

บทที่ 1

โครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนา

ในบทนี้ จักได้ศึกษาโครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้ เพื่อให้เห็นวิวัฒนาการการจัดโครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนา ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษา ในบทนี้ จึงได้แยกการศึกษาออกเป็น 2 ช่วงระยะเวลา กล่าวคือ โครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนา ก่อนมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และโครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนาหลังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยสังเขป ดังนี้

1.1 โครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนา ก่อนมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

โครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนา ก่อนมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ได้แยกออกเป็นอีกสองช่วง คือ การปกครององค์กรพุทธศาสนา ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และการปกครององค์กรพุทธศาสนา ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ทั้งนี้ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ผู้เขียนได้กล่าวถึงความเป็นมาของกฎหมายสงฆ์ต่าง ๆ เช่น กฎหมายพระสงฆ์ 10 ฉบับ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ไว้ด้วย

1.1.1 การปกครององค์กรพุทธศาสนา ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จะเห็นว่าการปกครององค์กรพุทธศาสนาแต่ดั้งเดิมนั้น พระพุทธองค์ทรงปกครองพระภิกษุสงฆ์ด้วยพระองค์เองและต่อมาพระพุทธองค์ก็มอบให้คณะสงฆ์เป็นใหญ่ในการปกครองคณะสงฆ์ที่น่าสนใจต่อมา ก็คือ นับตั้งแต่พระพุทธศาสนาเข้ามาในประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงธนบุรีนั้น ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายพระสงฆ์เลย หากแต่อาศัยการปกครองกันภายใต้พระราชอำนาจ และพระสงฆ์ก็ประพฤติอยู่ในกรอบพระธรรมวินัยภายใต้สังคมในยุคนั้น ๆ ที่เทคโนโลยีและความเจริญยังไม่กลับซับซ้อนนัก

1.1.1.1 การปกครององค์การพุทธศาสนาด้วยพระพุทธรองค์เอง

ในครั้งพุทธกาลนั้น พระพุทธรองค์ได้ทรงอนุญาตให้ผู้ที่มีความเข้าใจเลื่อมใสในคำสอนของพระพุทธรองค์ และมีความปรารถนาที่จะออกบวช ประพฤติตามแนวทางของพระพุทธรองค์ เป็นพระภิกษุด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา คำว่า “เอหิภิกขุอุปสัมปทา” นี้ แปลว่า “ท่านจงมาเป็นภิกษุเถิด” เมื่อพระพุทธรองค์ได้ตรัสเพียงเท่านี้ บุคคลนั้นก็จะเป็นพระภิกษุโดยทันที ต่อมาเมื่อภิกษุที่ได้รับการอุปสมบทด้วยพระองค์มีจำนวนมากขึ้น ก็ได้ช่วยกันไปประกาศพระพุทธรศาสนาจนมีผู้เลื่อมใสในพระธรรมคำสอนของพระพุทธรองค์มากยิ่งขึ้น เมื่อมีผู้มีศรัทธาแก่กล้าปรารถนาที่จะประพฤติพรหมจรรย์เช่นเดียวกันกับพระอาจารย์ที่พำนักสอน พระอาจารย์ก็ได้พามาเฝ้าพระพุทธรเจ้า เพื่อรับการอุปสมบทด้วยวิธีเอหิภิกขุอุปสัมปทา

ครั้นเวลาเนิ่นนานไป การที่พระอาจารย์ต้องพากลบุตรผู้ประสงค์จะอุปสมบทมาเฝ้าพระพุทธรเจ้านั้นมากขึ้นและบางทีต้องเดินทางมาจากถิ่นไกล ได้รับความลำบาก ไม่สะดวก พระอาจารย์เหล่านั้นจึงได้กราบทูลเรื่องนั้นแก่พระพุทธรองค์ พระพุทธรองค์จึงได้ทรงอนุญาตให้อุปสมบทด้วยวิธีใหม่ เรียกว่า ติสรณคณูปสัมปทา คือ การน้อมนำเอาพระพุทธร พระธรรม และพระสงฆ์ เป็นสรณะที่พึ่งอันสูงสุดของตน พระพุทธรองค์ได้ทรงอนุญาตให้พระภิกษุที่มีความเฉลียวฉลาดและมีอายุพรรษาพอสมควรเป็นพระอุปัชฌาย์ คือ พระผู้ให้บวช พระพุทธรองค์ได้ตรัสไว้ว่า “ดูกรภิกษุทั้งหลาย ภิกษุผู้เขลา ไม่เฉียบแหลม ไม่พึงให้อุปสมบท รูปใดให้อุปสมบทต้องอาบัติทุกกฏ ดูกรภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้ภิกษุผู้ฉลาดสามารถมีพรรษาได้ 10 หรือเกิน 10 ให้อุปสมบทได้”¹

ด้วยเหตุที่พระพุทธรองค์ได้ทรงอนุญาตให้พระอุปัชฌาย์อุปสมบทกุลบุตรให้เป็นภิกษุแทนพระองค์ได้ จำนวนพระอุปัชฌาย์ก็มีมากขึ้น พระอุปัชฌาย์แต่ละองค์ก็ย่อมสั่งสอนลูกศิษย์ของตนในธรรมหรือปฏิบัติที่ตนเองถนัด จึงนับได้ว่า พระพุทธรองค์ได้ทรงมอบอำนาจการดูแลความประพฤติตลอดจนการสั่งสอนอบรมให้แก่คณะสงฆ์

¹ เฉลิมพล โสมอินทร์, ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2546), น. 81-82.

1.1.1.2 การปกครององค์กรพุทธศาสนาด้วยคณะสงฆ์

ในระยะกาลต่อมา พระองค์ทรงเห็นว่า² การรับบุคคลเข้ามาบวชเป็นภิกษุในพระศาสนาเป็นเรื่องสำคัญ จะมอบให้ภิกษุผู้เป็นอาจารย์แต่ละรูปบวชให้ไม่เป็นการสมควร ควรมอบภารกิจนี้ให้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของสงฆ์ เมื่อพระองค์ประทับอยู่ ณ เวฬุวันาราม ราชพราหมณ์มีศรัทธาประสงค์จะบวช ไม่มีภิกษุรูปใดยอมบวชให้ พระองค์เสด็จมาพบตรัสถามได้ความอย่างนั้น จึงให้ประชุมสงฆ์แล้วตรัสถามว่า ผู้ใดระลึกถึงอุปการคุณของราชพราหมณ์ได้บ้าง พระสารีบุตรกราบทูลว่า ท่านระลึกได้ ราชะเคยถวายอาหารบิณฑบาตให้ทัพพีหนึ่ง เมื่อท่านเข้าไปบิณฑบาตในเมืองราช คฤห์ จึงรับสั่งว่า ถ้าอย่างนั้น สารีบุตรจงให้ราชะบวชเถิด ได้กราบทูลถามถึงวิธีการบวช พระองค์ทรงปรารภเหตุนี้ จึงให้ประชุมสงฆ์ยกเลิกการบวชด้วยติสรณุปสัมปทาและทรงอนุญาตให้ภิกษุตั้งแต่สิบรูปรวมเป็นสงฆ์ทำการอุปสมบทแก่กุลบุตรผู้ประสงค์จะบวชได้ วิธีบวชนี้มีชื่อว่า ญัตติจตุตถกรรมอุปสัมปทา

พิธีการคือ พระสงฆ์ต้องประชุมกันในเขตสีมาหรืออุโบสถ พระกรรมวาจาจารย์เสนอญัตติว่า กุลบุตรชื่อนั้น ประสงค์จะอุปสมบทกับพระอุปัชฌาย์ชื่อนั้นกี่ครั้ง สงฆ์รูปใดจะคัดค้านหรือไม่ เมื่อพระสงฆ์ทั้งหมดนั้นเห็นพ้องต้องกันเป็นเอกฉันท์ว่าอนุญาต พระอุปัชฌาย์จะดำเนินการบวชให้ผู้นั้นท่ามกลางสงฆ์ หากมีผู้คัดค้านแม้รูปเดียวก็บวชไม่ได้ พิธีบวชแบบนี้ได้ใช้มาจวบจนทุกวันนี้

การอุปสมบทด้วยญัตติจตุตถกรรมวาจา นี้ แต่เดิมพระพุทธองค์ทรงอนุญาตให้กระทำด้วยสงฆ์จำนวน 10 รูป โดยมีพระมหาเถระองค์หนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีความเฉลียวฉลาดรอบรู้ มีอายุพรรษา เป็นอุปัชฌาย์ ต่อมาสำหรับชนบทหาพระยาก พระพุทธองค์ก็ทรงอนุญาตให้มีการอุปสมบทด้วยพระสงฆ์จำนวนน้อยกว่านั้น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า การปกครองสงฆ์ในครั้งพุทธกาลนั้น แรกทีเดียวพระพุทธองค์ได้ทรงปกครองเอง ต่อมาก็ได้ทรงมอบให้แก่พระสงฆ์มีพระอุปัชฌาย์เป็นตัวแทน ในระยะกาลต่อมาก็ได้เกิดปัญหาขึ้นมาอีก เพราะพระอุปัชฌาย์มีจำนวนน้อย ทำให้ภิกษุทั้งหลายไม่มีอาจารย์ดูแลอย่างทั่วถึง พระภิกษุทั้งหลายก็เลยนุ่งห่มไม่เรียบร้อย มีมรรยาทไม่สมควร พวกท่านประพฤติคึกคะนองตามนิสัยเดิมของตน พระพุทธองค์ทรงทราบความนั้น จึงทรงอนุญาตให้พระอาจารย์ไว้ว่ากล่าวสั่งสอนได้

² ปลื้ม โชติขจรฐายกูร, คำบรรยายกฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2524), น. 12-13.

หลังจากที่พระพุทธองค์ปรินิพพานไปแล้วไม่นานนัก พระมหาเถระที่ได้รับการยอมรับจากสงฆ์ส่วนใหญ่ให้เป็นผู้ดูแลว่ากล่าวพระภิกษุสงฆ์ คือ พระมหากัสสปเถระ ท่านได้เป็นผู้ว่ากล่าวตักเตือนพระภิกษุสงฆ์ให้เกิดความสำนึกในพระธรรมวินัยที่เคยประพฤติปฏิบัติมาเหมือนกับเมื่อครั้งพระพุทธองค์ยังทรงพระชนม์อยู่

นอกนั้น ยังมีพระเถระที่มีชื่อเสียงอีกสามท่านคือ พระอุบาลีเถระ พระอนุรุทธะ และพระอานนท์เถระ ได้ช่วยปกครองคณะสงฆ์ร่วมกับพระมหากัสสปเถระ ซึ่งเป็นพระอริยสงฆ์ที่มีความชำนาญในแต่ละสาย ฉะนั้น ในแต่ละสายเหล่านี้ จะอาศัยพระเถระผู้มีความรู้มากเป็นผู้นำหมู่ เป็นพระอุปัชฌาย์-อาจารย์ของผู้น้อยสืบมา หากมีปัญหาอะไรเกิดขึ้น พระเถระผู้นำหมู่ก็จะวินิจฉัยตัดสินเอง ระบบหัวหน้าหมู่จึงเริ่มแรงขึ้นมากกว่าสมัยพุทธกาล นั่นคือยอมเชื่อถือเจ้าสำนักและอุปัชฌาย์-อาจารย์ว่าถูกต้องเป็นธรรมและด้วยระบบนี้เองที่นำไปสู่การแยกนิกายสงฆ์ในภายหลัง

หลังจากมีความเห็น (ทิวฐิ) ไม่ตรงกันแล้วก็ได้มีการแบ่งแยกนิกายกันตามความเชื่อในหลักคำสอน ส่วนการปกครองก็ยังคงยึดรูปแบบตามพระธรรมวินัยเป็นใหญ่ แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนข้อวัตรปฏิบัติบางอย่างตามความเหมาะสมในแต่ละภูมิภาค จนกระทั่งพระพุทธศาสนาได้เข้ามาสู่ประเทศไทย สมัยนั้นชื่อว่า สุวรรณภูมิ ในราว พ.ศ. 236 และสันนิษฐานกันว่ามาประดิษฐานมั่นคงในประเทศไทยในราว พ.ศ. 1800 ซึ่งตรงกับสมัยสุโขทัย³

1.1.1.3 การปกครององค์กรพุทธศาสนาในสมัยกรุงสุโขทัย

แต่ก่อนสมัยสุโขทัยนั้น ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่า การปกครองคณะสงฆ์เป็นอย่างไร ภายหลังจากที่อาณาจักรสุโขทัยตั้งมั่นแล้วในรัชสมัยของพ่อขุนรามคำแหง พระองค์ได้ทรงอาราธนาพระมหาสังฆราชาชาวศรีลังกา ซึ่งเดินทางมาประกาศพระพุทธศาสนาอยู่ที่นครศรีธรรมราชให้เดินทางไปจำพรรษาอยู่ ณ วัดอรุณญิก ในกรุงสุโขทัย เพื่อให้ช่วยประกาศพระพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์ให้เจริญแพร่หลายในอาณาจักรของพระองค์ ดังนั้นพระพุทธศาสนาที่ชาวไทยนับถือในสมัยสุโขทัยนี้จึงเป็นพระพุทธศาสนาจากฝ่ายหินยานลัทธิลังกาวงศ์

การปกครองขององค์กรพุทธศาสนาในยุคสุโขทัยนี้ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ไม่มีการแตกแยกเป็นนิกายต่าง ๆ ต่อมาในรัชสมัยของพระมหาธรรมราชาลิไท พระมหากษัตริย์องค์ที่

³ อุทัย นิลโกสีย์, “กระบวนการยุติธรรมของคณะสงฆ์ไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 32-33.

5 แห่งอาณาจักรสุโขทัย พระองค์ได้อำราธนาพระมหาสวามีสังฆราชเมืองลังกานามว่า สุมณเถระ เข้ามาจำพรรษาที่กรุงสุโขทัย พร้อมกันนี้ พระองค์ได้แยกคณะสงฆ์ออกเป็นสองฝ่าย คือ⁴

1. ความวาสี คือ คณะของภิกษุที่ศึกษาเน้นหนักในด้านพระพุทธรูปพระไตรปิฎก อรรถกถาและคัมภีร์อื่น ๆ ตลอดจนวิชาการบางประเภทที่ไม่ขัดต่อสมณวิสัย รวมเรียกว่าคณฤรัระ ภิกษุในคณะนี้จะอยู่จำพรรษาตามวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในย่านชุมชน

2. อรัญวาสี คือ คณะของภิกษุที่เน้นหนักในด้านการปฏิบัติ มุ่งบำเพ็ญภาวนา เพื่อทำจิตให้สงบและหลุดพ้นไปจากกิเลส รวมเรียกว่าวิปัสสนาธุระ ภิกษุในคณะนี้นิยมอยู่จำพรรษา ณ วัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากย่านชุมชนออกไป

อย่างไรก็ตาม การที่จะเรียกว่าอรัญวาสีหรือความวาสীনั้น ไม่สะดวกสำหรับชาวบ้าน ดังนั้น ชาวบ้านจึงมักจะเรียกพระสงฆ์ทั้งสองฝ่ายนั้นว่า คณะสงฆ์ฝ่ายซ้ายและคณะสงฆ์ฝ่ายขวา⁵

การปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่สำคัญ ๆ นอกจากสุโขทัย พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระสังฆราชประจำแต่ละหัวเมืองในลักษณะเดียวกันกับที่ทรงแต่งตั้งเจ้าประเทศราชไปครองหัวเมืองใหญ่ในฝ่ายอาณาจักร ในสมัยกรุงสุโขทัยนี้ จึงมีพระสังฆราชหลายพระองค์ ฉะนั้นเนื่องจากพระสังฆราชแต่ละองค์ได้รับการสถาปนาจากพระมหากษัตริย์ พระสังฆราชจึงขึ้นตรงพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกัน พระสังฆราชมีอำนาจหน้าที่ปกครอง บังคับบัญชาพระสงฆ์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของลงไปตามลำดับ คือ พระครูและเจ้าอาวาส ตามแผนผังที่ 1

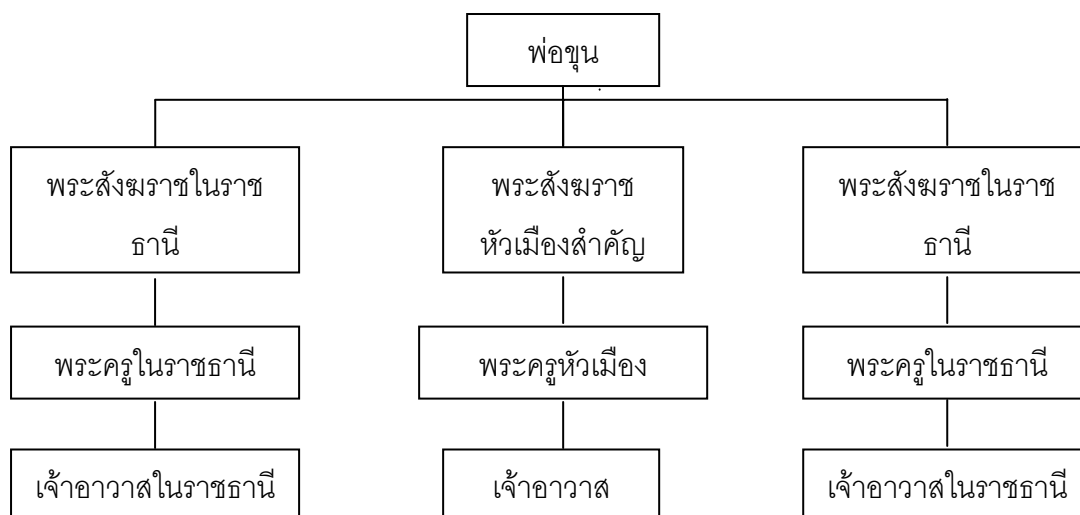
ส่วนโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยนี้มีลักษณะสอดคล้องคู่ขนานกับการจัดโครงสร้างการปกครองประเทศโดยที่มีพ่อขุนหรือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของทั้งฝ่ายอาณาจักรและฝ่ายศาสนจักร ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรอาจพิจารณาได้จากแผนผังที่ 2

⁴ แสวง อุดมศรี, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), น 67-68.

