

บทที่ 2

อำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ในบทนี้ จักได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนาที่สำคัญ ๆ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ทั้งนี้ เพื่อจะได้ให้เห็นภาพว่า ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ให้แก่องค์กรพุทธศาสนาไว้แตกต่างกันบ้างเหมือนกันบ้าง ดังนี้

2.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรพุทธศาสนา

2.1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลุ่ม: มหาเถรสมาคม

อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้แก่มหาเถรสมาคมนั้น เพื่อกำหนดโทษหรือวิธีการลงโทษทางปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนา และการปกครองของคณะสงฆ์โดยอาศัยมาตรฐานที่ตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อจัดการกับพระภิกษุที่กระทำความผิด เช่น เมื่อศาลสงฆ์ไม่อาจดำเนินการพิจารณาพิพากษาโทษให้เสร็จไปในเวลาอันสมควรซึ่งก่อให้เกิดเหตุการณ์เลวร้ายและเสียหายอย่างมากแก่พระศาสนาขึ้นเรื่อย ๆ มหาเถรสมาคมมีอำนาจจะจัดการเรื่องนี้ได้ในรูปแบบการออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ ตามความเหมาะสม

มหาเถรสมาคมนั้น¹ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อกำหนดให้มีอำนาจออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วัจระเบียนหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้

ต่อมา โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 15 ตรี ดังนี้ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

¹ สมพร พรหมหิตาธร, อาญาวัดอาญาบ้าน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), น. 24.

(2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(4) รักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

กฎหมายมหาเถรสมาคมต่างกับกฎกระทรวงในประการที่ว่า กฎมหาเถรสมาคมออกมาเพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปโดยเรียบร้อย และไม่เกี่ยวกับฝ่ายราชอาณาจักร ส่วนกฎกระทรวงออกมาเพื่อกำกับ ตรวจสอบ และอนุมัติการให้เป็นไปตามกฎหมายคณะสงฆ์ อันเป็นเรื่องของฝ่ายราชอาณาจักรและไม่ก้าวล่วงไปถึงพระธรรมวินัย

ทั้งกฎหมายมหาเถรสมาคมและกฎกระทรวงเหมือนกันในประการที่ว่า จะต้องออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จึงจะมีผลใช้บังคับได้

กฎหมายมหาเถรสมาคม ตราขึ้นโดยมหาเถรสมาคม อันประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธานโดยตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 12, 15 ตรี เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ตามมาตรา 20 ที่แก้ไขใหม่โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 9 และวางหลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสตามมาตรา 39 วรรค 2 ด้วยปัญหาเรื่องการแต่งตั้งเจ้าอาวาสหรือพ้นจากหน้าที่เจ้าอาวาส ซึ่งเป็นประเด็นโต้เถียงกันในคดีนี้ ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ จึงอาจวางระเบียบขึ้นไว้โดยกฎหมายมหาเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 20 นั้น ศาลฎีกาเห็นว่า แม้กฎหมายมหาเถรสมาคมจะตราขึ้นใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่กฎหมายมหาเถรสมาคมไม่ใช่กฎหมาย จึงเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่คู่ความจะต้องนำเสนอว่า กฎมหาเถรสมาคมเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร ประกอบกับข้อเท็จจริงที่จะแสดงว่าพระสวัสดิ์พ้นจากหน้าที่และพระสุนทรได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาสนั้นด้วย การที่ศาลชั้นต้นงดสืบพยานโดยไม่ฟังข้อเท็จจริงในประเด็นดังกล่าวเสียก่อนจึงไม่ชอบด้วยทางพิจารณา

เช่นเดียวกัน กฎกระทรวงก็ไม่ใช่ว่ากฎหมาย แม้จะออกตามอำนาจในกฎหมายก็ตาม เพราะมีได้ออกมาตามทางนิติบัญญัติ แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้ออกตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่คู่ความต้องนำเสนอให้ปรากฏในทางพิจารณาของศาล

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ก็เช่นเดียวกัน มีมาตรา 23 บัญญัติว่า “การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอัครมหาเถรเจ้าอาวาส ฯลฯ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม” กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2506) ว่าด้วยการแต่งตั้งและถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งได้ตราไว้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 18 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ข้อ 16 มีความว่า “ในการแต่งตั้งเจ้าคณะอำเภอในจังหวัดใด ให้เจ้าคณะจังหวัดนั้นคัดเลือกพระภิกษุผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 6 และข้อ 15 เสนอเจ้าคณะภาค เพื่อพิจารณาแต่งตั้งโดยเจ้าคณะใหญ่” ฯลฯ เมื่อเจ้าคณะภาคพิจารณาแล้วเห็นสมควรในพระภิกษุรูปใด ก็มีอำนาจแต่งตั้งให้พระภิกษุรูปนั้นเป็นเจ้าคณะอำเภอโดยอนุมัติของเจ้าคณะใหญ่ได้ ฯลฯ ตามบทกฎหมายที่ให้อำนาจแต่งตั้งแล้ว ฯลฯ ดังนั้น เมื่อเจ้าคณะภาคเห็นสมควรในพระภิกษุรูปใดแล้วก็ต้องเป็นไปตามนั้น พระภิกษุรูปอื่นที่ได้รับแต่งตั้งจะนำมาฟ้องร้องเป็นคดีมิได้ เพราะถือว่าไม่มีการโต้แย้งสิทธิใด ๆ ตามกฎหมาย

ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นองค์สำคัญที่มีความรับผิดชอบต่อการกิจการคณะสงฆ์และกิจการพระพุทธศาสนา พระพุทธศาสนาจะเสื่อมลงหรือเจริญก็อยู่ที่การใช้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในการปกครอง บริหาร การบังคับบัญชา ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของพุทธศาสนิกชนโดยทั่วไป การจะส่งเสริมให้พระภิกษุสามเณรรักษาพระธรรมวินัย หรือการป้องกันมิให้ประพฤติก่อให้เกิดความเสียหายทั้งหลายทั้งปวง จึงอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ตลอดทั้งการจะลงโทษพระภิกษุสามเณรให้ลงโทษตามสมควรต้องสั่งได้ทั้งสิ้น

ฉะนั้น มหาเถรสมาคมจึงได้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคมต่าง ๆ อาทิ เช่น

- ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2521) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม
- ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอน

ไวยาวัจกร

- ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส

- ออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2535) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 3535) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ

- ออกกฎหมายอาณัติมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2521) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสงฆ์สละสมณเพศ
- ออกกฎหมายอาณัติมาคม ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2539) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอาณัติมาคม ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยจำนวนและเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค
- ออกกฎหมายอาณัติมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์
- ออกกฎหมายอาณัติมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2545) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ

อำนาจดังกล่าวกำหนดไว้โดยตรงว่า ให้ออกเป็นกฎหมายอาณัติมาคม เพราะถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ จึงเป็นการบังคับอยู่ในตัว มหาเถรสมาคมมีหน้าที่ต้องออกกฎในกรณีนั้น ๆ จะไม่ออกหรือออกเพียงข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งไม่ได้ นอกจากมีบทมาตรารับบังคับไว้โดยตรงแล้ว มหาเถรสมาคมยังมีอำนาจออกกฎในกรณีจำเป็นอื่น ๆ ได้อีก เพราะกฎหมายใช้คำว่า “เพื่อการนี้” ซึ่งหมายถึง การปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจออกกฎในกรณีอื่น ๆ ได้ เมื่อมีเหตุจำเป็นและสมควร

ส่วนสำหรับอำนาจการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง กรณีใดมหาเถรสมาคมจะออกเป็นกฎข้อบังคับระเบียบ หรือคำสั่ง ซึ่งมีความสำคัญลดหลั่นกันลงมา เพราะฉะนั้น ถ้าเรื่องใด กิจการใดมีความสำคัญมากก็ใช้อำนาจออกเป็นกฎหรือข้อบังคับหรือระเบียบหรือคำสั่งก็ได้ เช่น ระเบียบว่าด้วยจำนวนเขตปกครองตำบล อำเภอ ระเบียบว่าด้วยการร้องทุกข์ ระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติในหน้าที่พระอุปัชฌาย์ เป็นต้น ส่วนคำสั่ง เช่น คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่องการศึกษาของมหาวิทยาลัยสงฆ์ คำสั่งมหาเถรสมาคมเรื่องสภาการศึกษาของคณะสงฆ์ ส่วนข้อบังคับยังไม่เคยพบเห็นว่าได้ออกใช้ คงเป็นเพราะกฎกับข้อบังคับมีความหมายพอ ๆ กัน เรื่องใดจำเป็นต้องออกข้อบังคับก็ออกเป็นกฎไปเลย เพื่อไม่ให้มากชื่อมากเรื่อง หรืออาจยังไม่มีเหตุหรือความจำเป็นที่จะออกก็ได้ เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้มหาเถรสมาคมย่อมมีอำนาจออกข้อบังคับได้เช่นกัน ความเกี่ยวเนื่องกันของกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง บางเรื่องเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายอาณัติมาคม คือ กฎหมายอาณัติมาคมระบุไว้ให้ออกกฎจึงเป็นแม่บท ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งที่ออกตามมาเป็นอนุบทหรืออนุบัญญัติ ตัวอย่างเช่น กฎหมายอาณัติมาคมฉบับที่ 3 ข้อ 5 กำหนดว่า จำนวนเขตปกครองจังหวัด อำเภอ ตำบล ของคณะสงฆ์ให้สอดคล้องตามเขตปกครองบ้านเมือง แต่เมื่อมีกรณีพิเศษกำหนดเป็นอย่างอื่นย่อมทำได้โดยระเบียบมหาเถรสมาคม ระเบียบเรื่องกำหนดจำนวนและเขตปกครองอำเภอและตำบล จึงออกมาให้ถือปฏิบัติ ส่วน

ข้อบังคับและคำสั่งยังไม่มีตัวอย่าง ว่ามีกฎหมายเถรสมาคมเป็นแม่บทให้ออก แต่มาตรา 18 ซึ่งยกเลิกไปแล้วให้อำนาจไว้ มหาเถรสมาคมจึงออกข้อบังคับและระเบียบ คำสั่งได้ แม้ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายเถรสมาคม เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปโดยความเรียบร้อยเช่นเดียวกับออกกฎหมายเถรสมาคม ดังนั้น การจะใช้อำนาจให้เหมาะสมในเรื่องใด เป็นต้องพิจารณาสภาพเหตุผลความจำเป็นเป็นกรณี ๆ ไป

