

การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กร
ปกครองคณะสงฆ์



นายอนุชา อภาศิริผล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0340-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๕๒๐๑๘๘๐๖๗

๒๘ เม.ย. ๒๕๔๗

PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS AGAINST ADMINISTRATIVE ACTS ISSUED BY
THE BUDDHIST ORDER

Mr. Naruenart Apasiripol

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirement

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0340-6

บทคัดย่อวิทยานิพนธ์

นายณณารต อาภาศิริผล : การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดย
องค์กรปกครองคณะสงฆ์. (Protection of Individual Rights against administrative acts issued by The
Buddhist Order) อ. ที่ปรึกษา : รศ.ธงทอง จันทรางศุ, อ. ที่ปรึกษาร่วม : พระศรีปริยัติโมลี,
108 หน้า. ISBN 974-17-0340-6

องค์กรปกครองคณะสงฆ์ไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประกอบไปด้วย สมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม
และพระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะต่างๆ ตามลำดับชั้นจนถึงระดับเจ้าอาวาส เป็นองค์กรที่มีอำนาจปกครอง โดยมี
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายลำดับรองต่างๆ ให้อำนาจในการออกคำสั่งประเภทต่างๆอย่างสอดคล้อง
กับพระธรรมวินัยและพระพุทธบัญญัติ แต่ในการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ มีกฎเกณฑ์ควบคุมการใช้
อำนาจที่ต่างไป ซึ่งบางครั้งก็มักมีปัญหาว่ามีการกระทบสิทธิส่วนบุคคลหรือไม่ ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการจัดตั้ง
ศาลปกครองขึ้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษากระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลจากการใช้อำนาจทาง
ปกครองขององค์กรปกครองคณะสงฆ์ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็นกรคุ้มครองโดยกระบวนการภายในและภายใน
นอกคณะสงฆ์

ผลการศึกษาพบว่า ยังมีข้อบกพร่อง โดยกระบวนการคุ้มครองภายในคณะสงฆ์ยังขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน
ที่ให้สิทธิแก่พระภิกษุและฆราวาสที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ ในการโต้แย้งคัดค้าน
คำสั่งเหล่านั้น ในส่วนของกระบวนการคุ้มครองภายนอก วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เน้นไปที่การศึกษาขอบเขตอำนาจ
ของศาลปกครอง ซึ่งก็พบว่ายังไม่มีกรกำหนดขอบอำนาจให้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจตรวจสอบการใช้
อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ได้แค่ไหนเพียงไร

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยในส่วนของกระบวนการภายในนั้น เสนอให้ มีการ
บัญญัติกฎเกณฑ์ที่เป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์ สำหรับศาลปกครอง
ผู้เขียนได้วิเคราะห์ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็นของศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองของ
คณะสงฆ์ และเสนอให้มีการกำหนดเป็นบรรทัดฐานของศาลปกครอง ในการรับพิจารณาคดีที่เกิดจากการใช้
อำนาจปกครองของคณะสงฆ์ต่อไป

ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2544.....

ลายมือชื่อนิติต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

418 60960 34 : MAJOR LAWS

KEY WORD : ADMINISTRATIVE ACT / INDIVIDUAL RIGHT / PROTECTION / BUDDHIST ORDER

NARUENART APASIRIPOL : PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS AGAINST ADMINISTRATIVE ACTS ISSUED BY THE BUDDHIST ORDER . THESIS ADVISOR ASSO. PROF. TONGTHONG CHANDRANSU THESIS COADVISOR PHRA SRI PARIYATTIMOLI 108 pp. ISBN 974-17-0304-6

The Thai Buddhist order ecclesiastics, consists of The Supreme Patriarch, The Sangha Council of Thailand and The Ecclesiastic Governors, there are so called administrative organization of Sangha. Their powers come from The Sangha Act and its supporting rules. But the administrative powers of Thai Sangha differ from ordinary administrative organization that can be judged in Administrative Court. So this thesis' objective is to study the procedures in protection of individual rights against administrative acts and order issued by the Buddhist organization which divided into internal and external procedures.

The research results that the internal protection procedures of Sangha lacks of clear provision and jurisdiction covering Buddhist monks and the householder 's right in opposing administrative acts and orders issued by Sangha organization affecting them in the external matters. So this thesis' focus is on jurisdiction of The Administrative Court over this matters. And also the researcher found that there are no clear provisions for Administrative Court in Checking Administrative power of The Buddhist order.

So the researcher suggested that there should be some ordinary rules and regulation governing the opposing of the administrative regulation of the Buddhist order 's procedures in Administrative Court. The researcher also recommended that there should be a clear rule about Jurisdiction of Administrative Court in checking administrative power of the Buddhist order and a precedent of Administrative Court in the acceptance of the cases concerning administrative power of the Buddhist order.