⁵ เฉลิมพล โสมอินทร์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น, 87.

แผนผังที่ 1

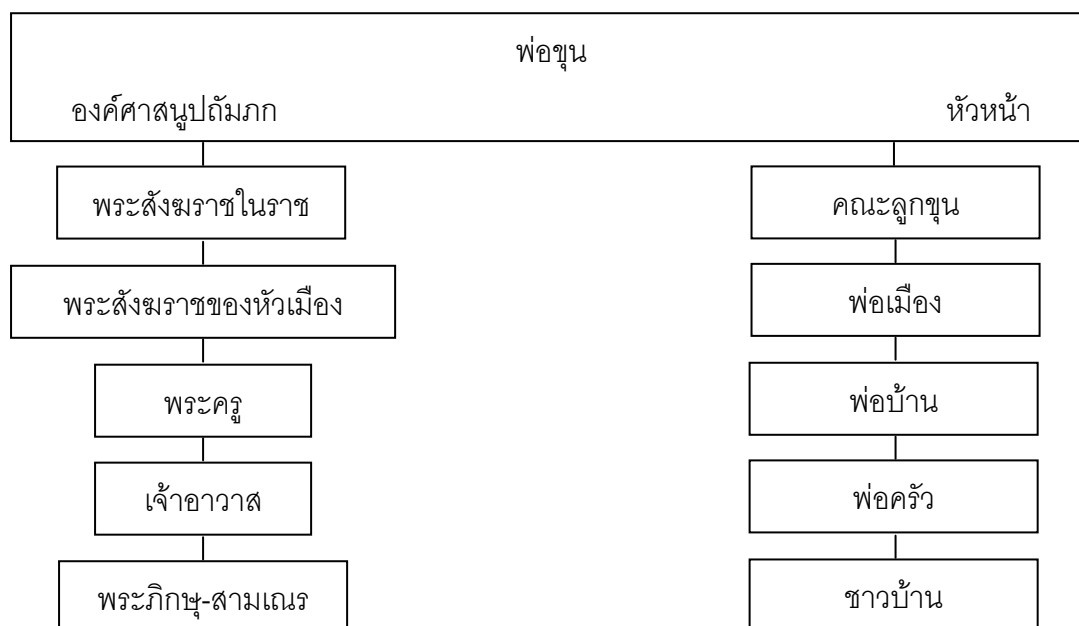
โครงสร้างการปกครององค์กรพุทธศาสนาสมัยสุโขทัย



ที่มา: พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, 2539), น. 9.

แผนผังที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรในสมัยสุโขทัย



ที่มา: สมบูรณ์ สุขสำราญ, พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 55.

ส่วนความรับผิดชอบภายในของคณะสงฆ์นั้น พระมหาสวามีสังฆราชหรือปู่ครู ดำรงตำแหน่งสังฆนายก ซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็นประมุขปกครองคณะสงฆ์ในระดับสูงสุดและคงมิใช่จะมีแต่เพียงรูปเดียวเฉพาะที่กรุงสุโขทัยเท่านั้น แต่น่าจะมีหลายรูปและกระจัดกระจายกันอยู่จำพรรษาตามวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ตามหัวเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นเมืองบริวารของกรุงสุโขทัย และมีฐานะเป็นเสมือนประมุขมีอำนาจสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ที่สังกัดอยู่ตามหัวเมืองนั้น ๆ ส่วนพระเถระที่มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ระดับรองลงมา เรียกชื่อว่า สวามี ซึ่งก็คงมีหลายรูปและอยู่จำพรรษา ณ วัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ตามหัวเมืองใหญ่ ๆ ดังกล่าวเหมือนกัน

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงสุโขทัยดำรงอยู่ในลักษณะนี้ โดยฝ่ายคามวาสีจะรับผิดชอบดูแลภายในฝ่ายของตนและฝ่ายอรัญวาสีก็จะรับผิดชอบดูแลภายในฝ่ายของตนเช่นเดียวกัน แต่ทั้งสองฝ่ายนี้ก็จะขึ้นตรงต่อพระสวามีและพระมหาสวามีสังฆราชหรือปู่ครูในเมืองนั้น ๆ และการคณะสงฆ์ทั้งหมดก็จะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์แห่งอาณาจักรกรุงสุโขทัย ซึ่งเมื่อก้าวโดยสรุปแล้ว ภิภษทุกรูปจะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เคร่งครัดตามพระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงและบัญญัติไว้เสมอเหมือนกัน มีพระเถระที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่คอยควบคุมดูแลความประพฤติของภิภษสูงขึ้นไปโดยลำดับ นอกจากนี้ยังจะต้องประพฤติปฏิบัติตนมิให้ขัดต่อจารีตประเพณีอันดีงามของสังคม ตลอดจนกฎหมายของบ้านเมืองอีกด้วย

อาณาจักรกรุงสุโขทัยสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 1920 โดยถูกผนวกเข้าเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ในส่วนของคณะสงฆ์ก็ต้องเปลี่ยนสภาพเช่นเดียวกันกับฝ่ายอาณาจักรเหมือนกัน กล่าวคือ นอกจากจะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เคร่งครัดตามพระธรรมวินัยดังกล่าวแล้ว ยังจะต้องประพฤติปฏิบัติตนมิให้ขัดต่อจารีตประเพณีอันดีงามของสังคมและกฎหมายของบ้านเมือง ซึ่งเปลี่ยนเป็นอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาอีกด้วย

1.1.1.4 การปกครององค์กรพุทธศาสนาในสมัยกรุงศรีอยุธยา

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาดำเนินตามรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงสุโขทัย ทั้งนี้เพราะการจัดระบบบริหารอาณาจักรกรุงศรีอยุธยาในระยะเริ่มแรกนั้นก็จัดระบบบริหารบ้านเมืองอย่างอาณาจักรสุโขทัยเช่นเดียวกัน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองคณะสงฆ์ก็ยังคงแยกกันออกเป็นสองฝ่าย คือ คามวาสีและอรัญญวาสีเหมือนกัน แต่คณะคามวาสีจะอ่อนตัวลงมาก จนต่อมามีคณะภิภษคณะหนึ่งได้เดินทางไปประเทศศรีลังกา เพื่อขออุปสมบทแปลงเป็นสังฆนิกายและได้อุปสมบทโดยมีพระวัน

รัตนมหาเถระเป็นพระอุปัชฌาย์ พร้อมทั้งได้พำนักศึกษาพระธรรมวินัยอยู่ที่ประเทศศรีลังกาเป็นเวลานานหลายปี จากนั้นจึงเดินทางกลับกรุงศรีอยุธยาโดยได้นิมนต์ภิกษุชาวศรีลังกาเดินทางมาด้วย 2 รูปคือ พระมหาวิกรมพาหุและพระอุตตมปัญญา

เมื่อคณะภิกษุเหล่านี้ เดินทางกลับมาถึงกรุงศรีอยุธยาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ต่างก็ได้แยกย้ายกันไปบวรมั่งสอนและเผยแผ่พระธรรมวินัยตามที่ได้ไปศึกษามา จนเป็นเหตุให้เกิดคณะใหม่ขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า คณะคามวาสีฝ่ายขาว เมื่อคณะนี้ขยายตัวออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็จะมีวัดหลายวัดขอเข้ามาอยู่ในสังกัดเพิ่มมากขึ้น ซึ่งวัดเหล่านี้จะมีคำลงท้ายว่า “คณะป่าแก้ว” เหมือนกันทั้งหมด เช่น วัดไตรภูมิคณะป่าแก้ว วัดเขียนคณะป่าแก้ว และวัดสะพังคณะป่าแก้ว เป็นต้น

ดังนั้น การปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงศรีอยุธยาช่วงนี้ ได้แยกออกเป็น 3 คณะใหญ่ ๆ กล่าวคือ⁶

1. คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ได้แก่ คณะสงฆ์ดั้งเดิมที่ได้ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่สมัยกรุงสุโขทัย มุ่งศึกษาเน้นหนักให้เกิดความรู้แตกฉานในพระไตรปิฎก ตลอดจนคัมภีร์ต่าง ๆ ทางพระพุทธศาสนาและวิชาการบางอย่างที่ไม่ขัดต่อสมณวิสัย ภิกษุคณะนี้จะอยู่จำพรรษา ณ วัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในย่านชุมชนเป็นส่วนมาก ขณะนั้นมีสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณสมเด็จพระสังฆราชเป็นเจ้าคณะ มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ในภาคเหนือ ภาคกลางบางส่วน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2. คณะอรัญวาสี ได้แก่ คณะสงฆ์ดั้งเดิมที่ได้ประพฤติปฏิบัติสืบต่อกันมาแต่สมัยกรุงสุโขทัยเหมือนกัน แต่มุ่งเน้นหนักในด้านการปฏิบัติวิปัสสนากัมมัฏฐานเป็นหลัก เพื่อทำจิตให้สงบและหลุดพ้นไปจากกิเลส ภิกษุคณะนี้จะอยู่จำพรรษา ณ วัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากย่านชุมชนเป็นส่วนมาก ขณะนั้นมีพระพุทธานุชาจารย์ วัดโบสถ์ราชเดชเป็นเจ้าคณะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ฝ่ายสมถวิปัสสนา ทั้งที่อยู่ในกรุงและหัวเมืองทางภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ทั้งหมด

3. คณะคามวาสีฝ่ายขวา ได้แก่ คณะสงฆ์ที่เดินทางไปอุปสมบทแปลงเป็นสิงหนิกายที่ประเทศศรีลังกา และเดินทางกลับมาบวรมั่งสอนและเผยแผ่พระธรรมวินัยตามที่ได้ไปศึกษามา จนปรากฏว่ามีวัดต่าง ๆ ขอขึ้นอยู่ในสังกัดเพิ่มมากขึ้น และมุ่งศึกษาเน้นหนักคล้ายกับคณะ

⁶ แสวง อุตมศรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 69-70.

คามวาสีฝ่ายซ้ายเหมือนกัน มีพระวันรัต วัดป่าแก้ว เป็นเจ้าคณะ มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ทางภาคใต้ของกรุงศรีอยุธยาทั้งหมด และคณะสงฆ์ในภาคกลางบางส่วน

ในการปกครองคณะสงฆ์ภายในกรุงศรีอยุธยานั้น มีเจ้าคณะใหญ่ 3 รูป คือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย เจ้าคณะอรัญวาสี และเจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวา เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพระสงฆ์ของแต่ละคณะ พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาเจ้าคณะใหญ่รูปใดรูปหนึ่ง สมเด็จพระสังฆราชดำรงตำแหน่งประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร

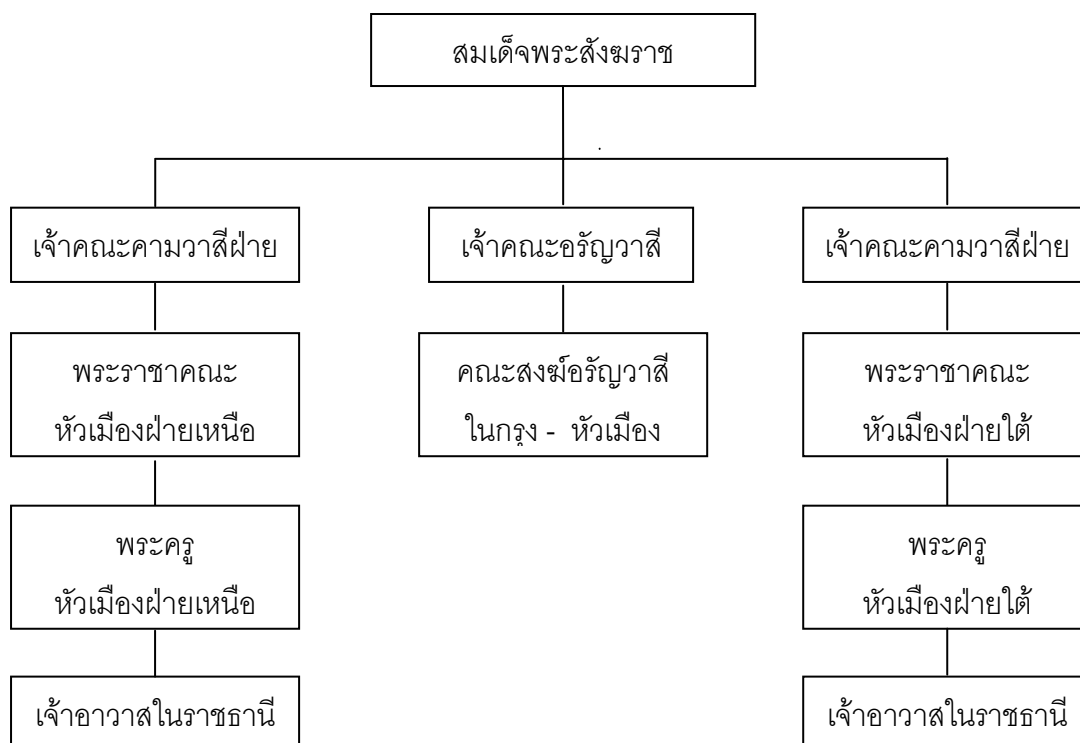
สำหรับกิจการคณะสงฆ์ตามหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก เจ้าคณะใหญ่ทั้งสามรูปแบ่งเขตกันรับผิดชอบ กล่าวคือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองฝ่ายเหนือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวาปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ในหัวเมืองฝ่ายใต้ ส่วนเจ้าคณะอรัญวาสีปกครองบังคับพระสงฆ์คณะอรัญวาสี ทั้งในหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการคณะสงฆ์รองจากเจ้าคณะใหญ่ คือ พระราชาคณะ พระครู และเจ้าอาวาส ปกครองลดหลั่นกันตามลำดับชั้น กล่าวคือ พระราชาคณะปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่สำคัญมากและในบางหัวเมืองพระราชาคณะผู้ปกครองมีตำแหน่งเป็นพระสังฆราชตามแบบอย่างสุโขทัย สำหรับหัวเมืองที่มีความสำคัญน้อย เจ้าคณะผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่มีความสำคัญน้อย เจ้าคณะผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองนั้นมีสมณศักดิ์ชั้นพระครู ส่วนตำแหน่งต่ำกว่าพระครู คือ เจ้าอาวาสวัดต่าง ๆ

อาณาจักรกรุงศรีอยุธยาสิ้นสุดลงเมื่อ พ.ศ. 2310 เพราะประสบกับความพ่ายแพ้ในการทำสงครามกับพม่า และต้องตกอยู่สภาพจลาจลเป็นเวลานานถึง 3 ปี จากนั้นจึงถูกผนวกเข้าเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของอาณาจักรกรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ตามลำดับ ในส่วนของคณะสงฆ์ทั้งหมดก็จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการประพฤติปฏิบัติในส่วนของจารีตประเพณีและกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปเหมือนกัน

แผนผังที่ 3

โครงสร้างการปกครององค์กรพุทธศาสนาสมัยอยุธยา



ที่มา: พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, 2539), น. 14.