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมมีมากและเหนือกว่าอำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช ในฐานะสกลมหาสังฆปริณายก ซึ่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พระองค์บัญชาการคณะสงฆ์ และตราพระบัญชาออกใช้บังคับได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายเถรสมาคม (มาตรา 8) การบัญชาคณะสงฆ์และการตราพระบัญชาออกใช้ต้องอยู่ในแนวและขอบเขตของกฎหมายเถรสมาคมจะสั่งการหรือมีพระบัญชาไปในแนวทางตรงกันข้ามหรือขัดแย้งกันไม่ได้ ไม่มีผลใช้บังคับ ส่วนมหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายเถรสมาคม ข้อบังคับ วาระระเบียบ หรือออกคำสั่งได้โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายพระธรรมวินัยเท่านั้น ไม่กล่าวถึงการบัญชาและการตราพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราชไว้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าสมเด็จพระสังฆราช แม้กฎหมายให้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก เป็นประมุขของคณะสงฆ์และประธานกรรมการมหาเถรสมาคมก็ตาม แต่เป็นการให้ตำแหน่งและอำนาจไว้เป็นส่วนบุคคลเท่านั้น อำนาจสูงสุดจึงไม่ควรอยู่ที่พระองค์ท่าน แต่ควรอยู่ที่สงฆ์ คือ มหาเถรสมาคม เช่นเดียวกับพระธรรมวินัยที่ถือว่า พระสงฆ์เป็นใหญ่ ไม่ใช่พระเถระเป็นใหญ่ ซึ่งเรียกว่า “สังฆาธิปไตย” มาแต่สมัยพุทธกาล

2.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรเดียว

2.1.2.1 อำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช

อำนาจหน้าที่ของสมเด็จพระสังฆราช ในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่า “สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายเถรสมาคม”

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 สมเด็จพระสังฆราช ในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยพระองค์เองได้ และในฐานะประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง (มาตรา 12) ย่อมมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารคณะสงฆ์และ

กิจการพระศาสนาทั้งหมด ตามกฎหมายปัจจุบันจึงแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คืออำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก และอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก เป็นอำนาจเนื่องในตำแหน่งประมุขโดยตรง มี 2 อย่าง คือ อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์กับอำนาจตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อำนาจบัญชาการหมายถึงอำนาจที่จะสั่งการใด ๆ อำนาจตราพระบัญชา คืออำนาจที่จะวางระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติใด ๆ ได้ เมื่อมีพระดำริเห็นว่า เป็นการสมควรในการบริหารคณะสงฆ์ กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างกว้าง ๆ มีข้อจำกัดเพียงว่าการบัญชาการและการตราพระบัญชานั้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎมหาเถรสมาคม หากขัดแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎมหาเถรสมาคม ก็ไม่มีผลบังคับ คำสั่ง หรือพระบัญชานั้นใช้ไม่ได้

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม นับเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ซึ่งมีอำนาจออกกฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่ง หรือให้การปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 มหาเถรสมาคมเป็นสถาบันบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลาง อำนาจสมเด็จพระสังฆราชในตำแหน่งนี้ จึงกว้างขวางและมีความรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม

ทั้งนี้ เนื่องจากตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชเป็นตำแหน่งพระประมุขฝ่ายสงฆ์และเป็นตำแหน่งบัญชาการรับผิดชอบในกิจการคณะสงฆ์ จึงว่างจากผู้ดำรงตำแหน่งหรือขาดผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ เพราะอาจทำให้กิจการคณะสงฆ์หรือพระศาสนาสะดุดหยุดลงและเสียหายได้ กฎหมายจึงบัญญัติผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนไว้ ดังนี้

“มาตรา 10 ในเมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราช ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

ถ้าสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการมหาเถรสมาคมที่เหลืออยู่เลือกสมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่งผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

ในเมื่อสมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราชจะได้ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน

ในกรณีที่สมเด็จพระสังฆราชมิได้ทรงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคสามหรือสมเด็จพระราชาคณะซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชไม่อาจปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชได้ ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตรา ๖ ในราชกิจจานุเบกษา”

ดังนั้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช จึงเป็นกรณีที่ไม่มีสมเด็จพระสังฆราชปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์แทน ถ้าลำดับแรกนี้ไม่มีอีก ก็ให้คณะกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้เลือกลำดับอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ แต่ถ้าสมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราชจะต้องทรงแต่งตั้งสมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งแทน เว้นแต่สมเด็จพระสังฆราชไม่ได้ทรงแต่งตั้งไว้ก็ให้ถือตามแนวปฏิบัติตามลำดับดังกล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยการแต่งตั้ง หมายถึง สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่สมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรือประทับอยู่แต่ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะเหตุใด ๆ เช่น ทรงประชวร เป็นต้น ในกรณีแต่งตั้ง เมื่อผู้ได้รับการแต่งตั้ง ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่แทนได้ กฎหมายกำหนดให้สมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชทั้งสองกรณี ต้องเป็นสมเด็จพระราชาคณะ จึงจะมีผลตามกฎหมาย

2.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะ

ก. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะใหญ่

เจ้าคณะใหญ่มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตหนของตน ดังนี้²

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

² กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ข้อ 7.

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือมีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายอย่างอื่นจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะภาคให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะ และเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ได้ บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจตราและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

ข. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะภาค

เจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตภาคของตน ดังนี้³

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ได้ บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจตราและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

ค. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะจังหวัด

เจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดของตน ดังนี้⁴

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

³ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ข้อ 10.

⁴ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ข้อ 15.

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าคณะอำเภอ

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะอำเภอให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดจนพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจตราและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

ง. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอ

เจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน ดังนี้⁵

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าคณะตำบล

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดจนพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจตราและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

จ. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะตำบล

เจ้าคณะตำบลมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน ดังนี้⁶

⁵ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ข้อ 20.

⁶ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ข้อ 25.

