



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

จัดทำโดย ดร. พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย
รหัส ๖๒๐๘๒๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

บทนำ

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย ด้วยคนไทยส่วนใหญ่ได้เคารพนับถือพระพุทธศาสนาเป็นสรณะแห่งชีวิต สืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน นับแต่โบราณกาลจวบจนปัจจุบันที่ชาติไทยมีความมั่นคง ดำรงเอกราชอธิปไตยเป็นอิสระเสรีอยู่ได้ตราบเท่าทุกวันนี้ ก็ด้วยคนในชาติยึดมั่นอยู่ในสามัคคีตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมสร้างความสามัคคีธรรมระหว่างคนในชาติส่วนใหญ่อันมีพื้นฐานมาจากพระพุทธศาสนา ดังนั้นหลักธรรมคำสั่งสอนทางศาสนาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศชาติ การบริหารกิจการพระศาสนาเป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ตามพุทธบัญญัติ แต่เนื่องจากอาณาจักรและศาสนจักร ต้องมีการประสานเชื่อมโยงกัน เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ รัฐบาลในฐานะผู้รับสนองพระราชภาระขององค์พระมหากษัตริย์ จึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกิจการทางศาสนาผ่านหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งแต่เดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรารู้จักองค์กรของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับกิจการทางศาสนาในนามของ “กรมธรรมการ” ซึ่งต่อมาได้พัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับเป็นกระทรวงธรรมการ กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศาสนา และในปัจจุบันเรารู้จักกันในนามของ “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” อันเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยมีหน่วยปฏิบัติงานทั้งในระดับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวงใด มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนกิจการพระพุทธศาสนาตามนโยบายของรัฐบาล โดยมีการบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการสนองงานของคณะสงฆ์ซึ่งอยู่ภายใต้การนำของมหาเถรสมาคม ทั้งนี้ ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น ได้กำหนดวิสัยทัศน์(vision)ขององค์กรคือ “องค์กรขับเคลื่อนกิจการพระพุทธศาสนาสู่ความมั่นคง สังคมดำรงศีลธรรม นำสันติสุขอย่างยั่งยืน” โดยมีพันธกิจ (mission) ประกอบด้วย

- ๑.เสริมสร้างให้สถาบันและกิจการทางพระพุทธศาสนามีความมั่นคงยั่งยืน
- ๒.สนับสนุน ส่งเสริมและจัดการการศึกษาสงฆ์และการเผยแผ่พระพุทธศาสนาเพื่อพัฒนาให้มีความรู้คู่คุณธรรม
- ๓.จัดการศึกษาสงฆ์เพื่อผลิตและพัฒนาศาสนทายาทที่เปี่ยมปัญญาพุทธธรรมเผยแผ่ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญงอกงาม และร่วมสร้างสังคมพุทธธรรมที่มีความเข้มแข็ง

๔. ดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนาโลก

๕. พัฒนาการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติให้เป็นประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาและสังคม เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ

โดยกำหนดยุทธศาสตร์(strategy) ในการขับเคลื่อน ๖ ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย พัฒนาระบบการศึกษาสงฆ์ ปลุกฝังความเข้าใจเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาให้แก่สังคม เพิ่มศักยภาพการเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาโลก พัฒนาสู่องค์กรที่โดดเด่น ส่งเสริมงานสาธารณสงเคราะห์ และเพิ่มความคุ้มค่าให้แก่ศาสนสมบัติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดเป้าประสงค์ (GOAL) ขององค์กรไว้ ดังนี้

๑. สถาบันพระพุทธศาสนามีความมั่นคงและยั่งยืน
๒. พระสงฆ์มีความรู้ในหลักธรรมอย่างลึกซึ้ง และสามารถเผยแผ่หลักธรรมได้อย่างถูกต้อง และมีความทันสมัย รวมทั้งมีความรู้เรื่องสังคม ความเปลี่ยนแปลงของสังคมในทุกมิติ
๓. ประชาชนทุกเพศทุกวัยได้เข้าถึงหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา สามารถนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีความสุขด้วยหลักพุทธธรรม
๔. เพิ่มศาสนทายาทเพื่อสืบสานพระพุทธศาสนาให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน
๕. ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการและกิจกรรมด้านพระพุทธศาสนาในระดับโลก
๖. เพิ่มมูลค่าศาสนสมบัติให้เกิดประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาอย่างสูงสุด
๗. จัดระบบองค์กรสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้พระพุทธศาสนามั่นคง ยั่งยืนและสังคมมีความรู้ด้วยหลักพุทธธรรม

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามพันธกิจและยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะต้องมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยควรต้องยึดถือหลักการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม มีคุณธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ โดยหลักสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมก็คือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) หรือหลักธรรมาภิบาล อันเป็นเสาเอกของระบบกฎหมายและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

๑.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตแต่โบราณกาล พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยและล้านนาที่เกิดขึ้นในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ ๑๙ อันเป็นยุคแรกรับพระพุทธศาสนาเถรวาทแบบลังกาวงศ์เข้ามาประดิษฐานในประชาคมรัฐของคนไทย ตลอดจนกษัตริย์อันเป็นผู้ปกครองรัฐต่างๆ บนภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างก็ได้รับเอากรอบและมาตรฐานทางศีลธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทไปเป็นแนวทางสำคัญในการปกครองบ้านเมือง เพื่อเป็นหลักประกันความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของสถานะความเป็นกษัตริย์อันเรียกว่า “ราชธรรม” โดยราชธรรมหลักประกอบด้วยทศพิธราชธรรมหรือราชธรรม ๑๐ คือจริยวัตร ๑๐ ประการ ผู้เป็นกษัตริย์พึงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือ

เป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมือง ให้การปกครองนั้นมีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิดความชื่นชมยินดี

ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วทศพิธราชธรรม นี้ไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น บุคคลธรรมดาสามัญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปกครองดูแลคนหมู่มากก็พึงปฏิบัติตามหลักธรรมเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ ราชธรรมสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับความเป็นพุทธกษัตริย์คือ จักรวรรดิวัตร ๑๒ คือ ธรรมอันเป็นพระราชจริยานุวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิราช ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประชาชนทรงถือและอาศัยธรรมข้อนี้เป็นธงชัย ร่วมกับทศพิธราชธรรม และราชสังคหวัตถุ ๔ สำหรับทรงดำเนินกุศโลบายและวิเทโศบายในการปกครองบ้านเมือง โดยเหตุที่พระพุทธานุชาเถรทรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสถานะ และบทบาทของกษัตริย์รวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิธรรมความเป็นกษัตริย์ เป็นผลให้บรรดาพุทธกษัตริย์ในภูมิภาคนี้ต่างถือเป็นพระราชภาระสำคัญในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถรและอุปถัมภ์คณะสงฆ์ในรัฐของตน เพราะการอยู่รอดปลอดภัยและความรุ่งเรืองของพระพุทธานุชาเถรย่อมหมายถึงความมั่นคงของพระราชสถานะของกษัตริย์และราชบัลลังก์ด้วย^๑

จนกระทั่งถึงยุคอาณาจักรอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งองค์พระมหากษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์ ดำรงพระราชสถานะเป็นพระประมุขของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ล้วนดำรงอยู่ในสถานะความเป็น “ธรรมราชา” ซึ่งมีราชธรรมในพระพุทธานุชาเถรเป็นเครื่องกำกับการประพฤติพระองค์มาโดยตลอด พระมหากษัตริย์ไทยทุกยุคสมัยล้วนทรงเคารพในพระศรีรัตนตรัยและยอมรับการอยู่ในกรอบของราชธรรมในพระพุทธานุชาเถร และต่างได้ทรงรับพระราชภาระในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถรเป็นหนึ่งในพระราชภาระสำคัญมาไม่เคยขาดสาย

การอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถรของพระมหากษัตริย์ไทยนั้น พระมหากษัตริย์แต่ละยุคสมัยจะทรงทำนุบำรุงองค์ประกอบสำคัญทั้ง ๔ ของพระพุทธานุชาเถร ได้แก่ ศาสนธรรม ศาสนบุคคล ศาสนวัตถุ และศาสนพิธี ในบรรดาข้อความอันแสดงพระราชภารกิจน้อยใหญ่ของพระมหากษัตริย์ไทยที่ปรากฏในหลักศิลาจารึก พระราชพงศาวดาร จดหมายเหตุ พระราชหัตถเลขา บันทึกส่วนบุคคล และเอกสารราชการต่างๆ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนั้น ย่อมปรากฏพระราชภารกิจในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถร ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่ด้วย อันสะท้อนให้เห็นว่า การอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถรนั้นเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับความเป็นกษัตริย์ที่ปกครองบ้านเมืองและสืบราชสันตติวงศ์อย่างยาวนานผาสุกต่อเนื่องไป^๒

ในการปฏิบัติภารกิจด้านการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธานุชาเถรขององค์พระมหากษัตริย์นั้น ในเวลาต่อมาเมื่อทรงมีพระราชภาระต่างๆ เพิ่มมากขึ้น การมอบหมายภารกิจในด้านการศาสนาให้แก่

^๑ ดร.ตินาร์ บุญธรรม, พระมหากษัตริย์ไทยกับพระพุทธานุชาเถร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์พริ้นติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๑๖ -๑๘