Department.....Laws..... Student's signature.....

Field of study.....Laws..... Advisor's signature.....

Academic year....2001..... Co- Advisor's signature.....

[Handwritten signatures: Student's signature, Advisor's signature (Tongthong Chandransu), and Co-Advisor's signature (Phra Sri Pariyattimoli)]

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และได้ให้ความเห็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุกท่าน ได้แก่ ท่านเจ้าคุณพระศรีปริยัติโมลี ผู้ซึ่งได้ให้ความเมตตา ให้ความรู้ในด้านพระธรรมวินัยแก่ผู้เขียน และรับเป็นที่ปรึกษาร่วมของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ซึ่งได้ให้ความกรุณาตรวจพิจารณา รวมทั้งได้ให้คำปรึกษาในเรื่องต่างๆอย่างสม่ำเสมอ ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำชี้แนะในการปรับปรุงโครงร่างและเนื้อหา รวมทั้งได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ที่ได้ให้ข้อสังเกตและช่วยชี้แนะถึง ข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ อาจารย์จรรยา หนูคง ซึ่งกรุณาตรวจแก้ถ้อยคำ และช่วยปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จนสำเร็จลุล่วงเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอธิบดีกรมการศาสนา คุณฉวีรัตน์ เกษตรสุนทร เลขาธิการกรมการศาสนา คุณรุ่งนภา ชิงกังวาลชัย หัวหน้าฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ที่อนุญาตให้ผู้เขียนได้มีเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบคุณ คุณมาณพิกา มุลพรม ที่ได้มีส่วนช่วยผู้เขียนในหลายๆเรื่อง รวมทั้งได้ช่วยแก้ปัญหาและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเป็นอย่างมาก ตลอดระยะเวลาของการทำวิทยานิพนธ์ คุณกมล สุมุทรวาณิช เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้ช่วยค้นคว้าข้อมูลสำคัญในหลายๆเรื่อง คุณปฏิรูป สัทิศประเสริฐ ที่มีส่วนช่วยในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์สารสนเทศ กรมการศาสนา ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและบริการผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณบิดามารดา นายอนุเคราะห์ อภาศิริผล และนางสมทรง อภาศิริผล ผู้ให้กำเนิดชีวิตและสติปัญญาแก่ผู้เขียน พร้อมทั้งเลี้ยงดูอบรมสั่งสอนผู้เขียนมาแต่ครั้งวัยเยาว์ จวบจนปัจจุบัน

นฤนารถ อภาศิริผล

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	2
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีการของการศึกษา.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. การปกครองคณะสงฆ์.....	5
2.1 การปกครองคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัย.....	5
2.2 บทบาทของฝ่ายอาณาจักรในการจัดการปกครองคณะสงฆ์.....	10
2.3 การปกครองคณะสงฆ์โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์.....	14
2.3.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121.....	14
2.3.2 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484.....	15
2.3.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และ	
พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.....	19
ก) สมเด็จพระสังฆราช.....	20
ข) มหาเถรสมาคม.....	21
ค) พระสังฆาธิการ.....	22
กลุ่มที่ 1 เจ้าคณะใหญ่.....	23
กลุ่มที่ 2 พระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะภาค	
จนถึงระดับเจ้าคณะตำบล.....	25
กลุ่มที่ 3 เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาส.....	27

3. การใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์	29
3.1 การปกครองตามพระธรรมวินัย.....	29
3.1.1 อาบัติ.....	30
3.1.2 นิคหกรรมหรือการลงโทษพระภิกษุตามพระธรรมวินัย.....	33
3.1.3 อธิกรณ์และอธิกรณสมณะ.....	34
3.2 การใช้อำนาจปกครองตามกฎหมาย.....	36
3.2.1 อำนาจในการออกคำสั่ง.....	37
ก) พิจารณาจากตัวผู้ออกคำสั่ง.....	41
1) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมหาเถรสมาคม.....	41
2) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยพระสังฆาธิการระดับ เจ้าคณะต่างๆ.....	44
3) คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยพระสังฆาธิการ ระดับเจ้าอาวาสและรองเจ้าอาวาส.....	46
ข) พิจารณาจากความสัมพันธ์.....	48
1) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการ สั่งแก่พระสังฆาธิการ.....	48
2) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการสั่งแก่พระภิกษุธรรมดา.....	48
3) คำสั่งทางปกครองที่พระสังฆาธิการสั่งแก่บุคคลธรรมดา.....	49
3.2.1 อำนาจในการออกกฎ.....	50
3.2.3 อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	52
4. การคุ้มครองสิทธิของบุคคลโดยกระบวนการภายในคณะสงฆ์.....	56
4.1 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง.....	56
4.1.1 การควบคุมแบบป้องกัน หรือควบคุมก่อนการดำเนินการ.....	57
ก) การควบคุมโดยองค์กรที่ปรึกษา.....	57
ข) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม.....	57
1) วิธีการโต้แย้ง.....	58
2) การปรึกษาหารือ.....	58
3) การไต่สวนทั่วไป.....	58