1.1.2 การปกครององค์กรพุทธศาสนาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ นับว่ากฎหมายเริ่มเข้ามามีบทบาท โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้อตรากฎหมายตราสามดวง และในยุครัชกาลที่ 5 ก็เข้าสู่ยุคสมัยใหม่ ต้องปรับตัวรับกับสภาพสังคมในยุคนั้น ๆ ไม่เว้นแม้แต่ในสังคมพระสงฆ์ พระเจ้าอยู่หัวกับองค์กรพุทธศาสนาและพระพุทธรูปศาสนาใกล้ชิดกันมาก พระเจ้าอยู่หัวบางพระองค์ถึงกับได้เข้าบวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาและศึกษาเล่าเรียนอย่างจริงจังเป็นเวลานาน บางพระองค์ก็ส่งพระบรมวงศานุวงศ์ให้เข้าไปมีบทบาทในพระพุทธศาสนา อย่างไรก็ตาม ปัญหาในวงการพระสงฆ์ก็มีตามความสลับซับซ้อนของสังคม ลำพังแต่พระธรรมวินัยเพื่อควบคุมความประพฤติพระสงฆ์

สามเณรนั้น ไม่เพียงพอ จึงต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้ามา โดยกำหนดเป็นกฎหมายพระสงฆ์บางพระราชบัญญัติบ้างดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

1.1.2.1 ความเป็นมาของกฎหมายสงฆ์กับการปกครององค์กรพุทธศาสนา

เราจะทราบความเป็นมาของกฎหมายสงฆ์ได้ดีก็ต่อเมื่อเราเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันสงฆ์กับรัฐ ซึ่งมีลักษณะที่ทั้งเกี่ยวพันกันและแฝงความตึงเครียดภายในอยู่เสมอ เนื่องจากลักษณะพิเศษของชุมชนสงฆ์เอง ในด้านหนึ่งชุมชนสงฆ์มีเป้าหมายโลกุตตระ แต่ในด้านความสัมพันธ์ทางสังคมที่เป็นจริง จำต้องอิงอาศัยแนบแน่นอยู่กับชุมชนฆราวาส⁷ หากดูจากในสมัยพุทธกาล ชุมชนสงฆ์ผูกกันหลวม ๆ อยู่ด้วยพระวินัยโดยมีศูนย์กลางที่พระพุทธองค์ เมื่อพระพุทธองค์เสด็จดับขันธปรินิพพานมิได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดให้เป็นประมุขหมู่สงฆ์แทน รับสั่งแต่เพียงให้หมู่สงฆ์ยึดพระธรรมเป็นครูแทนพระองค์เท่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาสำหรับชุมชนขนาดใหญ่ที่มีโครงสร้างหลวมก็คือ แนวโน้มของการแตกย่อย แยกนิกาย และเมื่อใดที่เกิดเหตุข้อพิพาทในหมู่สงฆ์ ก็มีแนวโน้มที่สงฆ์จะหันหน้าเข้าหาผู้มีอำนาจให้สนับสนุนตน นั่นก็คือ รัฐ

พระพุทธศาสนาจึงมีความเกี่ยวพันกับฝ่ายอาณาจักรด้วยเหตุว่า ทางฝ่ายบ้านเมืองก็ต้องอุปถัมภ์ค้ำชูโดยควบคุมบุคคลผู้ประพฤติมิชอบที่จะหลีกเลียงกรรมที่ได้ประกอบไว้แต่ครั้งเป็นฆราวาสแอบแฝงไปขอรับการบรรพชาอุปสมบท ซึ่งแม้ในพระธรรมวินัยจะมีบัญญัติห้ามไว้แล้วแต่ผลบังคับทางพระศาสนาเป็นเพียงการบังคับในทางจิตใจ บุคคลผู้มิเกล็ดหนาก็ย่อมไม่ได้รับความรู้สึก ฉะนั้นทางฝ่ายบ้านเมืองก็ต้องเข้าเกี่ยวข้องวางบทข้อบังคับ เพื่อการเลือกสรรให้ได้ภิกษุสงฆ์ผู้จะเป็นพุทธทายาทจากบุคคลผู้บริสุทธิ์เท่านั้น การควบคุมเช่นนี้มีหลายอย่างหลายประการด้วยกัน นอกจากนั้น ฝ่ายบ้านเมืองยังต้องเข้าเกี่ยวข้องช่วยเหลือ เพื่อให้การพระศาสนาได้ดำรงคงอยู่ด้วยความเจริญรุ่งเรืองโดยเป็นผู้อนุเคราะห์จัดวางระเบียบแบบแผนการปกครองฝ่ายสงฆ์อีกด้วย เพราะว่าแต่ลัทธิพิกษณะสงฆ์ซึ่งปราศจากอำนาจในการปกครองบ้านเมือง ย่อมไม่อาจจะดำเนินกิจการให้ลุล่วงไปได้ ประกอบกับมีกิจการบางอย่างซึ่งพระสงฆ์มีอาจดำเนินการเองได้ เนื่องจากข้อห้ามของพระธรรมวินัย ฉะนั้นก็ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นที่พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ต้องมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบ้านเมืองเข้าแทรกแซงอยู่ด้วย มิได้บัญญัติเฉพาะคณะสงฆ์เป็น

⁷ อภิญา เพ็ญฟูสกุล, “ศาสนทัศน์ของชุมชนเมืองสมัยใหม่ ศึกษากรณีวัดพระธรรมกาย,” วารสารพุทธศาสนศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 5 ฉบับที่ 1, (ม.ค. – เม.ย. 41), น. 73.

เอกเทศ เช่นการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งพระภิกษุให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ และเรื่องเกี่ยวกับการดูแลควบคุมและจัดการศาสนสมบัติ เป็นต้น

นอกจากนี้ แม้ว่าพระธรรมวินัยของพระพุทธเจ้าจะสามารถควบคุมความประพฤติและความรู้สึกผิดทางจิตใจได้ แต่ในยามประเทศวิกฤติจากภัยสงคราม ภัยเศรษฐกิจ ศาสนาพุทธก็จะเป็นที่แอบแฝงหาประโยชน์ในทางลัด ทำให้ศาสนามัวหมอง ลำพังพระธรรมวินัยจึงไม่อาจจะการบคนชั่วผู้ไม่หวังดีต่อศาสนาได้ ดังพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชว่า “คณะสงฆ์แม้จะมีสิกขาวินัยเป็นข้อบังคับ แต่เมื่อไม่มีใครว่ากล่าวไม่มีการลงโทษอย่างรุนแรง ก็ทำให้พระภิกษุสามเณรประพฤติหละหลวม...ปล่อยไว้การคณะสงฆ์ก็จะเลวลง” นี่คือมูลเหตุของการมีกฎหมายพระสงฆ์

1.1.2.2 กฎพระสงฆ์ ฉบับที่ 1-10

พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายคณะสงฆ์ที่เรียกว่า กฎพระสงฆ์ ขึ้นในระหว่าง ปี พ.ศ. 2325 - 2344 รวม 10 ฉบับ ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวง แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ชุดแรก ที่ปรากฏหลักฐานอยู่ถึงปัจจุบัน⁸

ในการตรากฎหมายคณะสงฆ์โดยรวมทรงมีพระราชประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อให้พระภิกษุสงฆ์และสามเณร ประพฤติปฏิบัติตนเคร่งครัดในพระธรรมวินัย ให้พระราชาคณะ เจ้าอธิการ และเจ้าหน้าที่สังฆการี ทำการกำกับดูแลและลงโทษผู้ที่ประพฤติผิดพระธรรมวินัย ตามสมควรแก่โทษหนักเบา ที่พระพุทธเจ้าได้ทรงบัญญัติไว้ รวมทั้งที่ทรงตราไว้ในกฎพระสงฆ์นี้ด้วย นอกจากนั้น ในแต่ละฉบับจะทรงปรารภเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะกรณี ๆ ไป อันเป็นสาเหตุให้ต้องตรากฎพระสงฆ์ฉบับนั้น ๆ ขึ้นมา

การที่มีกฎพระสงฆ์ขึ้นมานี้ สะท้อนให้เห็นเหตุการณ์ในครั้งนั้น โดยเริ่มจากการเสียกรุงศรีอยุธยาครั้งที่สอง เมื่อปี พ.ศ. 2310 เกิดสภาพบ้านแตกสาแหรกขาด ประชาชนพลเมืองเกิดความระส่ำระสายไปทั่ว ภิกษุสามเณรเป็นจำนวนมาก ประพฤติปฏิบัติย่อหย่อนในพระธรรมวินัย บรรดาพระราชาคณะ พระอุปัชฌาย์อาจารย์ และเจ้าอาวาสปล่อยปละละเลย ไม่ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ การคณะสงฆ์จึงตกอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม ไม่เป็นที่ตั้งแห่งศรัทธาของประชาชนเช่นที่เคยเป็นมาในสมัยก่อน พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าฯ ในฐานะที่เป็นองค์เอกอัคร

⁸ กฎพระสงฆ์แต่ละฉบับโดยละเอียด ดูในภาคผนวก

ศาสนูปถัมภก จึ่งทรงเร่งรับพื้นฟูสถานภาพของพระพุทธศาสนาไปพร้อม ๆ กันกับที่ทรงเร่งรับฟื้นฟูสภาพของบ้านเมือง ให้พ้นจากจุดวิกฤติโดยเร็วที่สุด

กฎพระสงฆ์ที่ทรงตราขึ้นมามีอยู่ 10 ฉบับ เนื้อหาสาระของแต่ละฉบับ จะประกอบด้วย ข้อความที่ทรงปรารภถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละเรื่อง ว่าผิดพระธรรมวินัยข้อใด ทำให้พระศาสนาเสื่อมเสียอย่างไร แล้วทรงมีพระบรมราชโองการ ห้ามมิให้ทำเช่นนั้นอีกต่อไป พร้อมทั้งกำหนดโทษทางบ้านเมือง เพิ่มจากโทษทางพระธรรมวินัยอีกส่วนหนึ่ง

ในรัชสมัยของพระองค์ พระองค์ทรงเห็นว่า สภาพการณ์ของคณะสงฆ์ในสังฆมณฑล นั้น ยังไม่ดีกว่าเดิมสักเท่าใดนัก พระสงฆ์บางพวกไม่เคารพยำเกรงต่อพระธรรมวินัย เมื่อหาผู้ว่ากล่าวไม่ได้ก็พากันประพฤติดลหุโทษมากยิ่งขึ้น ยิ่งร้ายกว่านั้น พระภิกษุบางกลุ่มมิได้บวชด้วย ศรัทธาอย่างแท้จริง พากันคิดประทุษร้ายต่อแผ่นดินและราชบัลลังก์ของพระองค์ ถ้าปล่อยไว้นาน พระพุทธศาสนาจะทรุดโทรม จะนำความมัวหมองมาสู่พระองค์ พระองค์จึงทรงดำริว่า สมควรที่จะ ตระกฏหมายออกมาให้เป็นที่เกรงกลัว จะไม่กล้าที่จะล่วงละเมิดพระธรรมวินัย สนใจพระธรรมวินัย มากขึ้น ดังนั้น พระองค์จึงได้ตรากฎหมายสงฆ์ออกรวม 10 ฉบับดังกล่าว สำหรับวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายนี้ ก็เพื่อควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ให้ปฏิบัติเคร่งครัดตามพระธรรมวินัย ไม่มีกฎหมายฉบับใดกล่าวพาดพิงถึงการจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์เลย ซึ่งใจความหลัก ๆ ที่ควรทราบโดยสังเขปมีดังนี้⁹

1. ห้ามมิให้ภิกษุสามเณรรับฝากเงินทองของจากฆราวาส และห้ามมิให้ฆราวาสเอาเงินทองไปฝากภิกษุสามเณร
2. ให้พระราชาคณะจัดแจงแต่งตั้งภิกษุสงฆ์สามเณร ให้เป็นราชาคณะและอธิการ เพื่อควบคุมดูแลภิกษุสามเณร
3. ห้ามมิให้ภิกษุสามเณรสงเคราะห์ฆราวาสให้ผลไม้ดอกไม้หรือเรียไรสิ่งของจากฆราวาสอันมิใช่ญาติ อย่าเป็นหมอนวด หมอยา หมอดู อย่าให้แก่ภุคฤๅสน์อันมิใช่ญาติ ห้ามฆราวาสถวายเงินทองนาแก้วแหวนและสิ่งของอันมิควรแก่สมณะ และทองเหลือง ทองขาว ทองสัมฤทธิ์แก่ภิกษุสามเณร ห้ามถวายบาตรนอกจากบาตรเหล็กบาตรดิน อย่านิมนต์ให้สอยภิกษุสามเณรให้ทำการเบญจา การศพ ให้นวดและทำยา ดูลักษณะดูเคราะห์และวาดเขียนแกะสลักเป็นรูปสัตว์ ฯลฯ

⁹ เพชรา จารุสกุล, ระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ, เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528), น. 632-633.

4. ตีเตียนภิกษุสามเณรบางรูปว่าเหมือนโจรปล้นพระศาสนา มีกิริยาอาการนุ่งห่มเดินเหินกระด้างอย่างฆราวาส มิได้สำรวมรักษานิทรีย เพี้ยวดูโขนหนังละคร ฟ้อนขับ เล่นหมาก รุกสกา คบคิดกับคฤหัสถ์ชายหญิงเล่นเบี้ย เสพเมถุนธรรมกับหญิงจนมีบุตร ฯลฯ ได้ว่ากล่าวลงโทษไปแล้ว ให้พระเถรานุเถระช่วยกันระงับระไวตรวจตรา ช่วยกันรักษาพระพุทธานุศาสน์ให้บริสุทธิ์เป็นที่ไหว้ที่บูชาแก่เทพยตามนุษย์ทั้งปวงสืบไปกว่าจะถ้วน 5,000 พระวษา

5. กล่าวตีเตียนภิกษุสามเณรที่ประพฤติเป็นอสังฆิกิสิกขุ เช่น เสพสุรายาเมา มีปลงผมตามกำหนด เพี้ยวดูโขนหนังละคร พุดจาตลกคะนองเฮฮาหยาบซ่า เห็นเด็กชายลูกข้าราชการราษฎรหน้าตาหมดจืดพุดจาเกลี้ยกล่อมชักชวนไปไว้และกอดจูบหลับนอนเคล้าคลึงไปไหนเอาไปด้วย เรียกว่าลูกสวาท ลูกสุดใจ ช่วงชิงชิงสาพยาบาท จนเกิดวิวาทตีรันกันตาย เห็นสลุปกำปั้นสำเภาเงินเข้ามา ก็ขึ้นเพี้ยวขึ้นบนสำเภาชักชวน ชื้อหาของเล่นปนละวณจิ้นจามฝรั่งให้เขาดูหมิ่น เพี้ยวซื้อเสื้อผ้าแพรพรรณในร้านแขกร้านจีนไปย้อมเป็นจีวร สบง สไบ รัตประคด อังสะ ให้เป็นสีแสด สีชมพู่งครองให้ต้องอาบัติ ลางจำพวกเป็นนักสวด สัปบุรุษทายกนิมนต์สวดพระมาลัย ไม่สวดต้องตามเนื้อความพระบาลี ร้องเป็นลำนำแขกญวนจิ้นมอญฝรั่ง แล้วฉนสาคุเปียกแกงบวชเมี่ยงส้มเมี่ยงใบ และซึ่งสงฆ์สามเณรทำจุลาจุล เป็นมหาโจรปล้นพระศาสนาเช่นนี้ เพราะพระสงฆ์ราชาคณะ สุวานุกรม เจ้าอธิการ เมินเสียมิได้ดูกำกับ ห้ามปราม บัดนี้ให้พระราชาคณะ สุวานุกรม สังฆการี ธรรมการ ราชบัณฑิต พร้อมกันชำระพระสงฆ์ซึ่งเป็นอสังฆิกิสิกขุ พิจารณารับเป็นสัตย์ให้พระราชทานผ้าขาวสีกออกเสียจากพระ 128 คน สักแซนเป็นไพร่หลวงใช้ราชการที่หนักมิให้เป็นเยี่ยงอย่าง ต่อไปผู้ใดเห็นพระสงฆ์กระทำอุลามกเป็นอสังฆิกิสิกขุให้ว่ากล่าวตักเตือน ถ้ามิฟังให้ไปบอกเจ้าอธิการ เจ้าคณะ

การออกกฎหมายในสมัยนั้นแตกต่างจากวิธีปฏิบัติในปัจจุบัน พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ 1 ถือเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ที่ทรงตราบังคับใช้ กฎหมายนี้ไม่มีมาตรา ไม่มีบทหรือตอนเป็นแต่ข้อรับสั่งห้ามพระภิกษุสามเณรประพฤติปฏิบัติเช่นนั้นเช่นนั้น มีความยืดยาว บางฉบับก็ยาวหลาย ๆ หน้ากระดาษ ผู้อ่านจะต้องอ่านให้ทั่วถึงจึงจะรู้ว่าในฉบับนั้นว่าด้วยเรื่องอะไรบ้าง อีกทั้งสำนวนภาษาของสมัยนั้นก็ผิดกันกับสมัยนี้ ความนิยมในการเขียนการพุดก็ต่างกัน ดังตัวอย่างกฎหมายคณะสงฆ์ฉบับที่ 6 ซึ่งประกาศใช้ใน พ.ศ. 2326 มีข้อความตอนหนึ่งว่า¹⁰

¹⁰ พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, 2539), น. 23.

“ห้ามมิให้ภิกษุสามเณรสงเคราะห์ฆราวาส ให้ผลไม้ ใบไม้ ดอกไม้ เป็นต้น อย่าให้ผสมผสานขอกล่าวปาวร้องเรียไรสิ่งของอันเป็นของฆราวาส อันมิใช่ญาติ และห้ามอย่าให้เป็นเหตุใช้สอยชาวสาส์นการฆราวาส และห้ามบรรดาการทั้งปวงอันผิดจากพระปาฏิโมกข์สังวรวินัย”

1.1.2.3 พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121¹¹

การจัดโครงสร้างองค์การปกครองคณะสงฆ์ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งด้านโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรวบรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางสำหรับเสริมสร้างเอกภาพของชาติเอาไว้ต่อต้านภัยคุกคามจากจักรวรรดินิยมตะวันตก พระองค์ได้ปฏิรูปการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ควบคู่ไปกับการปฏิรูปในฝ่ายบ้านเมือง ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างเอกภาพขึ้นภายในคณะสงฆ์ทั้งในด้านการบริหาร การศึกษา การปฏิบัติและการเผยแผ่ธรรม

รูปธรรมแห่งการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ใน พ.ศ. 2445 พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดโครงสร้างการบริหาร และการจัดองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ นับเป็นครั้งแรกในประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยที่มีกฎหมายกำหนดระบอบการปกครองคณะสงฆ์ พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 8

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะทรงทำนุบำรุงสั่งสมมณฑลให้เจริญมั่นคงยิ่งขึ้น จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับจะทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้พระองค์ดำเนินการปกครองตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของรัฐให้เหลือเพียงเฉพาะฝ่ายอาณาจักร โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการให้ความอุปถัมภ์ การให้ข้อเสนอแนะและคอยแก้ปัญหาบางสิ่งบางประการ กล่าวคือ เมื่อคณะสงฆ์สามารถแก้ปัญหาภายในให้ยุติลงได้ด้วยความสามารถแล้วไม่จำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่ถ้าไม่สามารถแก้ปัญหาภายในให้ยุติลงได้ด้วยความสามารถและคณะสงฆ์ได้ขอความร่วมมือมาเพื่อให้เข้าไปช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐย่อมถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปช่วยคลี่คลายปัญหาเหล่านั้นให้ยุติลงด้วยความสงบเรียบร้อย โดยมุ่งถึงประโยชน์สุขและความสงบเรียบร้อยของพระศาสนาและประเทศชาติเป็นสำคัญ¹²

¹¹ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง ร.ศ. 121 ดูในภาคผนวก ค

¹² แสวง อุดมศรี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 102.

ในคำปรารภในพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มีตอนหนึ่งว่า¹³

“แลฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสงฆ์มณฑลย่อมเป็นการสำคัญ ทั้งในประโยชน์แห่งพระศาสนาและในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสงฆ์มณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรือง ถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนา ประพฤติสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณในสำนักสงฆ์ยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสงฆ์มณฑลให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติสืบไป...”

พระราชบัญญัตินี้ มี 8 หมวด 45 มาตรา ดังนี้ คือ

หมวดที่ 1 ว่าด้วยนามและกำหนดใช้พระราชบัญญัตินี้ 2 มาตรา

หมวดที่ 2 ว่าด้วยคณะใหญ่ มี 2 มาตรา ดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่เกี่ยวข้องกับนิกายสงฆ์ กิจและลัทธิเฉพาะในนิกายใด ให้สังฆนายกนิกายนั้นบังคับว่ากล่าวต่อไปตามเดิม

มาตรา 4 ยกตำแหน่งสมเด็จพระราชาคณะ ซึ่งเป็นเจ้าคณะรองทั้ง 4 คณะนั้น ยกเป็นพระเถระที่ทรงปริกษาในการพระศาสนาและการสงฆ์มณฑลทั่วไป ซึ่งได้โปรดให้พระมหาเถระทั้ง 8 องค์นี้ ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคมตั้งแต่ 4 องค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้นให้เป็นสิทธิ์ขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

หมวดที่ 3 ว่าด้วยวัด มี 5 มาตรา มีรายละเอียดเกี่ยวกับวัด การสร้างวัดและการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา

หมวดที่ 4 ว่าด้วยเจ้าอาวาส มี 10 มาตรา คือ

มาตรา 10, 11, 12 บัญญัติถึงการเลือกและตั้งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในกรุงเทพและหัวเมือง

มาตรา 13 บัญญัติถึงหน้าที่เจ้าอาวาส

มาตรา 14 บัญญัติถึงหน้าที่บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ในวัด

มาตรา 15 บัญญัติให้พระภิกษุสามเณรมีสังกัดอยู่ในบัญชีของวัดใดวัดหนึ่งทุกรูป

มาตรา 16 บัญญัติหน้าที่ของคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ในวัด

มาตรา 17 บัญญัติอำนาจของเจ้าอาวาส

¹³ กรมการศาสนา, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทย, (2527), น. 32-34.

มาตรา 18 บัญญัติการอุทธรณ์คำสั่งเจ้าอาวาส และการบริหารวัด

มาตรา 19 บัญญัติการตั้งรองเจ้าอาวาส

หมวดที่ 5 ว่าด้วยคณะแขวง มี 10 มาตรา

หมวดที่ 6 ว่าด้วยคณะเมือง มี 5 มาตรา

หมวดที่ 7 ว่าด้วยคณะมณฑล มี 5 มาตรา

ทั้ง 3 หมวดได้บัญญัติถึงการปกครองสงฆ์ได้จัดวางแบบปกครองได้เข้ารูปเป็นการถาวรโดยมีเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะแขวง และอธิการหมวดจนถึงเจ้าอาวาส บังคับบัญชาสงฆ์มณฑล ในมณฑล ในเมือง และอำเภอ ตำบล ขึ้นต่อกันโดยลำดับ มีรายละเอียดการคัดเลือก และตั้งเจ้าคณะแขวงในกรุงเทพและหัวเมือง เจ้าคณะเมือง เจ้าคณะมณฑล หน้าที่และอำนาจของเจ้าคณะดังกล่าวนี้โดยพิสดาร ตลอดการตั้งฐานานุกรม

หมวดที่ 8 ว่าด้วยอำนาจ มี 6 มาตรา บัญญัติหน้าที่เจ้ากระทรวงธรรมการ และเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ ที่จะช่วยอุดหนุนเจ้าคณะให้สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติหน้าที่ของพระภิกษุสามเณร และอำนาจของเจ้าคณะ โทษทางวินัยคดี การอุทธรณ์ฎีกา บทยกเว้น และการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับรัชกาลที่ 5 นี้ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราชไว้ ทั้งนี้เพราะเป็นระยะเวลาที่ไม่ได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช แทนสมเด็จพระสังฆราช (สา) องค์เดิม ซึ่งสิ้นพระชนม์ตั้งแต่ พ.ศ. 2442 การปกครองคณะสงฆ์แต่ละคณะอยู่ในความดูแลของเจ้าคณะใหญ่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเอกอัครศาสนูปถัมภก ทรงบริหารการคณะสงฆ์โดยส่วนรวมของประเทศด้วยพระองค์เอง ในพระราชบัญญัตินี้ จึงบัญญัติให้มีเจ้าคณะใหญ่ และรองเจ้าคณะใหญ่ เป็นมหาเถรสมาคมสำหรับเป็นที่ปรึกษาในการพระศาสนา สมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการกำหนดสมณศักดิ์พระผู้มีตำแหน่งในการปกครองตามลำดับชั้น ดังนี้¹⁴

1. สมเด็จพระสังฆราช ทรงปกครองสังฆมณฑลทั่วไป (ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช และตำแหน่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า เป็นตำแหน่งเดียวกัน กล่าวคือ ในกรณีที่สมเด็จพระสังฆราชเป็นพระราชวงศ์ที่สูงศักดิ์จะมีชื่อว่าสมเด็จพระมหาสมณเจ้า)

2. สมเด็จพระราชาคณะ เจ้าคณะใหญ่

¹⁴ กฤตติการ ยุวนะเดมิย์, “การปกครองคณะสงฆ์ไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 20 ตอนที่ 3, น. 9.

3. พระราชาคณะผู้ใหญ่มี 4 ชั้น
 - ก. ชั้นเจ้าคณะรอง
 - ข. ชั้นธรรม
 - ค. ชั้นเทพ
 - ง. ชั้นราช
4. พระราชาคณะสามัญมี 3 ประเภท
 - ก. พระราชาคณะเปรียญ
 - ข. พระราชาคณะสมณะและฝ่ายวิปัสสนา
 - ค. พระราชาคณะยก
5. พระครูมี 2 ประเภท
 - ก. พระครูสัญญาบัตร
 - ข. พระครูฐานานุกรม

สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แบ่งออกเป็นสองส่วน ดังนี้

1. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง หมายถึง การปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร เป็นอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคมตามมาตรา 4 ที่บัญญัติไว้ให้เจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง คือเจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย กับพระราชาคณะที่เป็นรองเจ้าคณะทั้ง 4 ทั้งหมดรวม 8 รูป เป็นมหาเถรสมาคม มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์แด่พระมหากษัตริย์ การประชุมวินิจฉัยคดีในที่ประชุมมหาเถรสมาคมตั้งแต่ 5 รูปขึ้นไปให้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ในฐานะเอกอัครศาสนูปถัมภก ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชด้วย โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่คล้ายกับคณะเสนาบดีที่ทรงปรึกษาฝ่ายการพระศาสนา เสนาบดีกระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” การติดต่อประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับมหาเถรสมาคม

2. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 คือ การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนการปกครองคณะสงฆ์ ออกเป็นสังฆมณฑล มีเจ้าคณะมณฑล ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชาคณะเป็นผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์

ในสังฆมณฑลนั้น เจ้าคณะมณฑลนี้เทียบได้กับข้าหลวงเทศาภิบาลผู้ทำหน้าที่ปกครองประชาชน และบริหารราชการแผ่นดินในมณฑลของฝ่ายบ้านเมือง รองจากเจ้าคณะมณฑลลงมามีเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัดที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รองจากเจ้าคณะเมืองก็คือเจ้าคณะแขวงหรืออำเภอ เป็นผู้ปกครองเจ้าอาวาสวัดต่าง ๆ

มีข้อควรสังเกตว่าในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มาตรา 4 กล่าวถึงเจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต อันแสดงว่า คณะธรรมยุตซึ่งเคยขึ้นอยู่กับคณะกลางของฝ่ายมหานิกาย ในรัชกาลที่ 4 ได้แยกเป็นคณะอิสระโดยมีเจ้าคณะใหญ่ปกครองกันเอง เจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายไม่มีอำนาจบังคับบัญชาวัดในสังกัดคณะธรรมยุต อันเป็นการยอมรับว่า กฎหมายคณะสงฆ์ฉบับนี้รับรองการแบ่งนิกายของคณะสงฆ์ไทยออกเป็นมหานิกายและธรรมยุติกนิกาย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ครั้งหนึ่ง บัญญัติให้การพระราชทานวิสุงคามสีมาให้ออกเป็นพระราชบัญญัติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อ พ.ศ. 2477 ได้มีการแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง คือ แก้มตรา 7 เกี่ยวกับที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ ผู้ใดผู้หนึ่งจะโอนกรรมสิทธิ์ที่นั่นไปไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

การที่คณะสงฆ์ไทยซึ่งถือปฏิบัติตามจารีตนิยมในลัทธิเถรวาทได้มีอำนาจและหน้าที่อย่างอิสระตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 อันเป็นอำนาจที่รัฐให้มาเพื่อออกสังฆานัติก็ดี เพื่อการบริหารหรือออกระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองสงฆ์ก็ดี รวมทั้งมีอำนาจตัดสินอธิกรณ์ก็ดี นั้น เป็นการใช้อำนาจแห่งรัฐ ที่รัฐมอบให้ตามกระบวนการนิติวิธี เพื่อถวายเป็นอภิมงคลและคุ้มครองพระพุทธศาสนา เพื่อเป็นการกระจายอำนาจปกครองที่รัฐมีอยู่ ให้พระภิกษุสงฆ์ไทยทั้งหลายที่อยู่ในดินแดนไทยและอยู่ภายใต้กฎหมายไทย เพื่อให้เป็นการสะดวกต่อคณะสงฆ์ไทยที่จะได้นำกระบวนการตามพระธรรมวินัยมาประยุกต์บังคับใช้กับการปกครองสงฆ์ ให้บังเกิดผลตามลัทธิเถรวาทและเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความผาสุกแห่งคณะสงฆ์และความตั้งมั่นแห่งพระพุทธศาสนาในดินแดนไทย แต่มิใช่เป็นกรณีที่คณะสงฆ์ไทยได้ปฏิบัติให้ฝ่าฝืนจารีตนิยมให้แตกไปจากลัทธิเถรวาทเดิมโดยการบัญญัติสิกขาบทขึ้นใหม่แต่อย่างใด¹⁵

¹⁵ ไสว จิตเพียร, “กระบวนการยุติธรรมของคณะสงฆ์ไทย : ศึกษากรณีปัญหาองค์กรทางตุลาการและวิธีพิจารณาความอธิกรณ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), น 150.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ฉบับแรกนั้น พระพุทธศาสนาได้เจริญรุ่งเรืองอยู่บนผืนแผ่นดินไทยมานานกว่า 2,000 ปีโดยไม่มีกฎหมายใด ๆ รองรับ ปัจจัยสำคัญแห่งความเจริญรุ่งเรืองดังกล่าวมาจาก “ความสัมพันธ์ 3 เล้า” ที่ได้สมดุลกันคือ พระสงฆ์ ประชาชน และรัฐ ในอดีตนั้นประชาชนหรือชุมชนควบคุมพระสงฆ์ในเชิงวัตถุ เช่น ประชาชนเป็นผู้ที่สร้างวัดให้แก่พระสงฆ์ที่ตนเคารพนับถือ บำรุงพระภิกษุสงฆ์ผู้ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบด้วยวัตถุปัจจัยต่าง ๆ หากพระสงฆ์รูปใดประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัย ประชาชนในชุมชนนั้นเมื่อทราบก็จะถอนการอุปฐากบำรุงเลี้ยง พระสงฆ์รูปนั้นก็ไม้อาจจะอยู่ในชุมชนนั้นได้อีก ต้องสึกหาลาเพศไปตามแต่กรณี นี่เป็นอำนาจการตรวจสอบของประชาชนที่มีต่อพระสงฆ์

ขณะเดียวกันพระสงฆ์ควบคุมประชาชนในเชิงจิตใจ หมายความว่าพระสงฆ์มีหน้าที่หลักคือศึกษาและปฏิบัติธรรม แล้วนำความรู้ที่ได้นั้นมาสั่งสอนชี้แนะแก่ประชาชน ว่ากล่าวตักเตือนประชาชนมิให้ประพฤติตนเสื่อมเสีย ประชาชนที่ถูกพระสงฆ์ติเตียนก็จะได้สำนึกกลับเนื้อกลับตัวเป็นคนดี พระสงฆ์จึงควบคุมประชาชนในเชิงจิตใจ ส่วนเรื่องสถานที่ปฏิบัติธรรม ปัจจัยสี่ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ นั้น ประชาชนเป็นผู้จัดหาให้ มิใช่กิจของสงฆ์ที่จะแข่งขันกันสร้างวัตถุ หรือสะสมทรัพย์สินใด ๆ

ส่วนรัฐนั้นมีหน้าที่ในการปกป้องภัยอันจะเกิดแก่พระพุทธศาสนา ภัยของพระพุทธศาสนามีทั้งจากภายในและภายนอก ภัยภายในก็คือเมื่อมีผู้ปลอมปนมาบวชเป็นพระภิกษุเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ประพฤติตนเป็นที่เสื่อมเสีย รัฐมีหน้าที่โดยตรงในการขจัดภัยเหล่านั้น โดยการเข้าไปตรวจสอบ วินิจฉัย และจับสึกเมื่อผิดจริง ดังเช่นที่พระเจ้าอโศกมหาราชแห่งอินเดีย และพระมหากษัตริย์แห่งสยามในครั้งอดีตได้ทรงปฏิบัติเป็นตัวอย่างไว้แล้ว ส่วนภัยภายนอกก็คือการคุกคามจากศาสนาหรือลัทธิความเชื่ออื่น ในอันที่จะบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาให้เสื่อมสูญไปทั้งทางตรงและทางอ้อม รัฐนั้นจะต้องมีความเข้มแข็งเด็ดขาดในการขจัดภัยจากศาสนาอื่นหรือลัทธิความเชื่ออื่นเหล่านั้น และกำหนัดให้เชิดชวยาดมิให้มากล้ำกรายพระพุทธศาสนาได้อีก

การประกาศใช้พระราชบัญญัติหรือกฎหมายบ้านเมืองฉบับแรกนี้ ได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่รากฐานของพระพุทธศาสนาในสังคมไทยอย่างใหญ่หลวง มีการนำ “ระบบราชการ” ซึ่งมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นมาใช้อย่างเคร่งครัด การให้คุณให้โทษแก่พระสงฆ์ขึ้นอยู่กับผู้ที่มีอำนาจในคณะสงฆ์ตามลำดับชั้น มิได้อยู่ที่ประชาชนในชุมชนอีกต่อไป และรัฐก็ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะสงฆ์และปกป้องภัยของพระพุทธศาสนาดังเดิม แต่กลับทำหน้าที่เป็นเพียง “เลขานุการ” ของคณะสงฆ์เท่านั้น ทำให้ “ความสัมพันธ์ 3 เล้า” ระหว่างประชาชน พระสงฆ์ และ

รัฐ ซึ่งแต่เดิมมีความสมดุลและทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกัน ต้องแตกสลายลง เมื่อประชาชนไม่อาจควบคุมพระสงฆ์ในเชิงวัตถุได้อีก เวลาที่มีพระสงฆ์ที่ประพฤติมิชอบเกิดขึ้น แม้ประชาชนจะรวมตัวกันต่อต้านคัดค้านพระสงฆ์ที่ต้องอธิกรณ์นั้น แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาปกป้อง พระสงฆ์รูปนั้นก็ยังคงอยู่ได้ ส่วนรัฐเองก็ไม่อาจขจัดภัยที่เกิดขึ้นภายในคณะสงฆ์เองและภัยจากภายนอกได้ เพราะพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ยกสงฆ์ให้เป็นใหญ่ในกิจการพระพุทธศาสนาทั้งปวง รัฐเป็นเพียงเลขานุการ และประชาชนถูกกีดกันให้อยู่ภายนอก ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ คณะสงฆ์เติบโตขึ้นโดยปราศจากการถ่วงดุลและการตรวจสอบทั้งจากภาคประชาชนและรัฐ ทำให้พระพุทธศาสนาเสื่อมถอยลงตามลำดับ¹⁶

1.1.2.4 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484¹⁷

ในสมัยรัชกาลที่ 7 และต้นรัชกาลที่ 8 การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปในลักษณะที่สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เอง โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษา จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองรัฐจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทกำหนดรากฐานแห่งองค์การและวิธีการปกครองประเทศ ในปี 2475 แล้ว เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์ไทยได้อนุวัตรไปตามจารีตนิยมปฏิบัติตามวิธีการเมืองการปกครองของรัฐ และเพื่อเป็นการสอดคล้องต่อระบอบการปกครองสงฆ์แบบสังฆาธิปไตย ซึ่งได้ยึดถือพระธรรมวินัยและมติแห่งสงฆ์เป็นใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2477 พระภิกษุสงฆ์ไทยในฝ่ายมหานิกายกลุ่มหนึ่ง เรียกว่า “คณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนา” จึงได้เรียกร้องต่อมหาเถรสมาคมและรัฐบาลให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นได้มีหลักการปกครองสงฆ์ที่อนุวัตรตามการใช้อำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งไม่เหมาะสมกับการปกครองสงฆ์ในระบอบการปกครองรัฐแบบประชาธิปไตย ดังนั้น ในอีก 7 ปีต่อมาเพื่อเป็นการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา รัฐบาลยุคนั้น ซึ่งมีนโยบายที่จะปรับปรุงกฎหมายสงฆ์ให้สมกาลสมัยและจะอุปถัมภ์การพระศาสนาตามความประสงค์แห่งรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไทยฉบับใหม่ต่อรัฐสภา

¹⁶ ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิวัฒน์, “พ.ร.บ. สงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย,” เสขียธรรม ฉบับที่ 54 เผยแพร่ใน http://www.skyd.org/html/sekhi/54/017_act_sangha.html.