^๒ เรื่องเดียวกัน,

ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในแต่ละรัชสมัย เมื่อทรงเห็นว่าผู้ใดหรือหน่วยงานใดสามารถรับสนองภารกิจดังกล่าวได้ดีและเป็นไปตามพระราชประสงค์ ก็ทรงมอบภารกิจงานการพระศาสนาให้ผู้นั้นปฏิบัติ บางรัชสมัยพระมหากษัตริย์ก็ทรงรับภาระเอง บางรัชสมัยก็มอบหมายภารกิจที่เกี่ยวกับการพระศาสนาให้กับเสนาบดีหรือพระเถระผู้ใหญ่รับผิดชอบดำเนินการแทน โดยในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา มีขุนนางตำแหน่ง “ราชบัณฑิตย” และ “หมื่นราชสังฆการี” ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นชื่อตำแหน่งผู้รับมอบหมายจากองค์พระมหากษัตริย์ให้รับภารกิจด้านการพระศาสนาในการถวายความอุปถัมภ์กิจการคณะสงฆ์

ครั้นถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีภารกิจความรับผิดชอบด้านกิจการศาสนาโดยตรง เรียกว่า “กรมธรรมการ” มีออกญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดีเป็นเจ้ากรม อยู่ในบังคับบัญชาของกรมวัง กรมธรรมการมีหน้าที่ดูแลศาสนสมบัติในพระพุทธศาสนา ดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ และการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพุทธจักร และด้วยหน้าที่เกี่ยวกับพระสงฆ์นี้ทำให้ในเวลาต่อมาเรียกชื่อว่า “กรมธรรมการสังฆการี”^๓

ต่อมา ใน พ.ศ. ๒๔๓๑ สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้รวมงานของกรมธรรมการสังฆการี กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมแผนที่พิพิธภัณฑสถาน ตั้งเป็นหน่วยงานลักษณะกระทรวงแต่ยังเรียกว่า “กรมธรรมการ” ดังเดิม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพระสงฆ์ ดูแลโรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วประเทศ

หน้าที่ของกรมธรรมการสังฆการี ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้ปฏิบัติงานมีดังนี้^๔

- ๑) พนักงานบัญชีพระสงฆ์ มีหน้าที่สำรวจทำบัญชีพระภิกษุสามเณรทั่วราชอาณาจักร
- ๒) พนักงานการพระอาราม มีหน้าที่เกี่ยวกับการสร้าง ซ่อมแซมบูรณะ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัด
- ๓) พนักงานจัดผลประโยชน์พระอาราม มีหน้าที่จัดการศาสนสมบัติของวัดและของกรมการพระศาสนา
- ๔) ตุลาการศาลพระธรรมการ มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับพระภิกษุสามเณร
- ๕) พนักงานการพระราชพิธี มีหน้าที่เกี่ยวกับพระราชพิธีและพิธีต่างๆ ที่พระสงฆ์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๓๕ กรมธรรมการได้ยกฐานะเป็นกระทรวง เรียกว่า “กระทรวงธรรมการ” มีหน่วยงานในสังกัด คือ กรมธรรมการกลาง (รวมกรมราชบัณฑิต) กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑสถาน และกรมสังฆการี ในช่วงนี้กระทรวงธรรมการเน้นการขยาย

^๓ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, กรมการศาสนา, (กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๕๓), หน้า ๓-๔.

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙.

การศึกษาให้แพร่หลายเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้เข้ารับราชการ และให้ราษฎรมีความรู้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยใช้วัดเป็นสถานศึกษาและมีพระเป็นครูสอน โดยในปี พ.ศ.๒๔๔๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ซึ่งบัญญัติให้พระสงฆ์มีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัดอีกด้วย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อได้มีการปรับปรุงกระทรวงธรรมการในปี พ.ศ.๒๔๕๔ ทรงมีพระราชดำริว่าหน้าที่ของกระทรวงนั้นควรจะมีอยู่ ๒ อย่าง คือหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ปวงชนและดูแลส่งเสริมการพระศาสนาเท่านั้น การจัดระบบบริหารและมอบหมายหน้าที่การงานก็ควรจะเป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ในปี พ.ศ.๒๔๕๙ จึงทรงให้จัดแบ่งส่วนราชการและหน้าที่การงานในกระทรวงธรรมการเสียใหม่

สำหรับการพระอารามตามจังหวัดชั้นนอกนั้น ในปี พ.ศ.๒๔๖๐ เป็นปีแรกที่โปรดเกล้าให้จัดข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงธรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศาสนาสมทบกับการศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๖๒ โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” มีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษา และให้ส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับพระสงฆ์ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธรรมการซึ่งย้ายไปสังกัดรวมอยู่ในกระทรวงวัง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่าการศึกษาไม่ควรแยกออกจากวัด จึงโปรดเกล้าฯ ให้กรมธรรมการมารวมกับกระทรวงศึกษาธิการและเปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงธรรมการ”

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.๒๔๗๕ ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๗๖ กำหนดให้กระทรวงธรรมการมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การธรรมการ และการศิลปากร

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๔๘๔ เปลี่ยนชื่อ กระทรวงธรรมการเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” เปลี่ยนชื่อ “กรมธรรมการ” เป็น “กรมการศาสนา” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๙๔ ได้เปลี่ยนชื่อ “กรมการศาสนา” เป็น “กรมการศาสนา” และในปี พ.ศ.๒๔๙๕ กรมการศาสนาได้โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ.๒๕๐๑ จึงได้โอนกลับมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม

จนกระทั่งปี พ.ศ.๒๕๔๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ทำให้กรมการศาสนาถูกแบ่งออกเป็น ๒ หน่วยงาน^๕ คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และ “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” เป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัด

^๕ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, กรมการศาสนา, หน้า ๑๕-๑๘

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี^๖ ซึ่งมีผลมาจนถึงปัจจุบัน

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริม พัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้^๗

- (๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทยฐานะ ผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- (๒) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์
 - (๓) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา
 - (๔) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา
 - (๕) ดูแล รักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง
 - (๖) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา
 - (๗) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม
 - (๘) สนับสนุนและส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาโลก
 - (๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีการแบ่งส่วนราชการ ออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการกรม กองพุทธศาสนศึกษา กองพุทธศาสนสถาน กองส่งเสริมงานเผยแผ่พระพุทธศาสนา สำนักงานพุทธมณฑล สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม โดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดใน

^๖ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๖.

^๗ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๒

๗๖ จังหวัด มีบุคลากรประกอบไปด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างเหมาบริการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ และพนักงานศาสนา รวมทั้งหมดกว่าหนึ่งพันสองร้อยสี่สิบคน^๔

ในการปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น จะมีแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและผลักดันให้การดำเนินงานเกิดผลสัมฤทธิ์นำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานในภาพรวมของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จากรายงานผลการวิจัยทุนสนับสนุนโดย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ในโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน เรื่อง “ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต” (๑ มีนาคม ๒๕๖๒ - ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓)จัดทำโดย ผศ.ดร. วิษณุพงศ์ โพธิพิรุฬห์ แห่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสะอาด แห่งมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาเหตุและปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตัดสินใจว่าจะร้องเรียนหรือไม่ เมื่อพบเห็นการคอร์รัปชันในหน่วยงานของตน

ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการส่วนกลางร้อยละ ๓๖ เคยพบเห็นการทุจริตในหน่วยงานของตน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเอาทรัพย์สินราชการไปใช้ส่วนตัว (ร้อยละ ๕๕.๗๓) รองลงมาเป็นเรื่องการออกไปเสริมเกินราคาจริง (ร้อยละ ๑๐.๗๙) การเรียกเงินใต้โต๊ะจากประชาชน (ร้อยละ ๖.๓๗) การทุจริตเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง (ร้อยละ ๖.๓๑) และการปลอมแปลงเอกสารทางราชการ (ร้อยละ ๕.๘๒) และผลการวิเคราะห์แยกหน่วยงาน พบว่า หน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ที่เคยพบการทุจริตภายในหน่วยงาน สูงสุด ๕ ลำดับ ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ (ร้อยละ ๔๓) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ร้อยละ ๔๐) กระทรวงวัฒนธรรม (ร้อยละ ๓๘) กระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ ๓๓) และอีก ๓ หน่วยงานที่ร้อยละเท่ากัน (ร้อยละ ๓๒) ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงแรงงาน และกระทรวงยุติธรรม^๕

จากผลการวิจัยดังกล่าวที่พบว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ที่เคยพบการทุจริตภายในหน่วยงาน สูงสุดเป็นลำดับที่ ๒ นั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการบริหารงานภายในของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการทำงาน มีการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่ นายนิติไชย เกษมมงคล รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฐานะโฆษกสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แถลงเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๓ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.