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าอาวาส

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าอาวาส และพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจตราและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

2.1.2.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส

คำว่า “เจ้าอาวาส” นั้น ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ไม่ได้ให้คำนิยามไว้เป็นพิเศษ แต่ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้บทนิยามคำนี้ไว้ว่า พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองวัด

เรื่องหน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาสนั้น มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 หมวด 5 “วัด” ไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม เหมือนตำแหน่งเจ้าคณะทั้งหลายซึ่งเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ต้องกำหนดไว้ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 20, 20 ทวิ และกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์

ในหมวด 5 นี้ มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนี้

เจ้าอาวาสมีความรับผิดชอบดังนี้

ก. มาตรา 37 บัญญัติว่า

“เจ้าอาวาสมีหน้าที่ ดังนี้

1. บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

2. ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีอยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้น ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

3. เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอน พระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
4. ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล”

ข. มาตรา 38 บัญญัติว่า

“เจ้าอาวาสมีอำนาจดังนี้

1. ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
2. สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด
3. สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีอยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม”

เมื่อดูทั้งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม และพจนานุกรมโดยความหมาย “เจ้าอาวาส” หรือ “หัวหน้าวัดหรือพ่อวัด” นั้น หมายถึง เป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่ปกครองภายในวัดเรียบเทียบฆราวาสผู้ครอบครองเรือนที่เป็นหัวหน้า มีอำนาจหน้าที่ปกครองว่ากล่าวบุคคลผู้อยู่ในเรือน การตกแต่ง ปรับปรุงอาคาร สถานที่ และการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับการปกครองเฉพาะภายในเรือนของตน ไม่สามารถไปว่ากล่าว ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงชุมชนหมู่บ้านอันเป็นอาณาเขตนอกเรือนได้ ยกเว้นผู้ครอบครองเรือนจะเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คำว่า ผู้ถือบวชในพระพุทธศาสนานั้น ยังแยกออกได้เป็นอีก 2 นิยาม คือ มหายานและเถรวาท และในส่วนของเถรวาทนั้นยังแยกออกได้เป็นมหานิกายกับธรรมยุต แต่การจะถือได้ว่า เป็นพระภิกษุสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้นั้น หมายถึงพระภิกษุในฝ่ายเถรวาทเท่านั้น ดังนั้น คำว่า บรรพชิต จึงมีความหมายกว้าง ๆ รวม ๆ ว่าเป็นนักบวชในพระพุทธศาสนาเท่านั้น ซึ่งอาจจะเป็นสามเณรและแม่ชี โดยมีได้แยกนิกายหรือฝ่ายไว้แต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า ปกครองบรรพชิต จึงมีความหมายกว้าง ๆ รวม ๆ เช่นเดียวกับคำว่า ปกครองวัด ซึ่งเป็นความหมายของคำว่า เจ้าอาวาส ซึ่งเป็นคนละความหมายกับคำว่า การปกครองคณะสงฆ์ มีความหมายเพียงพระภิกษุสงฆ์ในฝ่ายเถรวาท จึงเห็นได้ชัดเจนว่า ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับที่ใช้ในปัจจุบันนี้มิได้ต้องการให้เจ้าอาวาสเป็นผู้ได้รับการ

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ จึงได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์นี้ว่า เป็นผู้ปกครองวัดหรือปกครองบรรพชิตเท่านั้น เพราะหากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ต้องการให้เจ้าอาวาสมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ ก็จะต้องบัญญัติไว้ในมาตรา 37 (2) และ 38 ไว้อย่างชัดเจน และจะต้องกำหนดไว้ในมาตรา 21 โดยแบ่งการปกครองนอกจาก (1) ภาค (2) จังหวัด (3) อำเภอ (4) ตำบล เพิ่มขึ้นเป็น (5) วัด และเพื่อให้สอดคล้องกัน ในมาตรา 22 จะต้องกำหนดพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ นอกจาก (1) เจ้าคณะภาค (2) เจ้าคณะจังหวัด (3) เจ้าคณะอำเภอ (4) เจ้าคณะตำบล เพิ่มเติมขึ้นเป็น (5) เจ้าอาวาสไว้ เพื่อให้เจ้าอาวาสมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ เช่นเดียวกับผู้ปกครองคณะสงฆ์ในตำแหน่งอื่น ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นได้เลยในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ ไม่จำเป็นต้องไปกำหนดในกฎหมายเถรสมาคม หรือนำเอากฎหมายเถรสมาคมซึ่งเป็นข้อกำหนดหรือข้อบัญญัติที่มีฐานะรองลงมา มาตีความเพิ่มเติมเพื่อให้เจ้าอาวาสเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์อีก

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่เจ้าอาวาสยังต่างกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะ ในเรื่องกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งตามกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 23 ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ ข้อ 7 (1), 10 (1), 15 (1), 20 (1), 25 (1) บัญญัติให้อำนาจของเจ้าคณะทั้งหลายมากกว่าอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส และตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 37 (2), 38 (3) แม้กระทั่งเรื่องกฎหมาย คือตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์หรือกฎหมายอื่น ๆ เจ้าอาวาสยังไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะปกครองพระภิกษุสงฆ์ หรือบรรพชิตที่อยู่นอกวัดของตนได้เลย