¹⁷ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 คู่มือภาคผนวก ง

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่¹⁸ ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนโดยราบรื่น ความสำคัญในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 นี้ ก็คือ ได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ให้อนุโลมตามระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ กว่าจะสำเร็จลุล่วงเป็นกฎหมายออกมาได้นั้น ต้องประสบกับความยากลำบากอย่างมากมาย เพราะมีปัญหาบางประการเกิดขึ้นเกี่ยวกับลัทธิธินิกาย

ลักษณะทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดำเนินตามรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิดเพียงมากที่สุด เพราะมีการแบ่งแยกอำนาจสูงสุดฝ่ายพุทธจักรออกเป็น 3 ทาง ได้แก่ อำนาจบัญญัติสังฆานัติ อำนาจการบริหารการคณะสงฆ์ และอำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์ อำนาจทั้ง 3 นี้ มอบไว้แต่องค์ประชุมแห่งคณะสงฆ์ ซึ่งทรงใช้อำนาจนั้นทางองค์กรต่าง ๆ มีสังฆสภา สังฆมนตรี และคณะวินัยธร องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีบทบัญญัติวางข้อกำหนดไว้้อนุโลมทำนองเดียวกับการปกครองฝ่ายบ้านเมือง เลือกลงร ดัดแปลงแต่พอจะปรับใช้กับทางฝ่ายพุทธจักรได้

นอกจากวัตถุประสงค์ทั่ว ๆ ไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังหวังผลที่จะเป็นเครื่องสมานความสามัคคีระหว่างคณะสงฆ์ต่างนิกายกันและระหว่างฝ่ายอาณาจักรกับฝ่ายพุทธจักรให้กลมเกลียวแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ยังความวัฒนาถาวรให้เกิดแก่ชาติไทยในที่สุดด้วย

เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะรัฐบาลในสมัยนั้นต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองในระบบประชาธิปไตย จึงเห็นควรจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยด้วย รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2483 โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัตินี้ถือเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่ที่ออกมาแทนที่พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 รัฐบาลได้ออกแถลงการณ์ชี้แจงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ให้ประชาชนทราบ มีความตอนหนึ่งว่า

“พระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ ได้รับความเห็นชอบของคณะสงฆ์และได้ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยราบรื่น ความสำคัญพระราชบัญญัตินี้ก็คือ ได้จัดการปกครองคณะสงฆ์ให้อนุโลมระบอบการปกครองบ้านเมืองเท่าที่ไม่ขัดกับพระธรรมวินัย”¹⁸

¹⁸ มหาหมกุฎราชวิทยาลัย, ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทยโดยสังเขป, (2521), น. 11.

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ พอสรุปได้ ดังนี้¹⁹

1. สมเด็จพระสังฆราช มีฐานะเป็นมหาสังฆปริณายก แต่ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในการบริหารการคณะสงฆ์ หากแต่กำหนดให้ทรงใช้อำนาจบริหารการคณะสงฆ์ได้ 3 ทาง คือ ทรงบัญญัติสังฆานัติโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางสังฆมนตรี และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธรรม

2. การปกครองคณะสงฆ์ แบ่งออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

การปกครองส่วนกลาง มีสังฆสภา ประกอบด้วยพระภิกษุจำนวน 45 รูป เลือกจากพระภิกษุสงฆ์ 3 ประเภท คือ พระเถระชั้นธรรมขึ้นไป พระคณาจารย์เอก และพระเปรียญเอก ตามลำดับมีหน้าที่ถวายคำแนะนำและยินยอมให้สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญญัติสังฆานัติ

ในการปกครองส่วนกลางยังมีคณะวินัยธร ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงตั้งขึ้นตามคำแนะนำและยินยอมของคณะสังฆมนตรี มีหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์โดยอิสระ อันมีประธานเป็นผู้บังคับบัญชากิจการภายใน 1 องค์ โดยแบ่งเป็น 3 คณะ ได้แก่

- 1) คณะวินัยธรชั้นต้น มีในจังหวัดต่าง ๆ ในภาคต่าง ๆ ตามที่สังฆานัติกำหนด
- 2) คณะวินัยธรชั้นอุทธรณ์
- 3) คณะวินัยธรชั้นฎีกา โดยหัวหน้าคณะวินัยธรชั้นฎีกา เป็นประธานคณะวินัยธรโดยทั่วไปด้วย

คณะวินัยธรชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกามีอยู่ในพระนครเท่านั้น

ในการปกครองส่วนกลางได้แบ่งองค์การเป็น 4 องค์การ คือ 1. องค์การปกครอง 2. องค์การศึกษา 3. องค์การเผยแผ่ 4. องค์การสาธารณูปการ แต่ละองค์การมีสังฆมนตรีว่าการประจำรับผิดชอบในองค์การนั้น ๆ โดยมาจากการเลือกพระเถระที่เป็นสมาชิกสังฆสภาอย่างน้อย 4 รูป คณะสังฆมนตรีนี้มีจำนวนรวม 10 องค์ มีสังฆนายกองค์หนึ่งเป็นหัวหน้า มีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันในการบริหารการคณะสงฆ์ และกำหนดวาระ 4 ปี

การปกครองส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล และวัด

1. ภาค ในแต่ละภาคมีเจ้าคณะตรวจการประจำ มีเขตเป็นไปตามที่สังฆานัติกำหนดซึ่งโดยปกติกำหนดตามเขตปกครองฝ่ายบ้านเมือง (ในบางครั้งกำหนดตามเขตการศึกษาของฝ่ายบ้านเมือง แล้วแต่สังฆสภาจะพิจารณาเห็นสมควร)

¹⁹ กฤตติการ ยุวณะเตมีย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 12-13.

2. จังหวัด ในแต่ละจังหวัดมีพระคณาธิการประจำบริหารการคณะเรียกว่า คณะกรรมการสงฆ์จังหวัดประกอบด้วยตำแหน่ง เจ้าคณะจังหวัด ศึกษาจังหวัด เผยแผ่จังหวัดและ สาธารณูปการจังหวัด โดยมีเจ้าคณะจังหวัดเป็นหัวหน้า

3. อำเภอ มีคณะกรรมการสงฆ์อำเภอ โดยมีเจ้าคณะอำเภอเป็นหัวหน้า ทั้งนี้ เขต จังหวัดและเขตอำเภอนั้นจะกำหนดตามเขตปกครองฝ่ายบ้านเมือง

4. ตำบล มีเจ้าคณะตำบลเป็นผู้บริหารองค์เดียว ทั้งนี้ เขตตำบลไม่ได้กำหนดตาม เขตปกครองฝ่ายบ้านเมือง แต่กำหนดตามจำนวนวัด ซึ่งตำบลหนึ่ง ๆ ให้มีวัดอย่างน้อย 5 วัด

5. วัด มีเจ้าอาวาสเป็นผู้บริหาร

ในการปกครองส่วนภูมิภาค ให้มีการบังคับบัญชากันตามลำดับชั้นในเขตนั้น ๆ ตาม ควรแก่กรณี

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ปี 2484 นี้ เกิดขึ้นหลังจากมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2475 แล้ว เก้าปี และเป็นผลสืบเนื่องมาจากการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475

ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการบริหารกิจการคณะสงฆ์ก็คือ อิทธิพลของ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมในช่วงทศวรรษดังกล่าว ที่เห็นเด่นชัดก็คือ แนวความคิด เกี่ยวกับประชาธิปไตย ซึ่งคณะผู้ก่อการใช้เป็นเหตุผลและความชอบธรรมในการล้มล้างระบบการ ปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้แพร่ขยายและซึมเข้าไปในคณะสงฆ์ นักสังเกตการณ์ การเมืองต่างชาติ เช่น นายเคนเนธ พี. แลนดอน ได้ตั้งข้อสังเกตพอสรุปได้ว่า ในช่วงที่บรรยากาศ ของการเปลี่ยนแปลงยังคงไม่จางไปนั้น พระสงฆ์และสามเณรแสดงความสนใจอย่างมาก ออกมา เดินสังเกตการณ์นอกวัด มีการอภิปรายปัญหาการเมืองกันในวัดอย่างดึกดื่น นอกจากนี้ เวนเจอร์จีเนีย ทอมสัน ก็ได้รายงานว่า ความตื่นตัวของพระสงฆ์เกี่ยวกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่สูงมาก พระสงฆ์จำนวนหนึ่งเขียนจดหมายถึงรัฐบาลแสดงความยินดีและชื่นชม รูปการปกครองแบบใหม่ พระบางกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ระบบการปกครองของพระสงฆ์และเรียกร้อง ให้มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับรูปการปกครองประชาธิปไตย พระสงฆ์ในบางวัดรวมพลังกัน ขับไล่เจ้าอาวาสเพราะปกครองวัดด้วยระบบเผด็จการ เหตุการณ์ที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ 2476 คือ มีตัวแทนของพระสงฆ์จำนวนหนึ่งจาก 12 จังหวัดเดินทางเข้า

กรุงเทพมหานคร ยื่นฎีกาต่อนายกรัฐมนตรีขอให้ปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นประชาธิปไตย²⁰

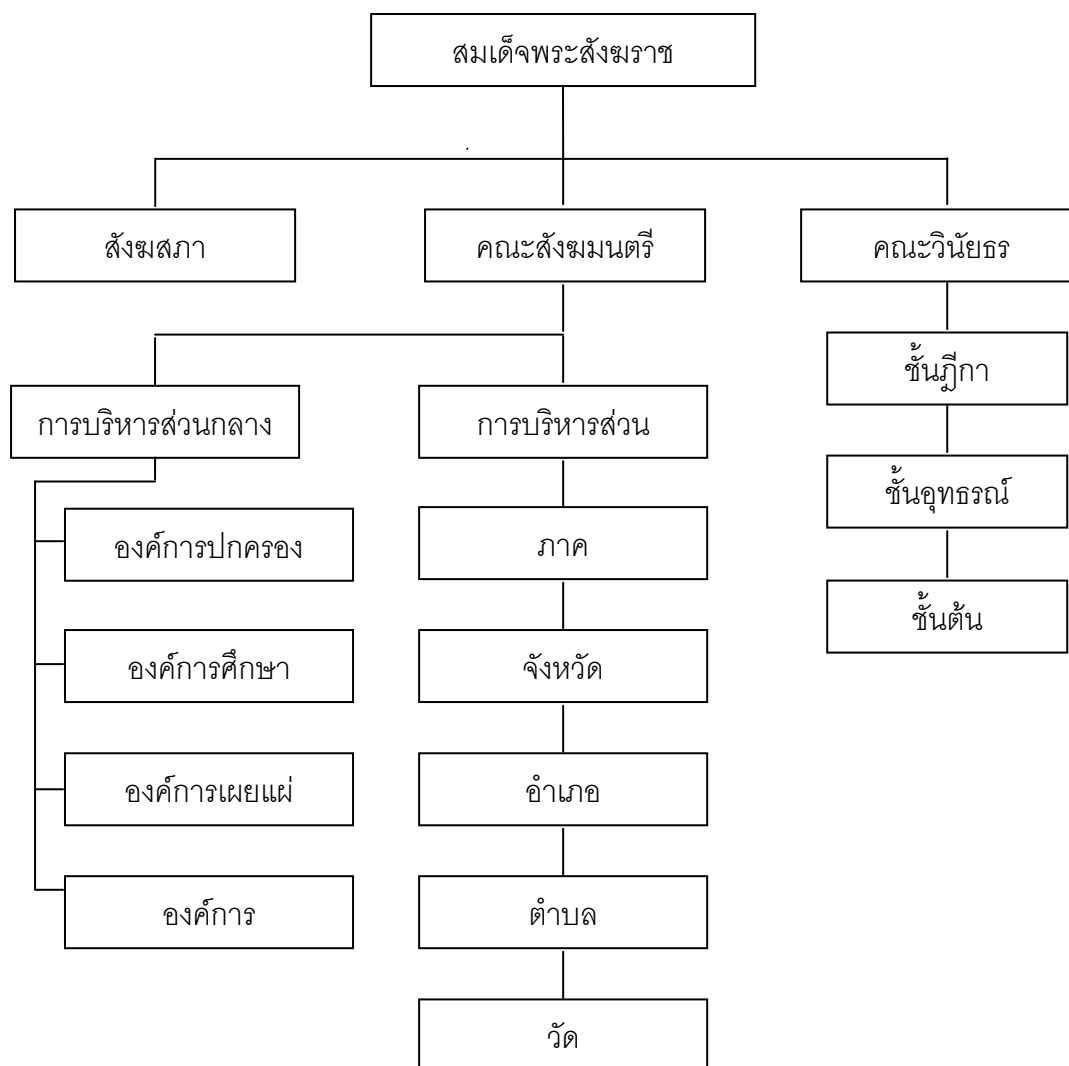
อย่างไรก็ตาม ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจนั้นไปอยู่ภายในบริบทของคณะสงฆ์เท่านั้น มิได้ขยายมาสู่ “ความสัมพันธ์ 3 เล้า” ระหว่างประชาชน พระสงฆ์และรัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญแห่งความรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนา²¹

²⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ, “ศาสนจักรกับอาณาจักร: ความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์กับอำนาจการเมือง,” เอกสารประกอบการสัมมนา “สองศตวรรษรัตนโกสินทร์: ความเปลี่ยนแปลงของสังคมไทย” จัดโดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฯลฯ เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2525, น. 17.

²¹ ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิวัฒน์, “พ.ร.บ. สงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย,” อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16.

แผนผังที่ 5

โครงสร้างองค์กรพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484



ที่มา: พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, 2539), น. 45.

การดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 นี้ ในระยะแรก ๆ ดูเหมือนว่าจะดำเนินไปด้วยดี แต่ลักษณะการจัดโครงสร้างสังฆสภาและคณะสังฆมนตรีก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในหมู่คณะสงฆ์ในประเด็นความไม่ได้สัดส่วนของตัวแทนของพระสงฆ์มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย ในสังฆสภาและคณะสังฆมนตรี กล่าวคือ โดยสัดส่วนแล้วพระสงฆ์มหานิกายมีตัวแทนในองค์กรทั้งสองน้อยกว่าที่ควรจะเป็นอย่างมาก ดังนั้น ความขัดแย้ง

ในสังฆสภาและในคณะสังฆมนตรี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความขัดแย้งในบุคลิกภาพ หรือความคิดเห็น หรืออุดมการณ์มักจะถูกแปรเป็นความขัดแย้งระหว่าง “นิกาย” และถูกแพร่ขยายในคณะสงฆ์ส่วนรวม ยังผลให้เกิดความวุ่นวายในคณะสงฆ์อย่างรุนแรงและเป็นเหตุผลที่ฝ่ายอาณาจักรอ้างเพื่อให้ความชอบธรรมแก่รัฐบาลที่จะเข้ามาแทรกแซงและเปลี่ยนแปลงการบริหารคณะสงฆ์เสียใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2505²² และเป็นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ใช้บังคับตราบจนปัจจุบันนี้

1.2 โครงสร้างการปกครองขององค์กรพุทธศาสนาหลังมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 31 ธันวาคม 2505 มีผลใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม 2506 ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคำแนะนำและยินยอมของสภารัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2505 ซึ่งมีเหตุผลตามหมายเหตุที่ประกาศไว้ว่า²³

“การดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ มิใช่กิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจดำเนินการ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลแห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายปัจจุบัน และโดยเหตุที่ระบบเช่นนี้เป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้สมเด็จพระสังฆราช องค์สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ฉบับนี้ จึงเกิดจากความต้องการของรัฐบาลในสมัยนั้นที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็ง จอมพลสฤษดิ์เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันนั้นนำมาซึ่งความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น 3 ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ให้ต้องประสบอุปสรรคและล่าช้า

²² สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 20, น. 19.