^๔ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, กรอบอัตรากำลังบุคลากร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ณ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

^๕ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต, ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓, หน้า iv

ได้ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนากรณีทุจริตการเบิกจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุนการบูรณะปฏิสังขรณ์วัด ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือเงินทอนวัด โดยร่วมกันจัดให้มีการเบิกจ่ายเงินให้แก่ ๗ วัด ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน และพัฒนาวัด ซึ่งเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินให้กับวัดไปแล้ว มีการติดต่อขอเงินบางส่วนคืน หรือขอคืนทั้งหมด แล้วนำไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นโดยทุจริต โดยผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดได้แก่ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กับพวกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

มติของ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดข้าราชการสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในครั้งนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการขุดรากถอนโคนการทุจริตเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นในช่วงปี ๒๕๕๕-๒๕๕๙ โดยกองบังคับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (บก. ปปป.) ได้แจ้งความผิดของข้าราชการ พระระดับสูง และประชาชนจำนวน ๑๙ รายทั่วพื้นที่ในเรื่องนี้ และได้ส่งสำนวนคดีต่อมาให้ ป.ป.ช.ดำเนินการกับข้าราชการ โดยระลอกแรกมี ๑๒ สำนวน มูลค่าความเสียหายราว ๖๐ ล้านบาท เป็นวัดในเขตพื้นที่จังหวัดลำพูน ลำปาง อุยธยา อำนาจเจริญ เพชรบุรี และชุมพร ระลอกที่สองมี ๒๓ สำนวน ความเสียหาย ๑๔๑ ล้านบาท รวมทั้งสิ้น ๙๗ เรื่อง โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ตั้งอนุกรรมการไต่สวนแล้ว ๘ เรื่อง โดยในชั้นไต่สวนของ ป.ป.ช.พบการทุจริตเป็นขบวนการ กลุ่มแรกทำหน้าที่ติดต่อทางวัดเพื่อเสนอว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีงบประมาณอุดหนุนให้ กลุ่มที่สองมีการจัดทำเอกสารเท็จจออนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนแก่วัด และกลุ่มสุดท้ายคือ ผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ โดยพบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและพระสงฆ์ร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบร่วมกันทุจริตเงินงบประมาณอุดหนุนของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๓ ประเภท คือ ๑. งบประมาณเงินอุดหนุนบูรณะปฏิสังขรณ์วัดและพัฒนาวัด ๒. งบประมาณเงินอุดหนุนส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนา และ ๓.งบงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา-แผนกธรรม-แผนกบาลี^{๑๐}

จากกรณีสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดังกล่าว จึงสมควรที่จะทำการศึกษาสภาพปัญหาและมาตรการในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ หรือหลักธรรมาภิบาล(good governance) เป็นเครื่องมือและกลไกในการดำเนินงาน

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑ เพื่อทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม การบริหารงานภาครัฐ และความ เป็นมา วิวัฒนาการ เกี่ยวกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

^{๑๐} สำนักข่าว บีบีซี นิวส์, “มติ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ๙ ข้าราชการสำนักพุทธฯ ทุจริตเงินทอน ๓ วัด ใน จังหวัดชายแดนใต้”, ๘ มกราคม ๒๐๑๘ [Online], available URL: [https://www.bbc.com/thai/thailand-๔๒๖๐๓๓๑๒, ๒๐๒๐\(กันยายน ,๑๐\)](https://www.bbc.com/thai/thailand-๔๒๖๐๓๓๑๒, ๒๐๒๐(กันยายน ,๑๐))

๒.๒ เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคต่างๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานและการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๒.๓ เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานและการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อการเอื้อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ โดยใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ หรือหลักธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเครื่องมือและกลไกในการดำเนินงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๓.แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ

๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้นหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นปรัชญากฎหมายหรือนิติปรัชญา อันเป็นแนวคิดทางนิติศาสตร์และการเมืองการปกครองที่ประเทศต่างๆ ยอมรับกันมาช้านานและใช้เป็นฐานรากของการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายในเกือบทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนในการตีความกฎหมาย โดยหลักการว่าควรจะต้องมีกรอบๆ หนึ่งควบคุมบังคับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็คือหลักนิติธรรมนั่นเอง ระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมย่อมเป็นหลักประกันแก่สังคมภายใต้กฎหมายนั้นๆ ว่าพวกเขาจะได้รับการดูแลและปฏิบัติจากใช้อำนาจรัฐที่อาศัยกฎหมายเหล่านั้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหลักที่เกิดในประเทศอังกฤษ อันเป็นต้นกำเนิดของประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ โดยหากจะสืบสาวถึงความเป็นมาของหลักนิติธรรม อาจพิจารณาย้อนไปได้จนถึงสมัยกรีกโบราณ

เพลโต (Plato ๔๒๘-๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกได้แต่งหนังสือวิเคราะห์การเมืองการปกครองที่มีชื่อเสียงไว้ ๒ เล่ม คือ เรื่องอูตมรัฐ (The Republic) ได้เสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดต้องปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี ใช้คุณธรรมปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วการหาบุคคลผู้มีลักษณะเป็นราชาปราชญ์นั้นหาได้ยากอย่างยิ่ง ในช่วงบั้นปลายของชีวิต เพลโตได้เขียนหนังสือชื่อ The Laws ซึ่งได้ข้อสรุปว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมในแก่สังคมและทำให้สังคมมีความสุข โดยเขาเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน^{๑๑}

อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ผู้เป็นศิษย์ของเพลโตได้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมายนั้น เขาเสนอว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึง

^{๑๑} ธานินทร์ ภัยวิเชียร, *หลักนิติธรรม*, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๒.

ปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม แต่ก็มีประโยชน์ที่จะให้คนบางคนมีอำนาจสูงสุดในฐานะผู้พิทักษ์(guardians) และผู้รับใช้ (ministers) ของกฎหมาย แม้ว่าผู้ปกครองเป็นคนที่ดีที่สุดใน แต่กฎหมายเป็นเหตุผลที่ไม่ได้รับผลกระทบจากความปรารถนา (desire) อริสโตเติลสนับสนุนการปกครองภายใต้กฎหมาย เพราะความเสี่ยงของการฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) และการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบเมื่ออำนาจอยู่ในมือของคนเพียงคนเดียว^{๑๒}

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law ได้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในช่วงระยะเวลาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมาและได้รับการอธิบายอย่างเป็นระบบขึ้นครั้งแรกโดย เอ.วี.ไดซี่ (A.V.Dicey - Albert venn Dicey) (๑๘๓๕ – ๑๙๒๒) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ผู้เขียนหนังสือชื่อ “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” โดยในหนังสือดังกล่าวได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมว่ามีสาระสำคัญ ๓ ประการ^{๑๓} ดังต่อไปนี้

๑) หลักความสูงสุดของกฎหมาย : ความเป็นสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ที่บุคคลทุกคนถูกปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน

๒) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย : บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ไม่มีบุคคลโดยอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะเขาผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ทุกๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ

๓) หลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง : หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น (foreign constitutions)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ เขาให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง นี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า The Rule of Law โดยอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดของไดซี่เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอัน

^{๑๒} Brian Z. Tamahana, *On the Rule of Law : History, Politics, Theory*. (Cambridge University Press, ๒๐๐๔), p. ๑๐.

^{๑๓} อักขราทรร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย,” ใน *นิติรัฐกับสังคมไทย*, (กรุงเทพฯ : สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, ๒๕๕๒), หน้า ๔๐.

ขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้^{๑๔}

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยการยอมรับหลักนิติธรรมไว้ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ ว่า “...that human rights should be protected by the rule of law”^{๑๕}

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรม ว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (Good governance) ที่บุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ (Accountable to laws) ที่ได้ประกาศใช้ (Publicly promulgated) ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม (Equal enforced) และได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ (Independently adjudicated) และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน”^{๑๖}

สำหรับภูมิภาคอาเซียน ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นธรรมนูญหลักของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ระบุว่า “ประเทศสมาชิกของประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) จะต้องยึดมั่นหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” นอกจากนี้ มาตรา ๑ (๗) ของกฎบัตรยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอาเซียนประการหนึ่งว่า “เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม และเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เป็นต้น

ผลจากการที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติและภูมิภาคอาเซียน เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้มีการนำหลักนิติธรรมมาถือปฏิบัติในการบริหารราชการและในกระบวนการยุติธรรม โดยในประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมได้มีการก่อตัวและได้รับการกล่าวถึงมาเป็นเวลานานพอสมควร ในช่วงแรกมีการกล่าวถึงคำว่า The Rule of Law โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไป เช่นคำว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “นิติธรรมวินัย” “หลักกฎหมาย” “หลักธรรมแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติปรัชญา” “นิติสดมภ์” หรือ “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” จนในภายหลังจึงได้เริ่มใช้คำที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม”^{๑๗}

^{๑๔} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” *จลนिति* ๙, ๑ (มกราคม ๒๕๕๕) : ๖๐-๖๒..

^{๑๕} กระทรวงการต่างประเทศ,ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑), หน้า ๔-๕.

^{๑๖} ชิตาพร โต๊ะวิเศษกุล และคณะ, “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” *วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย, คณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา*, ๙ , ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๖๐) : ๔๖๓-๔๖๔.

^{๑๗} กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม”, *บทบัญญัติ* เล่ม ๖๘ ตอน ๔ (เดือนธันวาคม ๒๕๕๖) : ๒๗.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ และ พ.ศ.๒๕๒๕ ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “หลักนิติธรรม” ว่า หมายถึง “หลักกฎหมาย” ปี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ในปี พ.ศ.๒๕๕๔ ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Rule of Law)”^{๑๘}

ทั้งนี้ ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวว่าหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลัก ๔ ประการ^{๑๙} คือ

๑) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) หลักนิติธรรมจะเป็นหลักนิติธรรมได้ต้องมีสมมติฐานสารบัญญัติคือว่ากฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural rule of law) ถือว่าการใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจและใช้อำนาจภายในขอบเขต

๓) องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional rule of law) คือว่าต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย คือว่าการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมายการพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า^{๒๐} “หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เกิดทุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ให้ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม โดยมีสาระสำคัญดังนี้^{๒๑}

^{๑๘} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน๒๕๕๖), หน้า ๘๔๔.

^{๑๙} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรม ประชาธิปไตยและธรรมาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙), หน้า ๒๔-๒๗.

^{๒๐} ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, หน้า ๒๑.

