ามาแทรกแซงได้                                                                                                 |
| 1.2 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 104/2563                                                                                            | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>ปัจเจกชน<br>(ชาวไทย) ที่มี<br>ความประสงค์<br>จะอุปสมบท<br>เป็นพระภิกษุ | - นายกรัฐมนตรี                                                                      | กฎหมายมหาชน<br>ฉบับที่ 17<br>(พ.ศ. 2536) ว่าด้วย<br>การแต่งตั้งถอดถอน<br>พระอัครมหารัชมังคลาจารย์ที่ห้าม<br>บวชคนชราและ<br>ให้มหาเถรสมาคม<br>ชดใช้ค่าเสียหาย            | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์<br>- แต่มีข้อประเด็น<br>เกี่ยวกับสิทธิ<br>ของปัจเจกชน<br>ตามรัฐธรรมนูญ<br>ซึ่งผู้ฟ้องคดี<br>ได้ฟ้องคดีไปยัง<br>ศาลรัฐธรรมนูญด้วย |
| 2. คดีฟ้อง<br>เพิกถอนคำสั่ง<br>ให้สละสมณเพศ<br>และคดีพิพาท<br>เกี่ยวกับการ<br>จับสึกพระสงฆ์<br>2.1 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ 569/2547 | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>พระลูกศิษย์ของ<br>พระโพธิ์รักษ์                                        | - สมเด็จพระ<br>สังฆราช<br>สกลมหาสังฆปริณายก<br>และ<br>- พระสังฆาธิการ<br>รวม 30 รูป | คำสั่งมหาเถรสมาคม<br>ที่ลงโทษให้<br>พระรักโพธิ์รักษ์<br>หรือพระโพธิ์รักษ์<br>สละสมณเพศ                                                                                  | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์<br>- แต่มีข้อพิจารณา<br>เกี่ยวกับการใช้<br>เพื่อรักษาความ<br>สงบเรียบร้อย<br>ของบ้านเมือง                                        |



| คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด                                                                              | ผู้ฟ้องคดี                                                                                                                                                   | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                                                          | การกระทำ<br>ที่พิพาท                                                                                                                          | ข้อสังเกต<br>(ความเห็น<br>ของผู้เขียน)                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                        |                                                                                                                                                              |                                                                                                        |                                                                                                                                               | ที่เป็นอำนาจตำรวจ<br>ทางปกครอง<br>ด้านศาสนา                      |
| 2.2 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ 857/2560<br>(ประชุมใหญ่)                                          | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>พระภิกษุ<br>มีสมณศักดิ์เป็น<br>เจ้าคณะตำบล<br>ศรีสมเด็จ<br>(ธรรมยุต)<br>จังหวัดร้อยเอ็ด<br>และเป็นผู้ช่วย<br>เจ้าอาวาสวัด<br>ประชาคมวนาราม | - เจ้าคณะจังหวัด<br>ร้อยเอ็ด                                                                           | คำสั่งให้<br>สละสมณเพศ                                                                                                                        | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์ |
| 2.3 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 47/2560                                                       | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>อดีตพระสงฆ์                                                                                                                                | - เจ้าอาวาส<br>- เจ้าคณะตำบล<br>- เจ้าคณะอำเภอ<br>และ<br>- ผู้อำนวยการสำนัก<br>พระพุทธศาสนา<br>จังหวัด | คำสั่งและการกระทำ<br>เกี่ยวกับการดำเนินการ<br>ทางสงฆ์ และให้<br>ลงประกาศ<br>หนังสือพิมพ์<br>เพื่อขอขมา และให้<br>ลงโทษผู้กระทำการ<br>ดังกล่าว | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์ |
| 3. คดีฟ้องขอให้<br>เพิกถอนคำสั่ง<br>ถอดถอน<br>สมณศักดิ์และ<br>คำสั่งถอดถอน<br>ออกจากตำแหน่ง<br>พระสงฆ์ | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>อดีตเจ้าอาวาส                                                                                                                              | - เจ้าคณะจังหวัด<br>และ<br>- คณะสงฆ์ตำบล                                                               | คำสั่งให้เจ้าอาวาส<br>พ้นจากตำแหน่ง<br>และคำสั่งแต่งตั้ง<br>ผู้รักษาการแทน<br>เจ้าอาวาส                                                       | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์ |



| คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด                                                                                                               | ผู้ฟ้องคดี                                                                                                | ผู้ถูกฟ้องคดี                                                              | การกระทำ<br>ที่พิพาท                                                                                            | ข้อสังเกต<br>(ความเห็น<br>ของผู้เขียน)                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3.1 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 92/2560                                                                                        |                                                                                                           |                                                                            |                                                                                                                 |                                                                                                            |
| 3.2 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 31/2561                                                                                        | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>พระภิกษุซึ่งศึกษา<br>เล่าเรียนอยู่ที่<br>วัดโสธรวราราม<br>วรวิหาร จังหวัด<br>ฉะเชิงเทรา | - มหาเถรสมาคม                                                              | มติของมหาเถรสมาคม<br>ในการแต่งตั้ง<br>เจ้าคณะจังหวัด<br>ฉะเชิงเทรา                                              | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์                                           |
| 3.3 คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ คร. 38/2562                                                                                        | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>อดีตเจ้าคณะ<br>อำเภอ                                                                    | - เจ้าคณะภาค<br>และ<br>- เจ้าคณะจังหวัด                                    | คำสั่งให้พ้นจาก<br>ตำแหน่ง<br>เจ้าคณะอำเภอ                                                                      | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์                                           |
| 4. คดีฟ้องเพิกถอน<br>คำสั่งไล่พระ<br>ออกจากวัด (คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ 16/2560<br>และคำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ 17/2560 | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>พระภิกษุใน<br>พระพุทธศาสนา<br>และดำรงตำแหน่ง<br>ผู้ช่วยเจ้าอาวาส                        | - เจ้าอาวาส<br>- เจ้าคณะตำบล<br>- คณะกรรมการสงฆ์<br>และ<br>- คณะกรรมการวัด | คำสั่งไล่พระ<br>ออกจากวัด                                                                                       | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์                                           |
| 5. คดีเกี่ยวกับ<br>การบริหารจัดการ<br>ของคณะสงฆ์ และ<br>การรักษาการ<br>ตามกฎหมาย<br>ว่าด้วยการปกครอง                                    | ผู้ฟ้องคดีเป็น<br>พระภิกษุใน<br>พระพุทธศาสนา                                                              | - นายกรัฐมนตรี                                                             | การละเลยต่อหน้าที่<br>ในการบริหารจัดการ<br>ของคณะสงฆ์และ<br>การรักษาการตาม<br>กฎหมายว่าด้วย<br>การปกครองคณะสงฆ์ | - เป็นข้อพิพาท<br>เกี่ยวกับการใช้<br>อำนาจในทาง<br>ปกครองคณะสงฆ์<br>- แต่มีข้อพิจารณา<br>เกี่ยวกับการจัดทำ |



| คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด                           | ผู้ฟ้องคดี | ผู้ถูกฟ้องคดี | การกระทำ<br>ที่พิพาท | ข้อสังเกต<br>(ความเห็น<br>ของผู้เขียน)  |
|-----------------------------------------------------|------------|---------------|----------------------|-----------------------------------------|
| คณะสงฆ์ (คำสั่ง<br>ศาลปกครองสูงสุด<br>ที่ 671/2559) |            |               |                      | บริการสาธารณะ<br>ด้านการศึกษา<br>ของรัฐ |

คำสำคัญ : วิเคราะห์คำพิพากษา, การศาสนา, มติมหาเถรสมาคม

วารสารวิชาการศาลปกครอง