ประการสำคัญ หน้าที่ของเจ้าอาวาส ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 37 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของหัวหน้าวัด หรือพ่อวัด ในเรื่องการปกครองดูแลและจัดการภายในวัด มาตรา 37 (1) ซึ่งบัญญัติให้มีหน้าที่บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนาสัมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดีนั้นก็ไม่ได้มีการกำหนดแบบหรือมาตรฐานไว้ว่าแค่ใดหรือระดับใด จึงจะถือว่าเป็นการจัดกิจการและศาสนาสัมบัติของวัดที่เป็นไปด้วยดีและระดับใดจึงจะถือว่าเป็นการจัดกิจการและศาสนาสัมบัติของวัดที่ไม่เป็นไปด้วยดี ซึ่งเป็นดุลพินิจของเจ้าอาวาสซึ่งจะต้องพิจารณาเอาเอง และหากการจัดกิจการและศาสนาสัมบัติของวัดดังกล่าวไม่เป็นไปด้วยดี ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ก็ได้มีการกำหนดไว้ว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ มีบทกำหนดโทษในการ

กระทำความผิดอื่น ๆ ของพระภิกษุสงฆ์อยู่ในหมวด 7 ที่ว่าด้วยบทกำหนดโทษ โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น มาตรา 42 ที่กำหนดให้พระอุปัชฌาย์ที่ถูกถอดถอนหรือที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง มาทำหน้าที่เป็นพระอุปัชฌาย์คือบวชให้บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือในมาตรา 43 ที่กำหนดให้พระภิกษุที่ได้รับโทษถึงขั้นสละสมณเพศต้องสึกภายใน 3 วัน หากไม่ปฏิบัติตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี เช่นเดียวกัน แต่ก็ได้บัญญัติให้เป็นความผิดและกำหนดโทษในเรื่องที่เจ้าอาวาสจัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดที่ไม่เป็นไปด้วยดีนี้ไว้แต่อย่างใด เพราะถ้าหากต้องการลงโทษเจ้าอาวาส ก็น่าจะกำหนดให้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ทีเดียวได้เลย แสดงว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไม่ต้องการให้เจ้าอาวาสต้องรับโทษทางอาญาแต่อย่างใด เพราะอาจจะต้องรับโทษทางวินัยอยู่แล้ว จึงถือได้แค่เพียงว่าเจ้าอาวาสบกพร่องต่อหน้าที่เท่านั้น หาได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตแต่อย่างใด จึงไม่เข้าองค์ประกอบซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อสำคัญข้อหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าพนักงาน⁷

2.1.2.4 พระสังฆาธิการ : จริยาพระสังฆาธิการ⁸

ในการปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้น ให้มีเจ้าคณะมหานิกายและเจ้าคณะธรรมยุต ปกครองบังคับบัญชาวัดและพระภิกษุสามเณรในนิกายนั้นด้วย ซึ่งพระสังฆาธิการ หมายถึงพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ ดังต่อไปนี้

- 1) เจ้าคณะใหญ่
- 2) เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค
- 3) เจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะจังหวัด
- 4) เจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ
- 5) เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล
- 6) เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส

พระสังฆาธิการ เป็นตำแหน่งผู้ปกครองสงฆ์ที่สำคัญมาก การแต่งตั้งถอดถอนจึงจำเป็นต้องพิจารณาโดยรอบคอบถี่ถ้วนและให้เกิดความเป็นธรรมโดยเสมอภาคให้มากที่สุด กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้ให้ชัดเจนและมีมาตรฐานเท่าเทียมกันสำหรับพระภิกษุผู้จะ

⁷ บุญร่วม เทียมจันทร์, เจ้าอาวาสเจ้าพนักงาน ใครกำหนด?, (กรุงเทพมหานคร : สามดีพริ้นติ้งอวิปเม้นท์, 2546), น. 51-53.

⁸ กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 24 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ.

ดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปเพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัย แต่งตั้งและเพื่อประโยชน์ต่อพระศาสนาดังต่อไปนี้

- 1) มีพรรษาสมควรแก่ตำแหน่ง
- 2) มีความรู้สมควรแก่ตำแหน่ง
- 3) มีความประพฤติเรียบร้อยตามพระธรรมวินัย
- 4) เป็นผู้ฉลาดสามารถในการปกครองคณะสงฆ์
- 5) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพไร้ความสามารถ หรือมีจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคเรื้อน หรือเป็นวัณโรคในระยะอันตรายจนเป็นที่น่ารังเกียจ
- 6) ไม่เคยต้องคำวินิจฉัยลงโทษในอธิกรณ์ที่พึงรังเกียจมาก่อน
- 7) ไม่เคยถูกถอดถอนหรือถูกปลดจากตำแหน่งใด เพราะความผิดมาก่อน

ตำแหน่งพระสังฆาธิการ เป็นตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ที่สำคัญมากมีอำนาจในทางให้คุณให้โทษ พระภิกษุสามเณรและบุคลากรภายในเขตอำนาจการปกครองของตนเอง ดังนั้น จึงต้องมีเครื่องมือในการควบคุมจรรยาวัตร เช่นเดียวกับข้าราชการหรือองค์กรอื่น ๆ ที่มี “จรรยาบรรณ” หรือ “จรรยา มารยาท” ควบคุมความประพฤติให้อยู่ในกรอบแห่งคุณงามความดี เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของผู้ได้บังคับบัญชาในทางคณะสงฆ์จึงมีจรรยาพระสังฆาธิการ คือ ความประพฤติและแนวทางปฏิบัติของพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งเป็นพระสังฆาธิการเป็นหลักปฏิบัติ มีดังนี้

ก. จริยา

จริยา ได้แก่ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติของพระสังฆาธิการ ดังนี้

- 1) ต้องเฝ้าเพื่อต่อกฎหมาย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช สวรรและปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัยโดยเคร่งครัด
- 2) ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งโดยชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยคำสั่งนั้นให้เสนอความเห็นคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งและเมื่อได้คัดค้านดังกล่าวมานั้นแล้ว แต่ผู้สั่งมิได้ถอนหรือแก้คำสั่งนั้น ถ้าคำสั่งนั้นไม่ผิดพระวินัยต้องปฏิบัติตามแล้วรายงานจนถึงผู้สั่ง หากมีการคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้สั่งรายงานเรื่องทั้งหมดไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนเพื่อพิจารณาสั่งการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ ห้ามมิให้ทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตพิเศษเป็นครั้งคราว

3) ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การคณะสงฆ์และการพระศาสนา และห้ามมิให้ละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร

4) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบและห้ามมิให้ใช้อำนาจหน้าที่ทางที่ไม่สมควร

5) ต้องสุภาพเรียบร้อยต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตน และผู้อยู่ในปกครอง

6) ต้องรักษาส่งเสริมสามัคคีในหมู่คณะและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางที่ชอบ

7) ต้องอำนวยความสะดวกในหน้าที่การคณะสงฆ์และการพระศาสนา

8) ต้องรักษาข้อความอันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ที่ยังไม่ควรเปิดเผย

ข. การรักษาจริยา

การรักษาจริยา คือ การควบคุมกวดขันให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามจริยาที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาจะต้องเอาใจใส่ดูแลเมื่อมีผู้ละเมิดจริยาต้องจัดการลงโทษหรือดำเนินการให้มีการลงโทษผู้ถูกลงโทษต้องปฏิบัติตามดังนี้

1) ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีหน้าที่ควบคุม ดูแล แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาปฏิบัติตามจริยาโดยเคร่งครัด ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ในบังคับบัญชาละเมิดจริยา ต้องพิจารณาว่าความละเมิดของผู้อยู่ในบังคับบัญชารูปนั้นอยู่ในอำนาจที่ตนจะสั่งลงโทษได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจที่ตนจะสั่งลงโทษได้ก็ให้สั่งลงโทษ แล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตน ถ้าเห็นว่าความละเมิดนั้นควรจะลงโทษหนักกว่าที่ตนมีอำนาจจะลงโทษได้ ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเพื่อพิจารณาลงโทษตามสมควร ถ้าหากผู้บังคับบัญชารูปใดไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ในบังคับบัญชาที่ละเมิดจริยาหรือจัดการลงโทษโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชารูปนั้นละเมิดจริยา

2) พระสงฆ์รูปใด ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษฐานละเมิดจริยาต้องปฏิบัติตามทัณฑ์ ถ้าเห็นว่าลงโทษไม่เป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าเป็นการร้องทุกข์เท็จให้ถือว่าเป็นการละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง

ค. การละเมิดจริยา

การละเมิดจริยา คือ การฝ่าฝืน ละเว้น ไม่ปฏิบัติตามจริยา ต้องรับโทษฐานละเมิดจริยาอย่างใดอย่างหนึ่งตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด คือ

1) พระสงฆ์รูปใดประพฤติดละเมิดจริยา ต้องได้รับโทษฐานละเมิดจริยาอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ ถอดถอนจากตำแหน่งหน้าที่ ปลดจากตำแหน่ง หน้าที่ ดำเนินโทษภาคทัณฑ์

2) การถอดถอนจากตำแหน่งหน้าที่นั้น จะทำได้ต่อเมื่อพระสังฆาธิการละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง แม้ข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ ทุจริตต่อหน้าที่ ละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเกินกว่า 30 วัน ขัดคำสั่งอันชอบด้วยการคณะสงฆ์ และการขัดคำสั่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่การคณะสงฆ์ ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่การคณะสงฆ์ และประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ถ้าเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น ให้ผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดรายงานโดยลำดับจนถึงผู้มีอำนาจแต่งตั้งเมื่อได้สอบสวนและได้ความจริงตามรายงานนั้นแล้ว ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจากตำแหน่งหน้าที่ได้

3) พระสังฆาธิการรูปใดต้องอธิกรณ์หรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาและอยู่ในระหว่างพิจารณาวินิจฉัยหรือมีกรณีต้องหาว่าละเมิดจริยาอย่างร้ายแรงและอยู่ในระหว่างสอบสวน ถ้าผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดเห็นว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ในระหว่างพิจารณาหรือสอบสวน จะเป็นการเสียหายแก่การคณะสงฆ์ จะสั่งให้พักตำแหน่งหน้าที่ก็ได้

การให้พักจากตำแหน่งหน้าที่นั้น ให้พักตลอดเวลาที่พิจารณาหรือสอบสวน เมื่อพิจารณาหรือสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าปรากฏว่าพระสังฆาธิการที่ถูกสั่งให้พักนั้นไม่มีความผิดและไม่มีมลทินความผิดเลย ผู้บังคับบัญชาผู้สั่งให้พักต้องสั่งให้พระสังฆาธิการรูปนั้นกลับดำรงตำแหน่งเดิม เมื่อได้สั่งพักจากตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือสั่งให้กลับดำรงตำแหน่งเดิมแล้ว ให้รายงานโดยลำดับจนถึงผู้มีอำนาจแต่งตั้งและแจ้งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันสั่ง แต่ถ้าปรากฏว่าถึงแม้การพิจารณาหรือสอบสวนจะไม่ได้ความสัตย์ว่าได้กระทำผิดแต่มีมลทินหรือมัวหมองให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณา ถ้าเห็นว่าจะให้กลับเข้ารับหน้าที่อีกอาจเสียหายแก่การคณะสงฆ์ ก็สั่งปลดจากตำแหน่งหน้าที่ได้