^{๒๑} คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือ การกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หาก กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือ แแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้ บังคับ

๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดี ของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตก บกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะมีความเกี่ยวข้องกับ ๔ เรื่อง ได้แก่^{๒๒}

๒.๑) กฎหมาย : กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง มีเหตุผล มีความ ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม นำไปสู่ ความเป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยต้องไม่มีผล ย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่มีความ เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด โดยกฎหมายที่ดীনั้นต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่ กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย

๒.๒) กระบวนการนิติบัญญัติ : ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

๒.๓) กระบวนการยุติธรรม : กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึง ได้โดยสะดวกไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ส่งเสริมให้มี กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๒.๔) นักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐ : นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ ยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ มีความ ซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, **หลักนิติธรรม The Rule of Law** ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ ::พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, ๒๕๕๗), หน้า ๑-๒.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘-๙.

สำหรับประเทศไทยได้มีการรับรองหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรอง “หลักนิติธรรม” ว่าต้องเป็นหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามมาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า

“ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้การตรากฎหมายต้องไม่ขัดกับหลักนิติธรรม ตามมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า

“ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ”

นอกเหนือจากการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้โดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติถึงหลักการที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ในมาตราต่างๆ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (มาตรา ๓) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (มาตรา ๒๗) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน (หมวด ๓) เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา ๒๘) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา ๓๑) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา ๓๔) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม มีความเป็นมาอย่างยาวนานมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณและได้รับการยอมรับเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ จนกระทั่งองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติและภูมิภาคอาเซียน ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมและให้รัฐภาคีสมาชิกถือปฏิบัติ สำหรับประเทศไทยเองได้ยอมรับหลักนิติธรรมทั้งในทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งปวงจะต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนี้ด้วย

๓.๒ แนวคิดการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ

ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันนี้ หลักนิติธรรม หรือที่นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวว่ามีหมายถึงหลัก “ธรรมาภิบาล (Good

Governance)” นั้น นับเป็นแนวความคิดหรือหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า “คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง” และคำว่า “อภิบาล” หมายความว่า “บำรุงรักษา ปกครอง”^{๒๓} ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” ตามความหมายของราชบัณฑิตยสถาน จึงหมายถึง วิธีการปกครองที่ดี

“ธรรมาภิบาล” ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลสากล เน้นกฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)^{๒๔}

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมาย “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึง ฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะเข้ามาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

คำว่า Good Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี ๑๙๘๙ ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของกลุ่มประเทศในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยชี้ว่าปัญหาของการพัฒนาประเทศที่ทำให้ไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชั่นของผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งได้เสนอว่า ระบบการบริหารภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (governance) โดยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลายควรคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลด้วยโดยเฉพาะให้มีการปฏิรูปกฎหมาย และระบบบริหารภาครัฐ

^{๒๓} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๖, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖), หน้า ๕๙๗.

^{๒๔} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย., (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕), หน้า ๑-๒.

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนในการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะธนาคารโลกได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น โดยการบริหารภาครัฐที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยการยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้ แนวคิด good governance ได้แพร่หลายเข้าไปในการบริหารภาครัฐกิจเอกชนที่เรียกว่า บรรษัทภิบาลหรือ cooperate governance ^{๒๕}

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้มีมติเผยแพร่หลักการธรรมาภิบาล โดยใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่ง ที่ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ.๒๕๔๐ จำเป็นต้องยอมรับเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหาเศรษฐกิจ เป็นจำนวนเงิน ๑๗.๒ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งรัฐบาลไทยต้องให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในภาครัฐ ^{๒๖}

ดังนั้น แนวคิดธรรมาภิบาลจึงได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามความหมายสากลในประเทศไทยนับจากปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา โดยปรากฏครั้งแรกใน “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔)” ซึ่งมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักเพื่อการพัฒนาให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติ โดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ตามระเบียบฯ ได้ระบุความหมายธรรมาภิบาล หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน”

ภายหลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๔๕ ซึ่งมาตรา ๓/๑ กำหนดว่า...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของ

^{๒๕} ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล,(กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า ,๒๕๕๘), หน้า ๕-๗.

^{๒๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย., (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕), หน้า ๑-๒.

ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวความคิด หลักการ พื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยยึดถือหลักนิติธรรมระบบ คุณธรรมและจริยธรรม เป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุม ดูแลการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลสุดท้าย ให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม สุจริตโปร่งใส คุ้มค่า โดยคำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาองค์การให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพในการทำงานและเป็นที่ยอมรับในสังคม

๔. การวิเคราะห์สภาพปัญหาและการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๔.๑ การวิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ทั้งนี้ อาจจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นสภาพปัญหาด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน สภาพปัญหาด้านการงบประมาณ และสภาพปัญหาด้านกระบวนการจัดการหรือการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) สภาพปัญหาด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ในการพิจารณาสภาพปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น ปรากฏข้อมูลจำนวนบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งหมด ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (สิงหาคม ๒๕๖๓) ประกอบไปด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างเหมาบริการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ และพนักงานศาสนการ รวมทั้งหมดกว่า ๑,๓๐๐ คน โดยมีอัตรากำลังข้าราชการในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่และความรับผิดชอบ เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดอ่างทองมีอัตรากำลัง ๙ คน สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดพังงามีอัตรากำลัง ๗ คนและสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนครราชสีมา มีอัตรากำลัง ๒๕ คน เป็นต้น ก็จะเห็นถึงความแตกต่างกันในด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ในขณะที่จังหวัดใหญ่ๆ มีอัตรากำลังบุคลากรจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน พนักงานมีขวัญกำลังใจดี มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดบางแห่งที่เป็นจังหวัดเล็ก มีอัตรากำลังค่อนข้างน้อย เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้มีการทำงานที่เกินกำลังเกินขอบเขต เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และอาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ทั้งในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน การหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเห็นได้จากสภาพปัญหาการทุจริตเงินทอนค่าวัด ซึ่งเป็นข่าวในสื่อมวลชนไปทั่วประเทศ

และสร้างความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการศาสนา

นอกจากสภาพปัญหาการมีอัตรากำลังบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานแล้ว สภาพปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การที่บุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาค ขาดบุคลากรที่มีความรู้ มีทักษะในการบริหารจัดการและในด้านกฎหมาย ที่จะให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่คณะสงฆ์ในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ เช่น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือศาสนสมบัติต่างๆ เป็นต้น

สำหรับสภาพปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่สำคัญประการหนึ่งคือ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารหรือระดับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ที่ต้องมีการประสานงานบูรณาการร่วมกันกับทุกภาคส่วนทั้งฝ่ายคณะสงฆ์ ฆราวาส ส่วนราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในเรื่องของการบริหารองค์กร และความรู้ด้านศาสนาเป็นอย่างดี แต่การแต่งตั้งผู้บริหารระดับจังหวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขาดการกลั่นกรองด้านคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอ จึงทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดบางแห่งเป็นไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ และไม่สามารถสนองตอบภารกิจต่างๆ ทั้งของรัฐและของคณะสงฆ์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดให้มีความเหมาะสมชัดเจน สามารถปฏิบัติงาน ทั้งในภาคส่วนของแนวนโยบายรัฐบาล และในภาคส่วนของความต้องการของคณะสงฆ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนั้นได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยบุคลากรเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดแห่งหนึ่งและพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนั้น คือการที่บุคลากรภายในองค์กรขาดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร บุคลากรขาดความสามัคคี แบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาบุคลากร และผู้บริหารไม่มีการส่งเสริมด้านการศึกษาต่อของบุคลากร^{๒๗}

ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ นั้น สำหรับในราชการส่วนกลาง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในแต่ละกลุ่มงานมีอัตรากำลังและคุณสมบัติในการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างเหมาะสม ปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงอยู่ที่บุคลากรในส่วนภูมิภาค ซึ่งบางจังหวัดมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่

^{๒๗} พรพิมล ศิริวิวัฒน์สรณ์, “การพัฒนาบุคลากรภาครัฐของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด : กรณีศึกษาสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสมุทรสาคร. การศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๕๕, หน้า ๘.

ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาด้านทักษะการปฏิบัติงานที่ขาดความรู้ด้านการบริหารจัดการและความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ จึงสมควรที่จะส่งเสริมพัฒนาบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยทำการฝึกอบรมหรือส่งเสริมให้มีการศึกษาต่อในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ สนองตอบภารกิจทั้งในส่วนของภาครัฐและคณะสงฆ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

(๒) สภาพปัญหาด้านงบประมาณ

ปัญหาด้านงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น หากพิจารณากรอบงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในแต่ละปีก็จะพบว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนค่อนข้างมาก เช่น แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น ๔,๙๓๐.๕๐๖๘ ล้านบาท^{๒๘} แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น ๔,๘๕๓.๖๕๕๐ ล้านบาท^{๒๙} นับว่าเป็นงบประมาณที่มีจำนวนค่อนข้างมากหากเปรียบเทียบกับกรมการศาสนา ซึ่งมีงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒ รวม ๔๐๙.๘๒๑๖ ล้านบาท^{๓๐} และปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ รวม ๔๑๒.๓๒๖๑ ล้านบาท^{๓๑}

ทั้งนี้ หากพิจารณารายละเอียดงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓ จำนวน ๔,๘๕๓.๖๕๕๐ ล้านบาท ก็จะพบว่าเป็นแผนงานบุคลากรภาครัฐ จำนวน ๑,๖๑๙.๓๒๗๕ ล้านบาท แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและทุนมนุษย์ จำนวน ๑,๘๗๒.๑๖๑๐ ล้านบาท แผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน ๑,๑๑๙.๘๕๘๙ ล้านบาท และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๒๔๒.๓๐๗๖ ล้านบาท

โดยมีแผนภูมิงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ประกอบไปด้วย งบบุคลากร ๓๘๒.๓๒๕๓ ล้านบาท งบดำเนินงาน ๑๗๘.๑๔๕๙ ล้านบาท งบลงทุน ๓๓.๐๓๓๕ ล้านบาท งบรายจ่ายอื่น ๓๒.๓๔๔๖ ล้านบาท และเป็นเงินอุดหนุน ๔,๒๒๗.๘๐๕๗ ล้านบาท^{๓๒}

จะเห็นได้ว่าเงินงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในส่วนของเงินอุดหนุนมีสัดส่วนมากกว่างบประมาณส่วนอื่นๆ จำนวนค่อนข้างมาก และเหตุนี้เองที่ทำให้เกิดเหตุการณ์

^{๒๘} สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๖๒), หน้า ๑๙

^{๒๙} สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๖๓), หน้า ๑๙

^{๓๐} บันทึกข้อความ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมการศาสนา, ที่ วธ ๐๓๐๑.๖/๒๘๘ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๒ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๒

^{๓๑} กรมการศาสนา, สรุปการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๓

^{๓๒} สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๖๓), หน้า ๑๙

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันกรณีเงินทอนวัด เนื่องจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจในการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาให้แก่วัดต่างๆเป็นจำนวนมาก

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานและใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาของสำนักงานส่งเสริมพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๑ และ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้เคยตั้งเป็นข้อสังเกตว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุน งบบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดให้ชัดเจน สะดวก ไม่ยุ่งยาก โดยให้ความสำคัญในการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดเล็กๆที่อยู่นอกเหนือ มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน มีการกำกับดูแลและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง สามารถตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อให้มีความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งควรมีการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีทุจริต และควรกำกับดูแลการออกใบอนุโมทนาบัตรที่วัดเป็นผู้ออกให้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษีเงินได้สูงกว่าการบริจาคจริง และควรมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการออกใบอนุโมทนาบัตร เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตหรือปลอมแปลงเพื่อนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษี^{๓๓}

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ.๒๕๖๓ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ดังนี้

๑) ตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๑ และ ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นเงินอุดหนุนงบบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดและประเด็นการออกใบอนุโมทนาบัตร เหมือนกันทั้ง ๒ ปี จากข้อสังเกตดังกล่าว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดหรือไม่ อย่างไร

๒) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะว่าได้รับงบประมาณจำนวนเท่าไร และได้พิจารณาเห็นชอบที่จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่วัดไหนบ้าง จำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ว่าแต่ละวัดใช้งบประมาณที่รัฐอุดหนุนได้อย่างคุ้มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับจัดสรรหรือไม่ โดยหน่วยงานจะต้องเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวด้วย

๓) จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตเงินทอนวัดในช่วงที่ผ่านมา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีการดำเนินการหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ และหากมีการดำเนินการ

^{๓๓} สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ,(กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณของรัฐสภา,๒๕๖๓), หน้า ๑๕ -๑๖.

แล้ว ผลเป็นอย่างไรบ้าง และหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการแก้ปัญหาจากกรณีดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๔) ปัจจุบันการจัดทำบัญชีทรัพย์สินของวัดมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานหรือไม่ มีกลไกหรือเครื่องมือในการตรวจสอบงบประมาณที่วัดได้รับอุดหนุนทั้งจากเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณหรือไม่ อย่างไร^{๓๔}

จากประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่มีต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนแก่วัดในพระพุทธศาสนาในรูปของเงินสนับสนุนการศึกษา การสนับสนุนก่อสร้างปฏิสังขรณ์ การสนับสนุนสำนักปฏิบัติธรรม รวมทั้งเงินนิตยภัตพระสังฆาธิการในระดับชั้นต่างๆ ซึ่งมีข้อบกพร่องมีช่องว่างในการบริหารงบประมาณนั้น สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ยังขาดระบบการควบคุมกำกับ และติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาในการกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา คือการที่วัดขาดโครงสร้างการบริหารการเงินที่เป็นระบบ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าอาวาส การไม่มีรายงานทางการเงินที่เป็นมาตรฐาน และไม่มีการเก็บข้อมูลทางการเงินของวัดไว้ ทำให้ขาดการสะท้อนภาพรวมของการบริหารการเงินของวัด ซึ่งหน่วยงานสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการเงินของวัดไทยหรือการจัดทำฐานระบบข้อมูลด้านการเงินของวัดในพระพุทธศาสนาได้อย่างเป็นระบบมากพอ ในขณะเดียวกัน ปัจจัยที่เป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาพบว่าปัจจัยที่เป็นปัญหาเกิดจากโครงสร้างของมหาเถรสมาคมที่ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ มีความล่าช้า และไม่มีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากพอ

ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมกิจการพุทธศาสนา ก็ขาดระบบการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นบุคลากรในองค์กรไม่มีคุณภาพ ไม่มีหลักนิติธรรม ขาดคุณธรรม จริยธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตเสียเอง และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานอื่นจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาแทน^{๓๕}

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๕} อนุชา ช้างน้อย และศรดา สมพอง, ความรับผิดชอบกับการกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา, ใน วารสารมหาจุฬานาคารทรรศน์ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑๐ (ธันวาคม, ๒๕๖๒), หน้า ๕๘๙๐-๕๘๙๑

(๓) สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการ

สำหรับสภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น อาจพิจารณาได้ ดังนี้

(๓.๑) ปัญหาด้านระบบการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาพบว่าโดยที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ หรือการสั่งการไว้กับส่วนกลางมากเกินไป การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาค คือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา การประสานความต้องการทั้งของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขาดความคล่องตัวในการทำงาน ไม่กล้าตัดสินใจ

ในขณะเดียวกันก็พบว่าหน่วยปฏิบัติคือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีปัญหาในด้านการวางแผนการปฏิบัติงานที่ขาดความชัดเจน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรสนับสนุนให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีการวางแผนประจำปีให้มากขึ้น มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมและชัดเจน และควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปประสานงานและศึกษาการทำงานของคุณะสงฆ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งแจ้งการทำงานของภาครัฐให้สงฆ์เข้าใจมากกว่าที่เป็นอยู่

ด้านกระบวนการให้บริการ พบว่าในการติดต่องานของประชาชนหรือคณะสงฆ์กับหน่วยงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีปัญหา มีความชุกชลัก ความไม่สะดวก ลำช้า หรือเจ้าหน้าที่ไม่ชี้แจงหรือแนะนำให้ชัดเจน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีกระบวนการให้บริการที่ว่องไวและสะดวกให้มากขึ้น ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ข้อมูลข่าวสารหรือชี้แจงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่รวดเร็วกว่าเดิม เพิ่มการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น เพื่อช่วยเหลืองานของวัดและพุทธศาสนาดำเนินการอย่างเต็มความสามารถ^{๓๖}

(๓.๒) ปัญหาด้านระบบฐานข้อมูล (Data Base)

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในด้านการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนั้น คือการขาดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัจจุบันทั้งในเรื่องของจำนวนพระภิกษุสามเณรที่อยู่ในเขตพื้นที่ ระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี การเงิน ทรัพย์สิน หรือศาสนสมบัติของวัดต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด โดยเฉพาะฐานข้อมูลจำนวนพระภิกษุสามเณรที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้พระภิกษุสงฆ์ต้องมีบัตรประจำตัวที่เรียกว่าใบสุทธิ ซึ่งพระอุปัชฌาย์เป็นผู้ออกให้ โดยมีเจ้าคณะผู้ปกครองระดับเจ้าคณะอำเภอขึ้นไปลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งรับรอง แต่สภาพปัญหาเกี่ยวกับ

^{๓๖} ธนภัทร ทวีศรี, “ประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดกาญจนบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๙๒-๙๕

ใบบุศติของพระคือ การทำใบบุศติไม่ได้ครอบคลุมพระทุกรูป และเมื่อลาสิกขาออกไปก็มิได้มีการ
จำหน่ายในทางทะเบียน ตลอดจนมีการปลอมแปลงใบบุศติเพื่อนำไปเรียไรเงินหรือหลอกลวงแสวงหา
ผลประโยชน์โดยมิชอบ

ทั้งนี้ มหาเถรสมาคมได้มีมติ ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑^{๓๗} สนับสนุน
การให้พระภิกษุสงฆ์ไปทำบัตรประจำตัวประชาชนเพิ่มขึ้นจากใบบุศติอีกหนึ่งใบ แม้ว่าตามกฎหมาย
พระภิกษุสงฆ์จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนก็ตาม แต่หากประสงค์จะทำบัตร
ประชาชนก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ การมีบัตรประจำตัวประชาชนโดยมีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานะของ
พระภิกษุจะทำให้การตรวจสอบความเป็นพระ การปลอมแปลงต่างๆทำได้ยากกว่าการปลอมแปลง
ใบบุศติ เป็นการป้องกันบุคคลมิให้แอบอ้างตัวเป็นพระเพื่อแสวงหาประโยชน์ต่างๆ โดยมิชอบ