ค) การควบคุมโดยให้ประชาชนรับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ของทางราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง.....	58
4.1.2 การควบคุมแบบแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ.....	59
ก) การอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครอง.....	59
ข) การดำเนินการต่อองค์กรภายนอก.....	60
1) การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	60
2) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา.....	62
4.2 กฎเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง.....	63
4.2.1 การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของมหาเถรสมาคม.....	63
4.2.2 การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของพระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะต่าง ๆ.....	67
ก) กรณีคำสั่งลงโทษฐานละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ.....	67
ข) กรณีคำสั่งอื่น ๆ.....	71
1) คำสั่งที่ออกตามกฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้ภิกษุสงฆ์ละสมณเพศ.....	71
2) คำสั่งที่ออกตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์.....	72
3) คำสั่งทางปกครองที่เป็นมาตรการบังคับ ตามคำสั่งมหาเถรสมาคมฉบับต่าง ๆ.....	72
4.2.3 การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งของพระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาส และรองเจ้าอาวาส	73
ก) กรณีออกคำสั่งแก่พระภิกษุสามเณร.....	73
ข) กรณีออกคำสั่งแก่ฆราวาสในอำนาจปกครอง.....	74
4.3 ปัญหาและข้อบกพร่องของกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิของบุคคล โดยอาศัยมาตรการภายในองค์กรปกครองคณะสงฆ์.....	74
4.3.1 การที่ระบุให้การร้องทุกข์ให้กระทำต่อผู้บังคับบัญชา เหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง.....	75
ก) ในกรณีพระสังฆาธิการระดับสูง ตั้งแต่ระดับเจ้าคณะภาคเป็นต้นไป ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะไม่มีผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไป.....	75

ข) ปัญหาที่เกิดจากการจัดระเบียบองค์ประกอบคณะสงฆ์ ที่มีได้มีการห้ามพระภิกษุรูปเดียวเป็นพระสังฆาธิการหลายตำแหน่ง.....	75
5. การคุ้มครองโดยศาลปกครอง.....	77
5.1 การคุ้มครองสิทธิของบุคคลก่อนที่จะมีศาลปกครอง.....	77
5.1.1 ปัญหาในการฟ้องร้องพระสังฆาธิการผู้ออกคำสั่งเป็นคดีอาญา.....	78
ก) ปัญหาในกฎหมายลักษณะพยาน.....	78
1) สิทธิพิเศษของพระสงฆ์ในกฎหมายลักษณะพยาน.....	78
มาตรฐานการนำสืบพิสูจน์ของฝ่ายโจทก์.....	78
2) กฎมหาเถรสมาคมเป็นปัญหาข้อเท็จจริง.....	80
ข) ปัญหาเรื่องความเป็นกฎหมายเฉพาะของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์.....	81
5.2 การคุ้มครองโดยศาลปกครอง.....	83
5.2.1 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง.....	83
5.2.2 วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เกี่ยวกับอำนาจ ในการวินิจฉัยการใช้อำนาจปกครองของคณะสงฆ์.....	86
5.2.3 ขอบเขตที่เหมาะสมของคดีที่ศาลปกครองควรรับไว้พิจารณา.....	90
ก) อำนาจในการออกคำสั่ง 91	
ข) อำนาจในการออกกฎ.....	94
ค) อำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	95
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	97
6.1 กระบวนการในการคุ้มครองสิทธิในปัจจุบัน.....	97
6.1.1 กระบวนการในการคุ้มครองภายใน.....	97
6.1.2 การคุ้มครองโดยศาลปกครอง.....	98
ก) การตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของคณะสงฆ์.....	98
ข) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ.....	98
ค) การตรวจสอบคำวินิจฉัย ตามกฎนิคหกรรม.....	99
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	99
6.2.1 การปรับปรุง กระบวนการคุ้มครองภายใน.....	99

สารบัญ (ต่อ)

๗

หน้า

ก) การบัญญัติกฎเกณฑ์กลางเกี่ยวกับการดำเนินการ ทางปกครองของคณะสงฆ์.....	99
ข) คณะวินัยธร.....	100
6.2.2 การปรับปรุงกระบวนการคุ้มครองโดยศาลปกครอง.....	100
รายการอ้างอิง.....	102
ประวัติผู้เขียน.....	108