4) พระสังฆาธิการรูปใด ได้รับโทษฐานละเมิดจริยาตามข้อ 54 (1) หรือ (2) ต้องพ้นจากตำแหน่งพระสังฆาธิการทุกตำแหน่ง

5) การดำเนินโทษนั้น จะกระทำต่อเมื่อพระสังฆาธิการรูปใดละเมิดจริยาไม่ร้ายแรงถึงกับถอดถอนหรือปลดจากตำแหน่งหน้าที่ มีเหตุที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรปราณีในกรณีเช่นนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งดำเนิน โดยแสดงความผิดของพระสังฆาธิการรูปนั้นให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร และจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยก็ได้ การดำเนินโทษเช่นนี้ให้มีการกำหนดไม่เกิน 3 ปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพระสังฆาธิการรูปนั้นกลับปฏิบัติดีในทางกระทำความผิดพอควรแล้ว จะสั่งปลดจากการดำเนินโทษก่อนครบกำหนดก็ได้หากในระหว่างกำหนดที่

สั่งลงโทษไว้พระสังฆาธิการรูปนั้นละเมิดจริยาในกรณีเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันซ้ำอีก ให้ถือว่า เป็นการละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง

6) กรณีดังกล่าวแล้วในข้อ (5) ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่ายังไม่ควรลงโทษถึงตำหนิโทษ ควรลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ก็ให้อำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ได้โดยแสดงความผิดของพระสังฆาธิการรูปนั้นให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรและจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ด้วยก็ได้ การลงโทษภาคทัณฑ์นี้ให้มีกำหนดไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันสั่งลงโทษ แต่เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าพระสังฆาธิการรูปนั้นกลับปฏิบัติในทางกระด้างกระเดื่องแล้ว จะสั่งลงโทษการภาคทัณฑ์ก่อนครบกำหนดก็ได้ หากในระหว่างกำหนดที่สั่งลงโทษไว้ พระสังฆาธิการรูปนั้นละเมิดจริยาอีกให้ลงโทษสถานอื่นถัดขึ้นไปตามควรแก่กรณี

7) เมื่อได้มีการลงโทษตาม (5) หรือ (6) แล้วให้ผู้สั่งลงโทษรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนทราบ

2.1.3 อำนาจหน้าที่ของวัดในพระพุทธศาสนา

จากที่ศึกษามาแล้วว่า วัดใช้อำนาจในการดำเนินงานตามหลักนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น เพราะวัดมีการกระทำที่เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนอันเป็นสาธารณะ จึงย่อมมีอำนาจมหาชนในการดำเนินงาน กรณีของวัดนั้นอาจพิจารณาได้ดังนี้⁹

2.1.3.1 อำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลวัดโดยทั่วไป

ในอาณาเขตของวัดนั้น เจ้าอาวาสมีอำนาจปกครองดูแลและเพื่อให้การปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุผลสมความมุ่งหมาย รัฐได้กำหนดอำนาจหน้าที่แก่เจ้าอาวาส รัฐจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสไว้ให้อำนาจที่จะบังคับว่ากล่าวบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่อยู่ในวัดนั้น ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภาระหน้าที่ดังกล่าวบรรลุผลสมความมุ่งหมาย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ก็ได้กำหนดไว้อำนาจของเจ้าอาวาสไว้ 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

ก. อำนาจไล่่อออกจากวัด

เมื่อเจ้าอาวาสได้สั่งการทางปกครองโดยชอบแล้ว บรรพชิตหรือคฤหัสถ์ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะสมัครใจหรือไม่ก็ตาม หากฝ่าฝืน กฎหมายกำหนดให้เจ้าอาวาสว่า มีอำนาจ

⁹ สุทธมณีสวัสดิ์, “สถานะทางกฎหมายของวัดใหม่,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น. 88-90.

สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด อำนาจการขับไล่ออกจากวัดในกรณีที่ไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสนี้ต่างจากอำนาจบัญชากรรมตามพระวินัย เพราะในกรณีนั้นต้องเป็นกรณีละเมิดพระธรรมวินัยเท่านั้น แต่กรณีนี้เป็นอำนาจโดยเฉพาะซึ่งเป็นอำนาจอันสำคัญต่อการปกครองของคณะสงฆ์ ทำให้การจัดระเบียบของคณะสงฆ์เป็นไปโดยเคร่งครัด

ข. อำนาจเกี่ยวกับการลงทัณฑ์กรรม ทัณฑ์บน หรือการขอขมาโทษ

ในกรณีที่บรรพชิตหรือคฤหัสถ์ประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งสั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม เจ้าอาวาสมีอำนาจสั่งให้ลงทัณฑ์กรรม ได้แก่ การทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษได้

นอกจากนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าอาวาสดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดให้เจ้าอาวาสซึ่งเป็นตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

2.1.3.2 อำนาจในการห้ามมิให้เข้าอยู่อาศัยในวัด

เจ้าอาวาสมีอำนาจห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด เท่ากับว่า บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่ต้องการจะอยู่อาศัยในวัดใด ต้องไปขออนุญาต และต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสก่อนที่จะเข้าอยู่อาศัยในวัดนั้น มิฉะนั้น ถือว่าละเมิดอำนาจเจ้าอาวาสได้