ต่อมา ในการประชุมมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐
ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการจัดทำบัตรสมาร์ตการ์ดของพระภิกษุสามเณรตามที่สำนักงาน
พระพุทธศาสนาแห่งชาติเสนอ โดยเลขาธิการมหาเถรสมาคมเสนอว่า สำนักงานพระพุทธศาสนา
แห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการที่ขับเคลื่อนมาตรการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ตามคำสั่ง
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๔๙/๒๕๕๙ ได้เสนอคณะรัฐมนตรี ในคราวประชุม
คณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๐ ความว่า ในปัจจุบันยังไม่มีระบบฐานข้อมูลหนังสือใบบุศติ
อิเล็กทรอนิกส์ของพระภิกษุสามเณร เพื่อใช้ในการบันทึกข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ประวัติส่วนตัว
คุณสมบัติ การเข้ารับการอบรมและการแต่งตั้ง/เลื่อนสมณศักดิ์ การย้ายสังกัดวัด ทำให้ไม่มีข้อมูลเพื่อใช้
ในการบันทึกทะเบียนประวัติเพื่อสนับสนุนและใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนคุณภาพชีวิตของพระภิกษุ
สามเณรในด้านต่าง ๆ จึงเห็นควรให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประสานกับกระทรวงมหาดไทย
และกระทรวงการต่างประเทศ ในการจัดทำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หนังสือใบบุศติ เพื่อให้มี
ฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
พิจารณาดำเนินการจัดทำสมาร์ตการ์ดพระภิกษุสามเณรเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองและ
การสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์

หลังจากนั้น ในวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๐ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอม
สิน ชีวะพฤกษ์) ได้หารือกับผู้แทนมหาเถรสมาคม ๓ รูป ประกอบด้วย พระพรหมมุนี พระพรหมโมลี
และ พระพรหมบัณฑิต พร้อมด้วยผู้บริหารสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเกี่ยวกับแนวทางการถวายน
การสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเจริญมั่นคงแห่ง
พระพุทธศาสนา ณ ห้องประชุมสี่เหลี่อง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีประเด็นการหารือ
เรื่องแนวทางการจัดทำสมาร์ตการ์ดพระภิกษุสามเณร ผู้แทนมหาเถรสมาคมกล่าวว่า เรื่องการจัดทำ
สมาร์ตการ์ดดังกล่าวไม่ใช่เรื่องใหม่ คณะสงฆ์เคยปรารภและขับเคลื่อนเพื่อให้มีการดำเนินงานมาโดย

^{๓๗} สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม, “มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๙/๒๕๕๑ มติที่ ๓๙๑/๒๕๕๑ เรื่อง การทำ
บัตรประจำตัวประชาชนของพระภิกษุสามเณร , ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑

ลำดับ ซึ่งคณะสงฆ์ไม่ขัดข้องที่รัฐบาลเสนอให้มีการจัดทำสมาร์ทการ์ดดังกล่าว เพราะจะเกิดผลดีต่อการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ ทั้งนี้ ปัจจุบันพระภิกษุสามเณรทั่วประเทศได้ไปจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนของแต่ละรูปอยู่แล้ว หากจะจัดทำสมาร์ทการ์ดเห็นควรขอความร่วมมือกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่คณะสงฆ์และรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ลงในฐานข้อมูลของพระภิกษุสามเณรที่มีบัตรประจำตัวประชาชนจะทำให้การดำเนินงานดังกล่าวมีความรวดเร็วและประหยัดงบประมาณ ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายออมสิน ชีวะพฤกษ์) กล่าวว่าได้หารือเป็นการภายในกับผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยยินดีให้ความร่วมมือ และให้การสนับสนุน ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบร่วมกัน ดังนี้

๑. ยังคงหนังสือสุทธิพระภิกษุสามเณรไว้เช่นเดิม

๒. การจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของพระภิกษุสามเณรลงในฐานข้อมูลขอให้มีการพิจารณาพิจารณาโดยรอบคอบ

๓. จะต้องกำหนดสิทธิผู้เข้าถึงฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณรให้ชัดเจน

๔. เสนอมหาเถรสมาคมให้ความเห็นชอบการจัดทำสมาร์ทการ์ดพระภิกษุสามเณร

๕. คณะสงฆ์และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรแยกฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณรออกมาต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัวประชาชนของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารกิจการพระพุทธศาสนา

ที่ประชุมมหาเถรสมาคมได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และให้ดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม^{๓๘}

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคมดังกล่าวก็เกิดปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ โดยเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๖๒ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รายงานต่อที่ประชุมมหาเถรสมาคมว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุกจังหวัดได้รายงานผลการจัดทำสมาร์ทการ์ดและจัดเก็บฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณร ได้คิดเป็นร้อยละ ๕๐.๒๔ สำหรับปัญหาและอุปสรรคคือ แบบฟอร์มเก็บข้อมูลพระภิกษุสามเณร มีจำนวนมาก ทำให้การกรอกข้อมูลและการบันทึกข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และการบันทึกข้อมูลลงในโปรแกรม Excel ตามที่มีการออกแบบไว้ มีรายละเอียดจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการบันทึกข้อมูลมากขึ้น^{๓๙}

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวคิดและหลักการในการจัดทำบัตรสมาร์ทการ์ดของพระภิกษุสามเณรเป็นสิ่งที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม

^{๓๘} สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม, “มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๐ มติที่ ๔๐๑/๒๕๖๐ เรื่อง การถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ , ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๐

^{๓๙} สำนักข่าวไทยรัฐออนไลน์, “เก็บข้อมูลทำบัตรสมาร์ทการ์ดพระอืด พบแบบฟอร์มให้กรอกมีจำนวนมากเกินไป”

๑๖ มกราคม ๒๕๖๒ [Online], available URL: <https://www.thairath.co.th/news/society/๑๔๗๐๗๓๑> , ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓

การกำหนดให้พระภิกษุต้องมีการจัดทำบัตรประจำตัวหลายใบทั้งใบสุทธิพระ บัตรประจำตัวประชาชน และบัตรสมาร์ทการ์ด นั้น เป็นการเพิ่มภาระให้กับพระภิกษุ และทำให้เกิดปัญหาข้อยุ่งยากต่างๆตามมา ทั้งเรื่องระบบฐานข้อมูลที่อาจมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกันกัน ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีการจัดทำบัตรประจำตัวคนพิการในปัจจุบัน นอกจากคนพิการต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ยังกำหนดให้คนพิการไทยจะต้องมีบัตรประจำตัวคนพิการสำหรับการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนด เท่ากับว่าคนพิการไทยต้องมีการทำบัตรประจำตัว ๒ ใบเป็นการเพิ่มภาระและความยุ่งยากให้กับคนพิการ จึงมีการร่วมมือกันระหว่างกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมการปกครองและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ(mou) บูรณาการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงฐานข้อมูลของ ๓ หน่วยงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) แทนบัตรประจำตัวคนพิการตามหลักการ “ทุกสิทธิคนพิการผ่านบัตรประชาชนใบเดียว :One Card All Rights” ^{๔๐}

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากจะนำแนวคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้กับการจัดทำบัตรประจำตัวของพระภิกษุสงฆ์สามเณร โดยให้รวมใบสุทธิพระและบัตรประจำตัวประชาชนของพระให้รวมกันเหลือเพียงบัตรใบเดียว คือบัตรประจำตัวพระภิกษุสามเณรแบบสมาร์ทการ์ด โดยประสานเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและกรมการปกครอง โดยกำหนดวิธีการ ขั้นตอนในการจัดทำบัตร การกรอกแบบฟอร์มต่างๆให้ง่ายและสะดวกที่สุด ก็น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำใบสุทธิหรือบัตรประจำตัวพระภิกษุสามเณรให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองและการสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์ โดยเฉพาะในด้านการจัดทำระบบฐานข้อมูลของพระภิกษุสามเณร

(๓.๓) ปัญหาด้านการจัดการศาสนสมบัติ

ในการจัดการศาสนสมบัตินั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินของวัด โดยกำหนดไว้ใน หมวด ๖ โดยศาสนสมบัติแบ่งออก ๒ ประเภท คือ(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของ พระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง (๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง โดยการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลางให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ ให้ถือว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๔๑}

^{๔๐} กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,หนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๒/ว ๑๒๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เรื่อง การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) ให้กับคนพิการ

^{๔๑} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มาตรา ๔๐.

สำหรับศาสนสมบัติของวัด หมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของวัดใดวัดหนึ่งรวมถึงปูชนียสถานที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณวัด และเนื่องจากวัดเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ การดูแลรักษาและจัดการเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลคือวัด การดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัดที่เจ้าอาวาสจะกระทำได้นั้น จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติในการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดไว้เป็นแม่บทให้เจ้าอาวาสถือปฏิบัติ ซึ่งการจัดการทรัพย์สินของวัดในด้านการลงทะเบียนทรัพย์สิน การจำหน่ายออกจากทะเบียน การทำทะเบียนที่จัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่าวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ประกอบกับมีการกำหนดแบบทะเบียน แบบบัญชี และแบบพิมพ์อื่นๆ สำหรับใช้ในการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปโดยเรียบร้อย^{๔๒}

สำหรับศาสนสมบัติประเภทที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๔ ได้บัญญัติว่า

“การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีและให้ได้มาไม่เกิน ๕๑๐ ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งตะเตะยุติธรรม”

นอกจากนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ได้กำหนดว่า การได้มาซึ่งที่ดินหรือสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน เมื่อได้จดทะเบียนการได้มาตามกฎหมายแล้ว สำหรับวัดในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ส่งหลักฐานการได้มาไปเก็บรักษาไว้ที่กรมการศาสนา(ปัจจุบันคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) สำหรับวัดในเขตจังหวัดนั้น ให้ส่งไปเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด(ปัจจุบันคือ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด)

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจที่สำคัญคือการส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา โดยมีกองพุทธศาสนสถานมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนวัด การสำรวจรังวัดที่ดิน การขอออกหนังสือสำคัญที่ดิน และการตรวจสอบค้นคว้าหลักฐานที่ดินของวัด วัดร้าง และศาสนสมบัติกลาง โดยในส่วนภูมิภาคก็เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

^{๔๒} พระสิทธินิติธาดา, สถานภาพทางกฎหมายของวัดที่มีได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๖๐, หน้า ๒๗๓.

ปัจจุบันการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอารามในพระพุทธศาสนานอกจากเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว กรมที่ดินยังได้ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม ตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๒ กล่าวโดยสรุปคือ วัดจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงจะมีสิทธิถือที่ดินได้ ซึ่งการพิจารณาสภาพการเป็นนิติบุคคลของวัด ให้พิจารณาจากหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ คือ (๑)หนังสือรับรองสภาพวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งรับรองโดยทางราชการ (๒)สำเนาประวัติวัดหรือสำเนาทะเบียนวัดซึ่งรับรองโดยทางราชการ (๓) ประกาศตั้งวัดของกระทรวงศึกษาธิการ หรือ (๔)ประกาศตั้งวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และสำหรับกรณีวัดมีที่ดินเดิม รวมที่ดินที่ได้มาแล้วเกิน ๑๐๐ ไร่ กรมที่ดินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดจะส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้น มติมหาเถรสมาคม ในการประชุมครั้งที่ ๑๖/๒๕๒๘ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๘ ได้มีมติให้การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน คือ การขอรังวัดโฉนด การขอสอบเขต การขอแบ่งแยก และการขอรับรองแนวเขตที่ดินของวัด ให้เจ้าอาวาสมอบฉันทะให้กรมการศาสนาหรือตัวแทนของกรมการศาสนา(ปัจจุบันคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด) เป็นผู้กระทำการนิติกรรมแทนวัด แต่ข้อตกลงใดๆ ในการทำนิติกรรมในกรณีเช่นนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าอาวาสก่อน^{๔๓}

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของวัดในกรณีทั่วไป วัดและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติก็มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก อย่างไรก็ตาม ในการได้มาซึ่งที่ดินของวัดซึ่งมีสภาพปัญหามากที่สุดก็อยู่ในกรณีของการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งผลจากการปฏิบัติตามระเบียบฉบับดังกล่าวนี้ มีผลทำให้ที่ดินของวัดที่ได้มาหลัง ปี พ.ศ.๒๕๔๗คือหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ.๒๕๔๗ ที่ดินของวัดที่ถูกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ออกทับ โดยการที่หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” ดำเนินการออก นสล. โดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่ตรงกับทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ ประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ทำให้ออก นสล. ทับที่ดินทำกินของประชาชนรวมทั้งที่ดินของวัดที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการออก นสล. และทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและรวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนาน แม้ว่าจะมีกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงพบว่าการออก นสล. ยังคงมีปัญหาและ

^{๔๓} สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ,๒๕๕๓), หน้า ๓๐.

หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกระทบสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและสิทธิในการทำกินเพื่อการครองชีพเพียงพอที่จำเป็นอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้^{๔๔}

ผลจากการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๐ มีผลทำให้ที่ดินของวัดที่ได้มาหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๗ คือหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ หมดกรรมสิทธิในที่ดินของวัดทั้งหมด ส่วนวัดที่มีการจัดตั้งหรือได้ที่ดินมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และถูกออก นส. ทบที่ ก็ต้องมีขั้นตอนต่างๆ มากมายที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้กรรมสิทธิที่ดินของวัดคืน

สำหรับขั้นตอนต่างๆ ในการที่จะยื่นเรื่องเพื่อขอถอนสภาพที่ดินออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และแนวปฏิบัติของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่างๆ โดยสรุป ดังนี้

๑. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรับเรื่องชาวบ้าน/พระสงฆ์แจ้งว่าวัดถูกที่ นส. ออกทบที่วัด ไม่สามารถดำเนินการสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เพราะการสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องมีโฉนดที่ดินมาประกอบ

๒. เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่สอบถามชาวบ้าน ตรวจสอบพยานวัตถุ พยานบุคคล เพื่อทำประวัติวัดว่าวัดได้มีการจัดตั้งก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

๓. หากวัดตั้งก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ให้ทำประชาคมชาวบ้าน ของหมู่บ้านอันเป็นที่ตั้งของที่ นส. เพื่อรับฟังความคิดเห็นและขอความเห็นชอบจากที่ประชุม

๔. ส่งมติประชาคมชาวบ้านที่เห็นชอบ เพื่อขอความเห็นชอบจากที่มติประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) หรือเทศบาลแล้วแต่อยู่ที่ นส. อยู่ในเขต อบต. หรือเขตเทศบาล

๕. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเสนอเอกสาร ตามข้อ ๒-๔ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อขอออกโฉนดที่ดินและจ่ายเงินค่าออกรังวัด นัดลงรังวัดขอเขตที่ดิน

๖. เจ้าพนักงานที่ดินเสนอเอกสารทั้งหมดตามข้อ ๕. ต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ "(กปร.)"

^{๔๔} สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานข้อเสนอแนะที่ ๔/๒๕๖๑ รายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(นส.) ทบที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน”, ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑, หน้า ๑.

๗. คณะกรรมการ กพร.ทั้งของส่วนกลางและจังหวัดร่วมประชุมลงมติการขออนุญาตที่ดินของวัด

๘. หาก กพร.มีมติเห็นชอบ ให้สำนักงานที่ดินนำมติไปออกโฉนดที่ดินให้กับวัดต่อไป^{๔๕} ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ ในทางปฏิบัติจะใช้ระยะเวลาตั้งแต่ ๓ เดือน ถึง ๑ ปี แล้วแต่ความยากง่ายของพยานหลักฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้องแต่สภาพปัญหาที่สำคัญที่สุดคือการกำหนดให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนชุมชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งหากเขตวัดที่ถูก นสล.ทับที่ อยู่ในเขตพื้นที่ของชุมชนที่นับถือศาสนาอื่นที่มีใช้พุทธศาสนา การทำประชาพิจารณ์เพื่อเห็นชอบให้คืนที่แก่วัดในพระพุทธศาสนาก็แทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะมติของที่ประชุมประชาคมจะต้องออกมาในลักษณะที่ให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์เท่านั้น ซึ่งในข้อเท็จจริงพื้นที่ของวัดที่มีปัญหาในลักษณะนี้เป็นพื้นที่ของวัดแต่ดั้งเดิมและมีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้กับวัดได้ เนื่องจากปัญหาคือการที่ไม่ได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์จากที่ประชุมของประชาคมนั้นเอง

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาให้ที่ดินของวัดที่ได้จัดตั้งหรือได้มาหลังปี พ.ศ.๒๕๔๗ ถูกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ออกทับที่ดินของวัดโดยมิชอบ จึงควรให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแจ้งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุกจังหวัด ทำการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของวัดที่ถูกออก นสล. ทับที่จากวัดทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยให้ระบุชื่อของที่พักสงฆ์หรือวัด สถานที่ตั้ง และพิกัดที่พักสงฆ์ ตลอดจนจำนวนเนื้อที่ที่ดินมีปัญหาหรือถูก นสล. ทับ เมื่อได้ระบบฐานข้อมูลพื้นที่ของวัดที่ถูก นสล. ทับที่ทั่วทั้งประเทศแล้ว ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำเสนอข้อมูลและสภาพปัญหาเหล่านั้นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหา โดยมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือการเสนอขอแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหลักการว่า ในกรณีที่หากมีพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสาร ยืนยันว่า วัดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการจดทะเบียน นสล. ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำพยานหลักฐานดังกล่าวไปยื่นขออนุญาตที่ดินให้กับวัดได้เลย โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนในการยื่นขอถอนสภาพที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยพ.ศ.๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้สำหรับการขอถอนสภาพที่ดิน นสล.โดยทั่วไป

๔.๒ การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

จากสภาพการณ์ของปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมพระพุทธศาสนาแห่งชาติดังกล่าวมา ในการแก้ไขปัญหาจึงเห็นควรให้นำหลักนิติธรรม หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการ

^{๔๕} ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๒ การถอนสภาพ ข้อ ๑๐ ถึงข้อ ๒๐

บริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม สำหรับประเทศไทยโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ ๖ ประการ ดังต่อไปนี้^{๔๖}

(๑) **หลักนิติธรรม (Rule of Laws)** เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมาย กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายต้องถูกต้องและเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายต้องเท่าเทียม การปฏิบัติตามกฎหมายที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมของประชาชน ประกอบด้วยหลักการทั้งหมด ๗ ประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

(๒) **หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และประพฤติตนอย่างมีคุณธรรม ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ หน่วยงานปราศจากการทุจริต หน่วยงานปราศจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปราศจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ สำหรับระบบราชการองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์คือการปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

(๓) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** ความโปร่งใสจะนำมาซึ่งความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๔ ประการ ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

(๔) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชน ได้แสดงออกในประเด็นต่างๆ เช่น การเมือง ปัญหาในสังคม รวมทั้งกิจกรรมต่างๆที่ส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการแสดงออกของประชาชนอาจส่งผลให้มีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้ข้อมูล การแสดงออกต่อประเด็นต่างๆในสังคม การเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

^{๔๖} ถวิลวดี บุรีกุล, “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี”.(นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔-๒๕.