²³ ปลื้ม โชติสุขยางกูร, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 2, น. 144.

โครงสร้างการปกครององค์กรพระพุทธศาสนาของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น ประกอบด้วย สมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม เจ้าคณะใหญ่ องค์การในพุทธศาสนาส่วนภูมิภาคได้แก่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และวัดซึ่งมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.2.1 องค์กรกลุ่ม: มหาเถรสมาคม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ กำหนดให้มีสมาคมพระมหาเถรขึ้นสมาคมหนึ่ง ทำหน้าที่ปกครองบริหารกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา ให้ชื่อว่า มหาเถรสมาคม ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12-19

มหาเถรสมาคม เป็นองค์การหนึ่งในสถาบันสงฆ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ วังระเบียบ หรือออกคำสั่ง โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและพระธรรมวินัย ซึ่งสามารถใช้บังคับได้ และในการนี้จะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่ได้

มหาเถรสมาคมนี้ สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 ส่วน²⁴ คือ 1) ส่วนประกอบของมหาเถรสมาคม 2) การประชุม 3) อำนาจหน้าที่ ในที่นี้จะกล่าวแต่เพียง 2 ส่วนแรก ส่วนที่ 3) นั้นจะกล่าวในบทต่อไป

1.2.1.1 ส่วนประกอบของมหาเถรสมาคม

มาตรา 12 “มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสิบสองรูปเป็นกรรมการ”

มาตรา 13 “ให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง และให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม”

²⁴ ปลื้ม โชติธรรมสุรางกูร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 160-163 และ โชติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรมการศาสนา, 2506), น.110-117.

โดยบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ สามารถแยกส่วนประกอบของมหาเถรสมาคมออกพิจารณาได้อีกดังนี้

ก. ประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

ประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ได้แก่ สมเด็จพระสังฆราช ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 และมาตรา 12 ซึ่งกำหนดให้พระองค์เป็นประธานโดยตำแหน่ง หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ตามมาตรา 10

ข. กรรมการมหาเถรสมาคม

กรรมการมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ข1) กรรมการโดยกฎหมายหรือโดยตำแหน่ง ได้แก่ สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเท่าที่มี

ข2) กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ พระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง จำนวนไม่เกินสิบสองรูป

กรรมการประเภทแรก เป็นกรรมการพิเศษโดยกฎหมายหรือโดยตำแหน่งสมณศักดิ์ ไม่ต้องการแต่งตั้งหรือคัดเลือกอีก ไม่จำกัดจำนวน พระมหาเถรรูปใดได้รับการสถาปนาหรือเลื่อนสมณศักดิ์เป็น “สมเด็จพระราชาคณะ” มีจำนวนมากขึ้นเท่าใด ก็เป็นกรรมการมหาเถรสมาคมโดยอัตโนมัติ อีกทั้งสามารถอยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่มีกำหนดเวลา ตราบเท่าที่ยังดำรงตำแหน่งสมณศักดิ์ชั้นสมเด็จพระราชาคณะอยู่

ส่วนกรรมการประเภทที่สองนั้น จำกัดเพียงว่า ต้องเป็นพระราชาคณะแต่ไม่จำกัดชั้นเป็นพระราชาคณะชั้นใดก็ได้ อยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี และพ้นจากตำแหน่งเมื่อมรณภาพ พ้นจากความเป็นภิกษุ ลาออก สมเด็จพระสังฆราชมีพระบัญชาให้ออก ผู้พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ หากกรรมการที่แต่งตั้งต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุใดก่อนครบกำหนดตามวาระ ทรงตั้งกรรมการใหม่แทนได้ แต่อยู่ในตำแหน่งได้เท่าวาระของผู้ที่ตนแทน ตามบัญญัติไว้ในมาตรา 14, 15

อย่างไรก็ดี ในการแต่งตั้งและการให้ออกจากตำแหน่งกรรมการประเภทที่สองนี้ จัดเป็นกรณีสำคัญเกี่ยวกับส่วนได้เสียของคณะสงฆ์และพระศาสนาในส่วนรวม สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรี ผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้มีส่วนพิจารณาและรู้เห็นด้วย ฉะนั้น มาตรา 15 ทวิ จึงได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบัญชาเป็นกรณีพิเศษ มีความว่า

“มาตรา 15 ทวิ การแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมตามมาตรา 12 และการให้กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช”

อนึ่ง กรรมการที่แต่งตั้งหากได้เลื่อนขึ้นเป็นสมเด็จพระราชาคณะ ก็พ้นจากตำแหน่งที่แต่งตั้ง แต่เป็นกรรมการประเภทแรกโดยตำแหน่งต่อไป ตำแหน่งกรรมการเดิมก็ว่างลง

ค. เลขาธิการมหาเถรสมาคม

โดยที่กิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ถึงแม้จะเป็นกิจการฝ่ายพุทธอาณาจักร แต่ก็มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับราชการฝ่ายราชอาณาจักร ในฐานะที่มีหน้าที่อุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน อีกทั้งมหาเถรสมาคมมีฐานะเป็นสภาพพระมหากษัตริย์ ผู้ทำหน้าที่บริหารคณะสงฆ์และกิจการพระศาสนาอันเป็นกิจการสำคัญยิ่งส่วนหนึ่งของประเทศ มาตรา 13 จึงกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง เพื่อจะได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านธุรการ การจัดการประชุมมหาเถรสมาคม และติดต่อประสานงานทั่วไป ในระหว่างประธานกรรมการมหาเถรสมาคมกับกรรมการมหาเถรสมาคม รวมทั้งเจ้าคณะผู้ปกครองคณะสงฆ์ในส่วนภูมิภาค ตลอดจนบุคคลภายนอกด้วย

ง. สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม

เมื่อได้มอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ทำหน้าที่เลขาธิการมหาเถรสมาคมดังกล่าวแล้ว มาตรา 13 ยังได้ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคมด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” ระหว่างพุทธอาณาจักรกับราชอาณาจักร หรืองานพระศาสนากับงานบ้านเมือง

1.2.1.2 การประชุมมหาเถรสมาคม

เรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการประชุมของมหาเถรสมาคม มีบัญญัติไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 มีความว่า

มาตรา 16 “ในกรณีที่ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมไม่อาจมาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมมหาเถรสมาคม และมีได้มอบหมายให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน”

มาตรา 17 “การประชุมมหาเถรสมาคม ต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม

ระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคมให้เป็นไปตามกฎหมายมหาเถรสมาคม”

ตามบทบัญญัติทั้งสองมาตราที่เกี่ยวกับการประชุมของมหาเถรสมาคมนี้ มีเรื่องที่ต้องพิจารณาอยู่ 3 เรื่อง คือ

ก. ประธานที่ประชุมมหาเถรสมาคม

ตามปกติ สมเด็จพระสังฆราชในฐานะเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง จะเป็นประธานในที่ประชุม แต่อาจมีเหตุจำเป็นที่พระองค์ไม่สามารถมาประชุมได้ หรือในกรณีที่ทรงเป็นประธานอยู่ อาจมีความจำเป็นที่ต้องจากที่ประชุมไป เพื่อมิให้การประชุมซึ่งกำหนดไว้ตามวาระหรือการประชุมที่มีความจำเป็นรีบด่วนต้องงดไป กฎหมายจึงบัญญัติให้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมแทนไว้ในมาตรา 16 แต่การเข้าเป็นประธานที่ประชุมแทนมี 2 กรณี ดังนี้

ก1) เป็นประธานที่ประชุมโดยการมอบหมายของสมเด็จพระสังฆราชผู้เป็นประธานที่ประชุมโดยตำแหน่ง

ก2) เป็นประธานที่ประชุมโดยตำแหน่ง ได้แก่ “สมเด็จพระราชาคณะ” ผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ซึ่งอยู่ในที่ประชุมนั้น

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่อง “ประธานที่ประชุมมหาเถรสมาคม” ทั้งสองกรณีนี้ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการประชุมมหาเถรสมาคมทุกครั้ง จะต้องมีการประชุมอันชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ นอกจากสมเด็จพระสังฆราช ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมจะทรงปฏิบัติหน้าที่ประชุมด้วยพระองค์เองแล้ว ผู้ที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนไม่ว่าโดยการมอบหมายหรือโดยตำแหน่งก็ตาม จะต้องเป็น “สมเด็จพระราชาคณะ” จึงจะปฏิบัติหน้าที่แทนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ข. องค์ประชุมมหาเถรสมาคม

ในการประชุมมหาเถรสมาคมนั้น ถึงแม้จะมีประธานที่ประชุมอันชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังต้องประกอบด้วย “องค์ประชุม” อันชอบด้วยกฎหมายอีกด้วย เช่นเดียวกันกับการประชุมสงฆ์กระทำสังฆกรรมตามพระวินัย ซึ่งต้องมีพระภิกษุมาประชุมครบตามจำนวนที่กำหนดไว้สำหรับสังฆกรรมประเภทนั้น ๆ

แต่การประชุมมหาเถรสมาคมนี้ นอกจากจะต้องถือจำนวนกรรมการมหาเถรสมาคมที่มาประชุมเป็นหลักแล้ว ยังต้องถือประเภทแห่งกรรมการมหาเถรสมาคมที่มาประชุมเป็นหลักอีกส่วนหนึ่ง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 วรรคแรก ซึ่งสามารถแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ได้เป็น 2 ประการดังนี้

ข1) กรรมการทั้งสองประเภทต้องมาประชุมร่วมกัน

ข2) กรรมการที่มาร่วมประชุมกันนั้นต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

คณะกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม

ตามหลักเกณฑ์ประการที่หนึ่งนั้น หมายความว่า ต้องมีกรรมการมหาเถรสมาคมมาประชุมทั้งสองประเภท ถ้ามีกรรมการมหาเถรสมาคมประเภทใดประเภทหนึ่งมาประชุมแต่เพียงประเภทเดียว ถึงแม้จะมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดตามหลักเกณฑ์ประการที่สอง ก็ไม่จัดเป็นองค์ประชุมตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการมหาเถรสมาคมทั้งสองประเภทได้มีส่วนร่วมกันดำเนินการในหน้าที่ของมหาเถรสมาคมโดยพร้อมเพรียงกันทุกกรณี

ค. ระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคม²⁵

ในการประชุมมหาเถรสมาคมนั้น นอกจากจะต้องมีประธานที่ประชุมและมีสมาชิกครบองค์ประชุมดังกล่าวแล้ว ยังต้องมีระเบียบการประชุมเพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมด้วย ระเบียบการประชุมนี้ กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ซึ่งได้ตราไว้แล้วคือ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคม แบ่งออกเป็น 2 หมวด สรุปสาระสำคัญดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป กำหนดการประชุมไว้ 2 อย่าง คือ การประชุมปกติและการประชุมพิเศษ ทั้งนี้ การนัดประชุมต้องออกหนังสือนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน พร้อมกับส่งระเบียบวาระการประชุมไปด้วย หากเป็นการด่วนจะนัดเร็วกว่านี้หรือนัดโดยวิธีอื่นและไม่ต้องส่งระเบียบวาระการประชุมก็ได้

ให้เลขาธิการมหาเถรสมาคม ทำรายงานการประชุมเสนอกรรมการที่เข้าประชุมลงนามรับรอง แล้วให้ประธานกรรมการลงนามไว้เป็นสำคัญ

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการประชุม ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคมฉบับนี้ ให้ปฏิบัติตามมติของที่ประชุม

หมวด 2 การประชุม การประชุมปกติ ได้แก่ การประชุมตามวาระที่มหาเถรสมาคมกำหนดไว้เป็นประจำ ส่วนการประชุมพิเศษ ได้แก่ การประชุมนอกวาระ เพื่อพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่

การประชุมพิจารณาร่างกฎหมายมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง ต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ หรือพิจารณารวดเดียว 3 วาระก็ได้

²⁵ ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม 80 ฉบับพิเศษ (2) วันที่ 25 พฤศจิกายน 2535

ร่างที่เสนอให้มีบันทึกหลักการและเหตุผลมาด้วย ให้เลขาธิการส่งร่างดังกล่าวแก่กรรมการมหาเถรสมาคมล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อนวันประชุม เว้นแต่จะเป็นการด่วน

ในการพิจารณาวาระแรก กรรมการรูปใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างเดิม ก็ขอให้แก้ต่อประธานอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการจะทำรายงานและบันทึกความเห็นพร้อมด้วยร่างเดิม และร่างที่แก้ไขเพิ่มเติม ยื่นต่อประธานกรรมการมหาเถรสมาคม เพื่อพิจารณาในวาระต่อไป การพิจารณาวาระที่ 2 ให้พิจารณาเรียงตามลำดับข้อ ประธานจะให้คณะอนุกรรมการเข้าชี้แจงประกอบการพิจารณาก็ได้ การพิจารณาวาระที่ 3 ให้พิจารณาว่าร่างที่ได้พิจารณาแก้ไขมาแล้ว 2 วาระ สมควรจะออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคมหรือไม่ ถ้าที่ประชุมเห็นชอบก็ให้ดำเนินการเพื่อออกใช้บังคับต่อไป

การลงมติข้อปรึกษาในปัญหาเกี่ยวกับพระธรรมวินัย เมื่อมีข้อสงสัยให้ตีความไปในทางรักษาพระธรรมวินัยโดยเคร่งครัด

การลงมติข้อปรึกษาเกี่ยวกับกิจการพระศาสนา ซึ่งมีได้บัญญัติไว้ในพระธรรมวินัย ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าเสียงเท่ากันให้ประธานที่ประชุมชี้ขาด หรือจะให้ระงับเรื่องนั้นไว้ก็ได้

การประชุมมหาเถรสมาคม ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากมีการบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น สมาชิกมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม หรือการลงมติไม่ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้น มติ หรือกฎ ระเบียบ คำสั่งที่ออกมาย่อมเสียเปล่า ไม่มีผลใช้บังคับ เช่นเดียวกับการทำสังฆกรรมบกพร่องย่อมไม่มีผลตามพระธรรมวินัย

1.2.2 องค์การเดียว

1.2.2.1 สมเด็จพระสังฆราช

สมเด็จพระสังฆราช เป็นตำแหน่งสูงสุดของคณะสงฆ์ ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัยและกฎหมายเถรสมาคม จึงมีชื่อเต็มว่า “พระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายก” นอกจากนี้ ยังดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราชตาม

กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดไว้ จึงดำรงตำแหน่งได้จนถึงมรณภาพหรือพ้นจากความเป็นพระภิกษุหรือลาออกจากตำแหน่งนั้นหรือพระมหากษัตริย์ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าให้ออก

ปัจจุบัน สมเด็จพระญาณสังวร (เจริญ สุวฑฺฒโน) สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายก สถิต ณ วัดบวรนิเวศวิหาร เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีพระราชพิธีสถาปนา ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2532

สมเด็จพระสังฆราช ทรงมีพระภารกิจโดยแยกออกตามฐานะต่าง ๆ 4 ประการดังนี้ คือ²⁶

ก. ในฐานะสกลมหาสังฆปริณายก

สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นคณะสงฆ์ไทยหรือคณะสงฆ์อื่น และทรงมีอำนาจตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช โดยไม่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย กฎหมาย หรือกฎหมายอาญา นอกจากนั้น พระองค์ยังมีหน้าที่ประทานสัมโมทนีภรณ์ในโอกาสต่าง ๆ ในฐานะทรงเป็นประมุขของคณะสงฆ์อีกด้วย

ข. ในฐานะตามกฎหมาย กฎและระเบียบ

สมเด็จพระสังฆราชทรงอยู่ในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์จีนนิกายและคณะสงฆ์อนัมนิกาย (คณะสงฆ์อื่น) รวมทั้งทรงมีอำนาจแต่งตั้งบรรพชิตจีนนิกาย อนัมนิกาย ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และพระองค์ทรงมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานสมณศักดิ์บรรพชิตจีนนิกายและอนัมนิกาย ทรงแต่งตั้งพระอุปัชฌาย์ในคณะสงฆ์จีนนิกายและอนัมนิกาย ทรงพิจารณาให้ความเห็นชอบในการสร้างวัด ตั้งวัด รวมวัด ย้ายวัด ยุบวัด เลิกวัด ของคณะสงฆ์จีนนิกายและอนัมนิกาย และทรงพิจารณาให้ความเห็นชอบในการขอพระราชทานวิสุงคามสีมา ของคณะสงฆ์จีนนิกายและอนัมนิกาย

ค. ในฐานะทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมและทรงมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมที่มีใช้เป็นการถาวรโดยตำแหน่งมีจำนวนไม่เกินสิบสองรูปเป็นกรรมการมหาเถรสมาคม รวมทั้งทรงแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด

²⁶ สวัสดิ์ มานิตย์, “ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์: ศึกษากรณีวัดพระธรรมกาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), น. 59-61.

รองเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาสพระอารามหลวง ตามมติมหาเถรสมาคมอีกด้วย

ง. ในฐานะตามจารีตประเพณี

ประเทศไทยค่อนข้างจะเป็นประเทศอนุรักษนิยม จึงรักษาจารีตประเพณีต่าง ๆ ไว้มากมายและมีความศรัทธาเชื่อถือบุคคลสำคัญ สมเด็จพระสังฆราชจึงมีหน้าที่เหล่านี้ด้วย โดยพระองค์เสด็จเป็นองค์ประธานสงฆ์ในงานพระราชพิธี รัฐพิธีและงานพิธีอื่น ๆ และทรงเป็นองค์ถวายพระธรรมเทศนามงคลวิเสศกถา ในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา 5 ธันวาคม รวมทั้งเสด็จยังสถานที่ต่างๆ เพื่อทรงปฏิบัติศาสนกิจและพระภารกิจตามที่วัดวาอารามหน่วยราชการ องค์การของรัฐ เอกชน และคณะบุคคลต่าง ๆ กราบพูลอาราธนา

การพ้นตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่า “สมเด็จพระสังฆราชพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) มรณภาพ (2) พ้นจากความเป็นพระภิกษุ (3) ลาออก (4) ทรงพระกรุณาโปรดให้ออก”

เมื่อสมเด็จพระราชาคณะ ได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชแล้ว พระองค์จะดำรงอยู่ในตำแหน่งตลอดไป จนกว่าจะมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งใน 4 อย่างที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้เท่านั้น จึงจะพ้นจากตำแหน่ง

1.2.2.2 เจ้าคณะใหญ่

ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่นี้ มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 20 ทวิ

“มาตรา 20 ทวิ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์

การแต่งตั้งและการกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าคณะใหญ่ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม”

เมื่อวันที่ 1 เดือนตุลาคม พ.ศ. 2541 ก็ได้มีกฎหมายเถรสมาคมที่ตราออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ทั้งนี้ เพื่อยกย่องเชิดชูเจ้าคณะและรองเจ้าคณะและเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะและรองเจ้าคณะซึ่งสมควรให้มีเลขานุการทำหน้าที่การเลขานุการของรองเจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบล

เจ้าคณะใหญ่ ปกครองบังคับบัญชาเจ้าคณะภาค แบ่งออกเป็นเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายและเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายธรรมยุตมีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในคณะสงฆ์แต่ละนิกาย ใน

สายการบังคับบัญชาเจ้าคณะใหญ่ยังต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าคณะใหญ่มักเป็นกรรมการมหาเถรสมาคมอีกตำแหน่ง ซึ่งแต่ละรูปมีเขตอำนาจการปกครองบังคับบัญชา 3-6 ภาครวมกัน

ปัจจุบันนี้ ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่มีพระมหาเถระผู้ดำรงตำแหน่งและจำพรรษาอยู่ในวัดต่างๆ ดังนี้ คือ²⁷

1. เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต (สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายก วัดบวรนิเวศวิหาร แขวงบวรนิเวศ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร)
2. เจ้าคณะใหญ่นกกลาง (สมเด็จพระมหาธีรราชจารย์ วัดชนะสงคราม แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร)
3. เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก (สมเด็จพระพุฒาจารย์ วัดสระเกศ แขวงบ้านบาตร เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร)
4. เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ (สมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ วัดปากน้ำภาษีเจริญ แขวงปากคลองภาษีเจริญ เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร)
5. เจ้าคณะใหญ่หนใต้ (พระธรรมรัตนกร วัดกะพังสุรินทร์ ตำบลทับเที่ยง อำเภอเมือง จังหวัดตรัง)

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง ได้กำหนดให้เจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารการคณะสงฆ์ในกายนั้นๆ โดยเจ้าคณะใหญ่ทั้งห้ามีเขตการปกครองคณะสงฆ์ของตน ดังนี้²⁸

1. เจ้าคณะใหญ่นกกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค 1, 2, 3, 13, 14 และ 15
2. เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค 4, 5, 6, และ 7
3. เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค 16, 17 และ 18

²⁷ ข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2550 (www.onab.go.th)

²⁸ ข้อ 6 หมวด 2 ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์

4. เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ มหานิกาย ภาค 8, 9, 10, 11, และ 12

5. เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ ธรรมยุต ทุกภาค

เมื่อไม่มีเจ้าคณะใหญ่ หรือเจ้าคณะใหญ่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราช ทรงแต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง โดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม รักษาการแทนเจ้าคณะใหญ่ ถ้าในกรณีไม่มีเจ้าคณะใหญ่ ก็ให้ดำเนินการเพื่อมีพระบัญชาแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้มีผู้รักษาการแทนเจ้าคณะใหญ่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะใหญ่ และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะใหญ่และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติของเจ้าคณะใหญ่ ให้มีเลขานุการเจ้าคณะใหญ่ 2 รูป ทำหน้าที่การเลขานุการ

1.2.2.3 เจ้าคณะภาค

นอกจากที่มีการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางโดยแบ่งเป็นหนแล้ว ยังมี การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคโดยแบ่งเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยในแต่ละส่วนการปกครองให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ คือ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบล ทั้งนี้ ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบข่ายงานที่ต้องรับผิดชอบและความสัมพันธ์ทางบังคับบัญชาระหว่างตำแหน่งไว้ เพราะอำนาจหน้าที่ ขอบข่ายงานที่ต้องรับผิดชอบและความสัมพันธ์ทางบังคับบัญชาจะระหว่างตำแหน่ง เป็นรายละเอียด ไม่อาจบัญญัติไว้ในตัวบทได้ อีกประการหนึ่ง หากบัญญัติรายละเอียดดังกล่าวไว้ในกฎหมาย จะเกิดความไม่สะดวกเมื่อจะแก้ไขปรับปรุงในภายหลัง เพราะการแก้ไขตัวกฎหมายต้องกระทำโดยรัฐสภาซึ่งมีขั้นตอนมากและใช้ระยะเวลานานในการแก้ไข เมื่อบัญญัติไว้เป็นกฎหมายมหาเถรสมาคมอันเป็นอนุบัญญัติของกฎหมาย มหาเถรสมาคมจะแก้ไขให้เหมาะสมได้เมื่อเป็นการสมควร ดังนั้น รายละเอียดดังกล่าว จึงได้บัญญัติไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 4 หมวด 3 ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การปกครองคณะสงฆ์ในส่วนภูมิภาคนั้น เนื่องจากคณะสงฆ์ไทยมี 2 นิกาย คือ มหานิกายและธรรมยุติ การแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทั้ง 79 จังหวัด จึงอาจมีคณะสงฆ์ ทั้งสองนิกายอยู่ในเขตการปกครองพื้นที่เดียวกัน คณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกายมี 18 ภาค โดยมีเจ้าคณะภาค 18 รูป ส่วนคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติมีเจ้าคณะภาค 8 รูป ซึ่งแต่ละรูปปกครองหลายภาค รวมกัน

เขตการปกครองคณะสงฆ์ทั้ง 18 ภาค ประกอบด้วยจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

- ภาค 1 มี 4 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ
- ภาค 2 มี 3 จังหวัด คือ พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง และสระบุรี
- ภาค 3 มี 4 จังหวัด คือ ลพบุรี สิงห์บุรี ชัยนาท และอุทัยธานี
- ภาค 4 มี 4 จังหวัด คือ นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร และเพชรบูรณ์
- ภาค 5 มี 4 จังหวัด คือ พิษณุโลก สุโขทัย ตาก และอุตรดิตถ์
- ภาค 6 มี 5 จังหวัด คือ ลำปาง พะเยา เชียงราย แพร่ และน่าน
- ภาค 7 มี 3 จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอน
- ภาค 8 มี 5 จังหวัด คือ อุตรดิตถ์ หนองคาย เลย สกลนคร และหนองบัวลำภู
- ภาค 9 มี 4 จังหวัด คือ ขอนแก่น มหาสารคาม กาฬสินธุ์ และร้อยเอ็ด
- ภาค 10 มี 6 จังหวัด คือ อุบลราชธานี ยโสธร มุกดาหาร ศรีสะเกษ นครพนม และอำนาจเจริญ
- ภาค 11 มี 4 จังหวัด คือ นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ และสุรินทร์
- ภาค 12 มี 4 จังหวัด คือ ปราจีนบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และสระแก้ว
- ภาค 13 มี 4 จังหวัด คือ ชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด
- ภาค 14 มี 4 จังหวัด คือ นครปฐม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี และสมุทรสาคร
- ภาค 15 มี 4 จังหวัด คือ ราชบุรี เพชรบุรี สมุทรสงคราม และประจวบคีรีขันธ์
- ภาค 16 มี 3 จังหวัด คือ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และชุมพร
- ภาค 17 มี 5 จังหวัด คือ ภูเก็ต ตรัง พังงา กระบี่ และระนอง
- ภาค 18 มี 6 จังหวัด คือ สงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

เจ้าคณะภาคเป็นผู้ปกครองสงฆ์สูงสุดในเขตที่รับผิดชอบปกครองบังคับบัญชาในเขตภาคต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมีองค์คณะผู้ปกครองสงฆ์แต่ละภาค คือ ฝ่ายมหานิกาย ประกอบด้วย เจ้าคณะภาค เลขาธิการเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค และเลขาธิการรองเจ้าคณะภาค รวม 4 รูป ส่วนฝ่ายธรรมยุติ ประกอบด้วยเจ้าคณะภาคและรองเจ้าคณะภาค ซึ่งเจ้าคณะภาคมี 1 รูป ส่วนรองเจ้าคณะภาคนั้นอาจมี 1 รูป หรือ 2 รูปก็ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อการบริหารการปกครองคณะสงฆ์

เมื่อไม่มีเจ้าคณะภาค หรือเจ้าคณะภาคไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เจ้าคณะภาคหรือจะแต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เห็นสมควร ให้รักษาการแทนเจ้าคณะภาคได้ แล้วรายงานให้มหาเถรสมาคมทราบ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะภาคให้เจ้าคณะใหญ่ดำเนินการแต่งตั้งภายใน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะภาคปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และรองเจ้าคณะภาคเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะภาค มีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะภาคมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะภาคและรองเจ้าคณะภาค ให้มีเลขานุการเจ้าคณะภาค และเลขานุการรองเจ้าคณะภาคทำหน้าที่การเลขานุการ

1.2.2.4 เจ้าคณะจังหวัด

“เจ้าคณะจังหวัด” เป็นตำแหน่งเดิมที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินี้ แต่เจ้าคณะจังหวัดตามมาตรา ๓ ต้องรับผิดชอบในการปกครองคณะสงฆ์จังหวัดแต่ผู้เดียว เทียบได้กับเจ้าคณะจังหวัดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และเทียบได้กับผู้ว่าราชการ

เจ้าคณะจังหวัด หมายถึงเจ้าคณะกรุงเทพมหานครและเจ้าคณะจังหวัดนอกรวมกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ รองเจ้าคณะจังหวัด ก็หมายถึงรองเจ้าคณะกรุงเทพมหานครและรองเจ้าคณะจังหวัดนอกรวมกรุงเทพมหานคร อนึ่งข้อความใดที่ระบุถึงเจ้าคณะจังหวัดหรือรองเจ้าคณะจังหวัด ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ สำหรับกรุงเทพมหานครให้หมายถึงเจ้าคณะกรุงเทพมหานครและรองเจ้าคณะกรุงเทพมหานคร

เมื่อไม่มีเจ้าคณะจังหวัดหรือเจ้าคณะจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะภาคแต่งตั้งรองเจ้าคณะจังหวัดหรือพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เห็นสมควรรักษาการแทนเจ้าคณะจังหวัด ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะจังหวัด ให้เจ้าคณะภาคดำเนินการเพื่อแต่งตั้งภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี

1.2.2.5 เจ้าคณะอำเภอ

ในแต่ละเขตหรืออำเภอ จะมีเจ้าคณะเขตหรืออำเภอ 1 รูป เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งเรียกเหมือนกันคือ เจ้าคณะอำเภอ ซึ่งหมายถึง เจ้าคณะเขตในกรุงเทพมหานครและเจ้าคณะอำเภอในจังหวัดนอกรวมกรุงเทพมหานคร และมีรองเจ้าคณะอำเภอ 1 รูป เพื่อเป็นผู้ช่วยคณะอำเภอ

อนึ่ง ในกรณีที่มิมีข้อความกล่าวถึงเจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้หมายถึงเจ้าคณะเขตและรองเจ้าคณะเขตด้วย

เมื่อไม่มีเจ้าคณะอำเภอหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้งรองเจ้าคณะอำเภอ หรือพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เห็นสมควรรักษาการแทนเจ้าคณะอำเภอ แล้วรายงาน

ให้เจ้าคณะภาคทราบ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะอำเภอ ให้เจ้าคณะจังหวัดดำเนินการเพื่อแต่งตั้ง เจ้าคณะอำเภอภายในเวลาเกิน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาราชการแทนเจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะอำเภอ เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะอำเภอมอบหมาย เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอและรองเจ้าคณะอำเภอ ให้มีเลขานุการเจ้าคณะอำเภอและเลขานุการรองเจ้าคณะอำเภอ ทำหน้าที่การเลขานุการ

1.2.2.6 เจ้าคณะตำบล

ในแต่ละตำบลหรือแขวง จะมีผู้บังคับบัญชาปกครองคณะสงฆ์สูงสุดในตำบลหรือแขวงนั้น โดยรวมเรียกว่า เจ้าคณะตำบล

อนึ่ง หากมีข้อความกล่าวถึง เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล ปรากฏในอยู่ในกฎหมายเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้หมายถึง เจ้าคณะแขวงและรองเจ้าคณะแขวงด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อไม่มีเจ้าคณะตำบลหรือเจ้าคณะตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะอำเภอแต่งตั้งรองเจ้าคณะตำบลรักษาราชการแทนเจ้าคณะตำบล ถ้าไม่มีรองเจ้าคณะตำบลหรือรองเจ้าคณะตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เห็นสมควรรักษาราชการแทนเจ้าคณะตำบล แล้วรายงานให้เจ้าคณะจังหวัดทราบ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะตำบลเมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคต้นแล้ว ให้เจ้าคณะอำเภอดำเนินการเพื่อมีการแต่งตั้งเจ้าคณะตำบลภายในเวลาไม่เกิน ๑ ปี โดยให้ผู้รักษาราชการแทนเจ้าคณะตำบลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะตำบลและรองเจ้าคณะตำบลเป็นเจ้าคณะตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะตำบลมอบหมาย เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะตำบล ให้มีเลขานุการเจ้าคณะตำบลทำหน้าที่การเลขานุการ

1.2.2.7 เจ้าอาวาส

เจ้าอาวาสเป็นตำแหน่งผู้ปกครองบังคับบัญชาพระภิกษุสงฆ์ในวัดแต่ละวัด ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น ไม่ได้มีการกล่าวถึงที่มาของเจ้าอาวาสไว้ว่ามีที่มาหรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งอย่างไร แต่ปรากฏในกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ซึ่งว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตรี, มาตรา 20 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดที่มาหรือคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสสำหรับวัดชั้นราษฎร์ทั่ว ๆ ไปไว้ในข้อ 26 ว่า “พระภิกษุผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาส ต้องมีคุณสมบัติโดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง ดังนี้

(1) มีพรรษาพ้น 5 และ

(2) เป็นผู้ทรงเกียรติคุณเป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ในถิ่นนั้น”

อนึ่ง หากเป็นตำแหน่งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ต้องมีคุณสมบัติโดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง โดยกำหนดไว้ในมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ข้อ 29 และข้อ 30 ตามลำดับดังนี้

“พระภิกษุผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร ต้องมีคุณสมบัติโดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง ดังนี้

(1) มีพรรษาพ้น 10

(2) เป็นผู้ทรงเกียรติคุณเป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ และ

(3) มีสมณศักดิ์

(ก) ไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นราช สำหรับพระอารามหลวงชั้นเอก

(ข) ไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นสามัญ สำหรับพระอารามหลวงชั้นโท

(ค) ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นเอก สำหรับพระอารามหลวงชั้นตรี” และ

“พระภิกษุผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงในจังหวัดอื่นนอกจาก กรุงเทพมหานครต้องมีคุณสมบัติโดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง ดังนี้

(1) มีพรรษาพ้น 10

(2) เป็นผู้ทรงเกียรติคุณเป็นที่เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ และ

(3) มีสมณศักดิ์

(ก) ไม่ต่ำกว่าพระราชาคณะชั้นสามัญ สำหรับพระอารามหลวงชั้นเอก

(ข) ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นเอก สำหรับพระอารามหลวงชั้นโท

(ค) ไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นโท หรือพระครูสัญญาบัตรที่มีนิตยภัตไม่ต่ำกว่าพระครูผู้ช่วยเจ้าอาวาสชั้นโท สำหรับพระอารามหลวงชั้นตรี”

จะเห็นได้ว่า ผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสนั้น ประการแรกจะต้องเป็นพระภิกษุ ซึ่งหมายถึงชายผู้ได้อุปสมบทแล้ว ชายที่บวชเป็นพระในพระพุทธศาสนา ผู้ทำลายกิเลส ก็คือผู้ที่สละแล้วซึ่งยศถาบรรดาศักดิ์ รวมทั้งทรัพย์สินเงินทองในทางโลก แล้วเข้ามาเป็นนักบวชในพระพุทธศาสนาเพื่อความพ้นทุกข์ ไม่ต้องการที่จะยุ่งเกี่ยวในทางโลก ซึ่งหมายรวมถึง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และภิกษุผู้นั้นจะต้องบวชมาแล้วเกินกว่า 5 พรรษา และ 10 พรรษา สำหรับอารามชั้นราชวรวิหารและอารามหลวง ตามลำดับ ประกอบต้องเป็นพระภิกษุผู้ทรงเกียรติคุณ เป็นที่