(๕) **หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง การตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะต้องสนใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา รวมถึงความรับผิดชอบต่อผลงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ อันได้แก่ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน, ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน, การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ, การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง, การมีแผนการสำรอง และการติดตามและประเมินผลการทำงาน

(๖) **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** เนื่องจากทรัพยากรในการบริหารงานมีอยู่อย่างจำกัด แต่ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีอยู่อย่างไม่จำกัด เพราะฉะนั้นในการบริหารงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด ซึ่งหลักการนี้เป็นผลมาจากการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานนั่นเอง โดยจะต้องคำนึงถึงการประหยัด ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชน

ทั้งนี้ โดยที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการรับผิดชอบกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา จึงควรกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการดำเนินงานและการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะว่าได้รับงบประมาณจำนวนเท่าใด และได้พิจารณาเห็นชอบที่จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่วัดไหนบ้าง จำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ว่าแต่ละวัดใช้งบประมาณที่รัฐอุดหนุนได้อย่างคุ้มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับจัดสรรหรือไม่ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดจะต้องเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

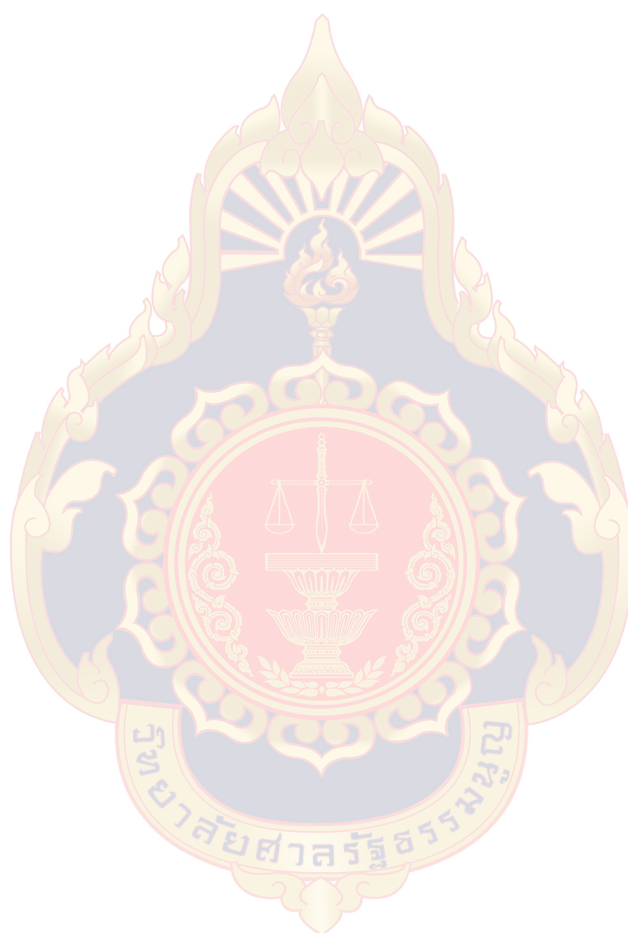
หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย เรียกร้องให้ถือกฎหมายเป็นใหญ่เหนืออำเภอใจของผู้มีอำนาจ โดยได้รับการพัฒนามาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณมาจนถึงปัจจุบัน ในประเทศไทยเองก็ได้รับการยอมรับทั้งในแวดวงวิชาการกฎหมาย รวมถึงการได้รับการยอมรับโดยการได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งในรูปแบบการบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมโดยตรง หรือการบัญญัติรับรองหลักการที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ในการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีปัญหาในการดำเนินงาน มีปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น หากสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด นำหลักการบริหารงานของระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยการบริหารงานขององค์กรและบุคลากรให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม มีการทำงานที่เปิดเผย โปร่งใส มีความสำนึกรับผิดชอบ และมีความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณแผ่นดิน ในขณะเดียวกันสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดก็

จะต้องมีการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร โดยการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ และหลักการนิติธรรมที่สอดคล้องกับบริบท การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรง ตำแหน่งระดับผู้บริหารทั้งในส่วนกลางและผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดให้มีความ เหมาะสมชัดเจน สามารถปฏิบัติงานสนองนโยบายรัฐบาลและคณะสงฆ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ในกรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ต่อที่ ประชุมมหาเถรสมาคม ด้านงบประมาณ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลการให้เงินอุดหนุนแก่วัด ปรับปรุงระบบและหลักเกณฑ์วิธีการในการติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายการสนับสนุนเงินงบประมาณ แผ่นดินให้มีความมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้วัดได้มีการจัดทำรายการทางการเงินเป็นประจำทุกปี และนำส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้รวบรวม โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยผู้สอบ บัญชีรับอนุญาตเป็นประจำ โดยอาจดำเนินการในลักษณะสุ่มตรวจในระยะแรก และเพิ่มระดับการ ตรวจสอบให้มากขึ้นจนถึงการตรวจสอบเป็นประจำของวัดทั้งหมด พร้อมทั้งมีจัดทำรายงานข้อมูลทาง การเงินของวัดอย่างเป็นระบบ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการจัดทำข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ในภาพรวมระดับประเทศ

ในด้านบริหารจัดการ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรมีการกระจายอำนาจใน การตัดสินใจหรือการบริหารงานในบางเรื่องที่มีความสำคัญให้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีให้มีความชัดเจน ต่อเนื่องปรับปรุงระบบบริการให้มีความ สะดวก คล่องตัว มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ คณะสงฆ์ให้เป็นปัจจุบันและทันสมัย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสถานภาพของพระภิกษุสามเณร ควรให้มีการจัดทำบัตรประจำตัว พระแบบสมาร์ตการ์ดแบบไบโอเมตริกซ์แบบดั้งเดิม ในด้านการจัดการเกี่ยวกับศาสนสมบัติกรณี ที่ดินของวัดแต่ดั้งเดิมที่มีการจัดตั้งหรือได้ที่ดินมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ และถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่โดยมิชอบ ทำให้ไม่สามารถขอ ออกโฉนดได้ และการยื่นคำร้องเพื่อขอถอนสภาพที่ดินที่ถูก นสล. ทับที่นั้น มีขั้นตอนต่างๆที่ยุ่งยากและ เป็นปัญหานั้น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรทำการสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับ วัดที่มีสภาพปัญหาดังกล่าวในทุกจังหวัด และเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลเพื่อร่วมกันแก้ไข ปัญหา โดยเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการ ถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยมีหลักการว่า ในกรณีที่หากมีพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารฯ ยืนยันว่า วัดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ หลวง หรือการจดทะเบียน นสล. ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำพยานหลักฐานดังกล่าวไปยื่น ขออนุญาตที่ดินให้กับวัดได้เลย โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอนในการยื่นขออนุญาต

สภาพที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยพ.ศ.๒๕๕๐ กำหนด ย่อมทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่สำคัญในการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และพัฒนาการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติให้เป็นประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนา และสังคมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ ได้รับความเชื่อมั่น เป็นที่ยอมรับของสังคมและสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย.



บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,หนังสือ ที่ มท ๐๓๐๙.๒/ว ๑๒๘๘๖ เรื่อง การจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) ให้กับคนพิการ, ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒
- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, **กรมการศาสนา**, กรุงเทพฯ ฯ : กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, ๒๕๕๗.
- กระทรวงการต่างประเทศ,**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**, กรุงเทพฯ ฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑
 กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม”, **บทบัญญัติ** เล่ม ๖๘ ตอน ๔ (เดือนธันวาคม ๒๕๕๖) : ๒๖-๕๐.
 คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือ
หลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ,หลักนิติธรรม
The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ ฯ : พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์,๒๕๕๗.
- ชิตาพร โต๊ะวิเศษกุล และคณะ, “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” **วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย**, คณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๙ , ๑ (มกราคม-เมษายน ๒๕๖๐) : ๔๖๓-๔๖๔.
- ตินาร์ บุญธรรม, **พระมหากษัตริย์ไทยกับพระพุทธศาสนา**, กรุงเทพมหานคร : บริษัทอัมรินทร์พรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๕.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **หลักนิติธรรม ประชาธิปไตยและธรรมาธิปไตย**, กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๙.
- , “**ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย**”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย., กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕
- ปธาน สุวรรณมงคล, **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**, กรุงเทพฯ ฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๘
- ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. **โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๕.
 ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒.
- ธนภัทร ทวีศรี, “**ประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดกาญจนบุรี**”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย**, ๒๕๕๗
- พรพิมล ศิริวุฒิรังสรรค์, “**การพัฒนาบุคลากรภาครัฐของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด : กรณีศึกษาสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสมุทรสาคร**. การศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,๒๕๕๕.

- พระสิทธินิติธาดา, **สถานภาพทางกฎหมายของวัดที่มีได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์**, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๖๐.
ราชบัณฑิตยสถาน, **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๕๖.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ราชอาณาจักรไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต, ๓๐ เมษายน ๒๕๖๓
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานข้อเสนอแนะที่ ๔/๒๕๖๑ รายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(นสล.) ที่ตั้งอยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน”, ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑.
- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๓, กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๖๓
- สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, **คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ**, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, ๒๕๕๓
- สำนักข่าว บีบีซี นิวส์, “มติ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ๙ ข้าราชการสำนักพุทธฯ ทุจริตเงินทอน ๓ วัด ในจังหวัดชายแดนใต้”, สืบค้นจาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-๔๒๖๐๓๓๑๒>, เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๓
- อักษรพร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย,”ใน **นิติรัฐกับสังคมไทย**, กรุงเทพฯ : สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, ๒๕๕๒.
- อนุชา ช่างน้อย และศรุดา สมพอง, ความรับผิดชอบกับการกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา, ใน **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์** ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑๐ (ธันวาคม, ๒๕๖๒),
- Brian Z. Tamahana, **On the Rule of Law : History, Politics, Theory**. Cambridge University Press, ๒๐๐๔.