เคารพนับถือของบรรพชิตและคฤหัสถ์ในถิ่นนั้นด้วย ซึ่งการที่จะมาดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีวิชาความรู้ในทางโลก เช่นจะต้องจบปริญญาตรี โท หรือเอก แต่อย่างไร²⁹

ในการแต่งตั้งเจ้าอาวาสตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) นั้น เจ้าอาวาสจะได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะภาค หรือสมเด็จพระสังฆราชแล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 36 ได้กำหนดไว้ว่า วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่งและถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้ ด้วยเหตุนี้ปัจจุบันจึงมีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสในกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ข้อที่ 23 โดยกำหนดข้อระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ว่า กรณีไม่เจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้ตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม คือให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้ออกกฎระเบียบในการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ปัจจุบันนี้มีกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2506) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสในกรณีไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้เป็นการรวบอำนาจภายในคณะสงฆ์ไว้ที่ “มหาเถรสมาคม” ซึ่งเป็นกลุ่มพระราชาคณะอาวุโสที่ได้รับการแต่งตั้งจำนวน 20 กว่ารูป โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประมุขสูงสุด ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการพร้อมกันไป ปกครองพระภิกษุสงฆ์ทั่วประเทศ นับเป็นการปกครองในระบบ “คณาธิปไตย” ภายในคณะสงฆ์นับตั้งแต่นั้นมากระทั่งถึงปัจจุบัน ข้อดีของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือ พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช นับว่า (ประมุขแห่ง) รัฐยังคงมีอำนาจการตรวจสอบคณะสงฆ์ในระดับหนึ่ง ส่วนข้อเสียของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็คือคณะสงฆ์เติบโตโดยปราศจากการถ่วงดุลและการตรวจสอบจากภาคประชาชนและภาครัฐ ประชาชนและพระสงฆ์ชั้นผู้น้อยไม่มีสิทธิ์เสียงในการตรวจสอบการใช้อำนาจในคณะสงฆ์ และในกิจการพระพุทธศาสนาทั้งปวง ส่งผลให้ผู้มีอำนาจในคณะสงฆ์มีคั่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่พระเถระผู้มีอำนาจซึ่งส่วนใหญ่ชราภาพแล้ว ไม่อาจแก้ปัญหาภายในของคณะสงฆ์ รวมทั้งภัยคุกคามพระพุทธศาสนาทั้งจากภายในและจากภายนอกได้เลย ส่งผลกระทบให้พระพุทธศาสนาโดยรวมเสื่อมถอยลงเป็นลำดับ

²⁹ บุญร่วม เทียมจันทร์, เจ้าอาวาสเจ้าพนักงาน ใครกำหนด?, (กรุงเทพมหานคร: สามดีพริ้นติ้ง อีควิปเม้นท์, 2546), น. 38.

เมื่อครั้งที่คณะ “รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ” (ร.ส.ช.) กระทำรัฐประหารและแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีชั่วคราวภายใต้ระบอบเผด็จการทหารนั้น มีการแก้ไข พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้บางมาตราในปี พ.ศ. 2535 สาระสำคัญของการแก้ไขก็คือ แต่เดิมการเลื่อนตำแหน่งบริหารของพระราชาคณะด้วยการพิจารณา “อาวโสโดยพรรษา” ถูกแทนที่ด้วย “อาวโสโดยสมณศักดิ์” ผลที่ติดตามมาก็คือ มหาเถรสมาคมซึ่งเป็นผู้พิจารณาการแต่งตั้งสมณศักดิ์ เป็นผู้เสนอพระราชาคณะที่ “อาวโสโดยสมณศักดิ์” สูงสุดเพียงรูปเดียว ขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มหาเถรสมาคม ได้สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมา เพื่อรื้อถอนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยอันมีมาแต่ครั้งโบราณ ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช โดยในทางปฏิบัติแล้วมหาเถรสมาคมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชเสียเอง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 จึงเป็นพระราชบัญญัติฉบับเผด็จการเต็มรูปแบบ ซึ่งนอกจากภาคประชาชนและพระสงฆ์ชั้นผู้น้อยทั่วประเทศจะไม่มีส่วนร่วมเลยนั้น ยังได้ตัดฟางเส้นสุดท้ายของภาครัฐในการตรวจสอบคณะสงฆ์ออกไปด้วย นั่นคือ พระราชอำนาจของพระประมุขแห่งรัฐในการแต่งตั้งพระประมุขแห่งพุทธจักรไทย ทำให้ “ความสัมพันธ์ 3 เสา” ระหว่างประชาชน พระสงฆ์ และรัฐ แตกสลายออกเป็น 3 เสาอย่างสมบูรณ์ โดยไม่มีส่วนเชื่อมโยงกันอีกเลย³⁰

1.2.3 วัดในพระพุทธศาสนา

วัดเป็นที่รวมปัจจัยสี่ของพระสงฆ์ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย องค์ประกอบของวัด ได้แก่ พระอุโบสถ พัทธสีมา เจดีย์ กุฏิ โรงฉันหรือโรงทาน ซึ่งเรียกรวมกันว่า เสนาสนะ และตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น มาตรา 31 ได้กำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในการกระทำการต่าง ๆ อันจะกล่าวถึงรายละเอียดของประเภทของวัดและสถานะทางกฎหมายของวัดได้ดังนี้

³⁰ ทวีวัฒน์ ปุณฺททริภักดิ์, “พ.ร.บ. สงฆ์กับอนาคตพระพุทธศาสนาของไทย,”

1.2.3.1 ประเภทของวัด

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 กำหนดประเภทของวัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลไว้เพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ

ก. วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ได้แก่ วัดที่ปรากฏว่าได้สร้างขึ้นและได้ปฏิสังขรณ์เป็นหลักฐานถาวร และมีพระสงฆ์อยู่ประจำไม่น้อยกว่า 5 รูป ติดต่อกันไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่มิให้ใช้ระยะเวลานี้กับวัดที่สร้างอุโบสถเรียบร้อยแล้วและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เห็นสมควรขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2507) ให้เป็นหน้าที่เจ้าอาวาสเสนอต่อเจ้าคณะตำบลและเจ้าคณะอำเภอ เมื่อทั้งสองเห็นสมควรแล้วให้ปรึกษานายอำเภอแล้วเสนอเรื่องและความเห็นไปยังเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะภาค จนถึงสำนักงานพระพุทธศาสนา เมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรให้นำกราบบังคมทูลสมเด็จพระสังฆราช เพื่อทรงอนุมัติต่อไปแล้วเสนอสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อนำความกราบบังคมทูลขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาต่อไป ทั้งนี้ เมื่อได้พระราชทานวิสุงคามสีมาแก่วัดแล้วนายอำเภอแห่งท้องที่ที่วัดนั้นตั้งอยู่ มีหน้าที่ดำเนินการปักเขตที่ดินตามที่ได้พระราชทาน

ข. สำนักสงฆ์

สำนักสงฆ์ ซึ่งมีลักษณะเป็นวัดเหมือนกัน จึงอาจมีเจ้าอาวาสได้ เช่นเดียวกับกับวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา แต่สำนักสงฆ์ไม่มีที่ตั้งและเขตเป็นสัดส่วนอาจมีที่ธรณีสงฆ์หรือที่กัลปนา ตามปกติสำนักสงฆ์จะเป็นที่ตั้งวัดใหม่ ๆ ยังไม่มีที่ดินและขอบเขตที่แน่นอน ต่อเมื่อได้สร้างเสนาสนะรวมทั้งอุโบสถเรียบร้อยแล้ว จึงขอตั้งเป็นวัดถาวรต่อไป

1.2.3.2 สถานะทางกฎหมายของวัด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าวัดในพุทธศาสนาตามกฎหมายไทยได้ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า วัดในพุทธศาสนานั้นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนหรือตามกฎหมายมหาชน เนื่องจากนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นเกิดขึ้นด้วยพื้นฐานแนวคิดที่แตกต่างไปจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันโดยในเบื้องต้นจะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อนำมาวิเคราะห์ในความเป็นนิติบุคคลของวัดในพุทธศาสนาต่อไป

ก. หลักเกณฑ์ของนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น มีลักษณะที่สำคัญดังนี้

ก.1) การก่อตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เป็นผลมาจากการเข้าแทรกแซงขององค์กรของรัฐ การเข้าแทรกแซงนั้นอาจเป็นไปได้ในหลายรูปแบบ เช่น การออกกฎหมายให้จัดตั้งขึ้นเฉพาะ เช่นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติหรือเข้าไปรับรองการมีอยู่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐ ซึ่งต่างไปจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งเกิดจากเจตนาของเอกชนในการรวมตัวกันโดยแท้ รัฐหรือกฎหมายเพียงกำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งขึ้นเท่านั้น รัฐไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการจัดตั้งขึ้นเลย เช่น ห้างหุ้นส่วนบริษัทต่าง ๆ การที่เอกชนเพียงแต่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์บางประการแม้จะเพื่อสาธารณะก็ไม่อาจทำให้องค์กรนั้นเป็นนิติบุคคลมหาชนได้เลย หากปราศจากเจตนาในการจัดตั้งของรัฐ เช่น มูลนิธิต่าง ๆ

ก.2) การสิ้นสุดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนก็ต้องเป็นไปด้วยเจตนาแห่งรัฐ เช่น การออกกฎหมายยกเลิกนิติบุคคลนั้นหรือการประกาศยุบเลิกนิติบุคคลนั้นด้วยเจตนาแห่งรัฐซึ่งต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน

การดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์ของมหาชน ตามความประสงค์แห่งรัฐ ดังนั้น การดำเนินงานดังกล่าวของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงอาจใช้อำนาจมหาชนได้ จากอำนาจมหาชนนี้เองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนในฐานะของนิติบุคคลมหาชนสามารถมีอำนาจกำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมก็ได้ ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนย่อมไม่มีอำนาจพิเศษที่จะกำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลอื่นโดยปราศจากความยินยอมเพราะตามกฎหมายเอกชนนั้นบุคคลย่อมฐานะเท่าเทียมกัน แต่ในทางกฎหมายมหาชน องค์การนิติบุคคลมหาชนในฐานะที่มีหน้าที่ได้รับมอบหมายจากรัฐหรือเป็นผู้แทนของรัฐย่อมมีฐานะเหนือกว่าเอกชนเพราะมีหน้าที่คุ้มครองประโยชน์มหาชน จึงอาจใช้อำนาจมหาชนกำหนดหน้าที่ให้แก่บุคคลอื่นแม้ไม่ได้รับความยินยอม อันได้แก่การทำนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง

ก.3) ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน นิติบุคคลหนึ่งอาจมีฐานะเหนืออีกนิติบุคคลหนึ่งก็ได้ และนิติบุคคลที่มีอำนาจเหนือนี้ก็ สามารถควบคุมและนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การดูแลของตนได้ด้วย วิธีการควบคุมกำกับ (Tutelle) ซึ่งเป็นการควบคุมที่ไม่เคร่งครัด เช่นการควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ภายในนิติบุคคลนั้น แต่ก็แสดงให้เห็นว่า นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมอยู่ในฐานะเหนือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนทุกประเภท ลักษณะเช่นนี้ย่อมแตกต่างไปจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่มีฐานะตาม

กฎหมายเท่าเทียมกันและไม่อาจควบคุมกันได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างก็ได้

ก.4) การเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชน พฤติการณ์ของแต่ละบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลใดเข้าไปอยู่ในกลุ่มชนใดซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนก็จะเป็นสมาชิกนิติบุคคลนั้นทันทีที่เข้าไปร่วมอยู่ด้วยโดยผลของกฎหมาย เช่น เทศบาลเป็นต้น ต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่การเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลใดเป็นไปโดยความสมัครใจของแต่ละคนปราศจากการบังคับให้บุคคลใดจำเป็นต้องเป็นสมาชิกของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนเลย

ก.5) วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนั้น การดำเนินงานของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์เสมอไป ถ้าพึงการแสวงหากำไรเพียงอย่างเดียวไม่เป็นเหตุผลเพียงพอที่จะก่อตั้งนิติบุคคลแห่งกฎหมายมหาชนขึ้นได้ ซึ่งต่างจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรหรือไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหากำไรก็ได้

นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ เพื่อบริการสาธารณะ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอาจได้รับสิทธิและความคุ้มครองเป็นพิเศษอื่น ๆ เช่น การคุ้มครองในทางทรัพย์สินที่เป็นของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

ข. ลักษณะของวัดไทย

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของนิติบุคคล แนวความคิดเกี่ยวกับนิติบุคคล การแบ่งแยกนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ ตลอดจนลักษณะเฉพาะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเทียบกับนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนแล้ว ในส่วนนี้จึงจะพิจารณาลักษณะของวัดไทยในแง่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย หรือตามสภาพความเป็นจริงตามหลักเกณฑ์ของนิติบุคคลว่ามีลักษณะอย่างไร

วัด เป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่ง ซึ่งดำรงอยู่คู่กับสังคมไทยตลอดมา เป็นสถาบันที่มีอิทธิพลต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างหนึ่ง การจัดตั้งวัดแต่เดิมเป็นเรื่องของศรัทธาของประชาชนโดยแท้ รัฐมิได้เข้าควบคุมดูแลแต่อย่างใด จากบทบาทของวัดทำให้รัฐเห็นความสำคัญจึงได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับวัดมาโดยลำดับ จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ขึ้น ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับวัดขึ้นเป็นระบบชัดเจน และในที่สุดเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใน พ.ศ. 2466 ก็ได้รับรองให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม วัดก็มีใช้องค์การที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยตรง ดังเช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือแม้แต่รัฐวิสาหกิจมหาชนต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นนิติ

บุคคลตามกฎหมายมหาชน จึงทำให้มีความสับสนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของวัด ดังนั้นวัดไทยมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยพิจารณาทั้งในด้านการจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงและการสิ้นสภาพของวัดไทย รัฐได้เข้าควบคุมดูแลโดยตลอด วัดอุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นก็เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้การปฏิบัติภารกิจสาธารณะเป็นไปด้วยดี รัฐจึงได้กำหนดให้วัดไทยมีอำนาจมหาชนในการดำเนินงาน อันเป็นลักษณะสำคัญยิ่งที่ชี้ถึงความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของวัดไทยอย่างชัดเจนต่างไปจากองค์การศาสนาอื่นที่หาได้มีอำนาจเช่นนี้ไม่³¹

นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนของไทยนอกจากทบวงการเมืองและองค์การของรัฐบาลแล้ว ยังมีวัดในพระพุทธศาสนาอีกประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะมีกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์อันเป็นกฎหมายมหาชนวางระเบียบไว้โดยเฉพาะ³²

วัดที่ถือว่าเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้นตามกฎหมายไทยก็มีแต่เฉพาะวัดในพระพุทธศาสนาที่ได้มีการประกาศกระทรวงศึกษาธิการออกตามความในกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ประกาศจัดตั้งเป็นวัด และวัดก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ส่วนวัดอื่นในศาสนาอื่นนั้น อาจจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคล เช่น วัดในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกและมัสยิดในศาสนาอิสลาม เป็นต้น การที่กฎหมายไทยถือเอาแต่เพียงวัดในพระพุทธศาสนาเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ก็เพราะประเทศไทยถือเอาพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาของรัฐและถือเอากิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาเป็นราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของกรมการศาสนาและกระทรวงศึกษาธิการ³³ รวมทั้งคณะสงฆ์ไทย เพราะฉะนั้น องค์การที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับพุทธศาสนา คือ วัด จึงมีลักษณะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

จากสถานะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของวัดไทย เมื่อพิจารณาจากบทบาท หน้าที่ กิจถึงขอบวัตถุประสงค์ของวัดไทยหลายประการ ได้แก่ การอบรมสั่งสอนพระธรรมวินัย การ

³¹ สุนทร มณีสวัสดิ์, “สถานะทางกฎหมายของวัดไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น. (1), (2).

³² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 138.

³³ ปัจจุบันนี้ได้แก่ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและนายกรัฐมนตรี

อำนวยความสะดวกในการบำเพ็ญกุศล การสงเคราะห์ชุมชน และท้องถิ่น การบำรุงรักษาวัฒนธรรมทั้งการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ รัฐก็ได้จัดให้มีการควบคุมทั้งกิจกรรมทางศาสนาและการจัดการทรัพย์สิน โดยองค์กรฝ่ายรัฐ และฝ่ายคณะสงฆ์ ในการควบคุมทรัพย์สินนั้น ปัจจุบันปรากฏว่า ไม่ได้ผลทางปฏิบัติเท่าที่ควร เนื่องจากองค์กรที่ควบคุมขาดอำนาจที่จะบังคับการให้เกิดตามความมุ่งหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น หากรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมก็ควรต้องปรับปรุงระบบการควบคุมใหม่ให้เกิดผลอย่างแท้จริง³⁴

³⁴ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2541), น. 174-175.