2.1.3.3 อำนาจในการวินิจฉัยอธิกรณ์¹⁰

ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้อำนาจลงนิคหกรรมเป็นของเจ้าคณะตามลำดับจนถึงมหาเถรสมาคมและมีอำนาจให้ลงโทษถึงสึกและบังคับให้ละสมณเพศได้ อำนาจนี้เป็นอำนาจทั่วไปจนเป็นจารีตประเพณีมาแล้ว ทั้งนี้ เพราะเมื่ออธิกรณ์เกิดภายในวัดของตน ก็จะต้องแสดงความรับผิดชอบพิจารณาหาทางระงับอธิกรณ์ให้สงบภายในวัด

¹⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มาตรา 17 ข้อ 2 บัญญัติว่า “อธิกรณ์เกิดขึ้นในวัดใด ถ้าเป็นความตามลำพังพระวินัย เจ้าอาวาสวัดนั้นมีอำนาจที่จะพิพากษาได้ เป็นความแพ่ง แม้คู่ความทั้งสองฝ่ายยอมให้เจ้าอาวาสเปรียบเทียบก็เปรียบเทียบได้”

ของตนเอง ให้สมกับพระบรมราชโองการที่ปรากฏในคำประกาศแต่งตั้งตำแหน่งพระสังฆาธิการ หรือในการประกาศสมณศักดิ์ว่า “.....ช่วยระงับอิทธิฤทธิ์...”¹¹

การใช้อำนาจเหนือหรืออำนาจมหาชนของเจ้าอาวาสข้างต้น เป็นอำนาจที่สามารถกำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้อื่นโดยที่ไม่ว่าผู้นั้นจะตกลงด้วยหรือไม่ อันเป็นลักษณะของนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง การกระทำดังกล่าวจึงต้องชอบที่จะตรวจสอบได้ทั้งจากองค์กรภายในและจากศาล การใช้อำนาจของเจ้าอาวาสนี้ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือ สามารถตรวจสอบได้ทั้งจากองค์กรฝ่ายคณะสงฆ์ คือผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำสามารถอุทธรณ์ต่อเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะภาคได้ตามลำดับ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าอาวาสโดยองค์กรฝ่ายคณะสงฆ์ดังกล่าวนี้สามารถตรวจสอบถึงการใช้อยุติธรรมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม นอกจากนี้ การใช้อำนาจของเจ้าอาวาสดังกล่าวนี้ย่อมชอบที่จะถูกควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในแง่ความชอบด้วยกฎหมายได้ด้วย ฉะนั้น องค์กรตุลาการที่จะตรวจสอบการกระทำของเจ้าอาวาสดังกล่าว ก็คือศาลปกครอง

โดยสรุป จึงถือได้ว่าวัดโดยเจ้าอาวาสมีอำนาจมหาชนที่รัฐมอบหมายให้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจได้โดยเรียบร้อย และการใช้อำนาจมหาชนของวัดดังกล่าวนี้เป็นลักษณะที่สำคัญยิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของวัดไทย

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสลักษณะนี้ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่อดีตในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จวบจนปัจจุบันซึ่งเป็นการปกครองภายใต้หลักนิติรัฐและแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพย่อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จึงเป็นประเด็นที่จะศึกษากันในตอนท้ายว่า การกระทำของเจ้าอาวาสในรูปแบบคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นสมควรได้รับการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในหรือภายนอกหรือไม่อย่างไร (รายละเอียดจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4)

¹¹ แสวง อุดมศรี, โบสถ์แตก, (กรุงเทพมหานคร: ประยูรวงศ์พิมพ์ติ้ง, 2546), น.16,

2.2 การใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาตามพระธรรมวินัยและตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่า การใช้อำนาจหรือการกระทำขององค์กรพุทธศาสนานั้นมีฐานมาจากอำนาจตามพระธรรมวินัย และกฎหมายสงฆ์หรือพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ถูกกำหนดขึ้นมา เพื่อรับรองหรือสนับสนุนความคงอยู่ของพระธรรมวินัย จึงแน่นอนว่า หากแยกแยะพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมาแล้วจะต้องมีอำนาจส่วนหลักที่สำคัญมาจากพระธรรมวินัย และอีกส่วนหนึ่งนั้น รัฐได้กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับสังคมในยุคปัจจุบัน จึงเป็นการกำหนดให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสังคมสมัยใหม่เท่านั้นเอง

ในบทนี้ จึงได้แยกศึกษาการใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อเป็นการให้ภาพที่ชัดเจนถึงการใช้อำนาจอันมาจากทั้งสองส่วนในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

2.2.1 การใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาตามพระธรรมวินัย

ในสมัยพุทธกาลนั้น เมื่อกำเนิดพระพุทธศาสนาแล้ว ปรากฏว่าต่อมามีภิกษุจำนวนมากขึ้นและกระจายกันอยู่โดยมิได้รวมกันเป็นหมู่เดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีการปกครองที่มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ มาบังคับเพื่อปรับความประพฤติของภิกษุทั้งหลายให้อยู่ในแบบมาตรฐานเดียวกัน ฉะนั้น พระบรมศาสดาพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ซึ่งทรงตั้งอยู่ในฐานะเป็นธรรมราชาและเป็นสังฆบิดร ทรงทำหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ ทรงตั้งพุทธบัญญัติ และทรงตั้งขนบธรรมเนียม¹²

การที่พระองค์มีหน้าที่ทรงตั้งพระพุทธรูปบัญญัตินั้น ให้เป็นไปเพื่อป้องกันความประพฤติเสียหายและวางโทษแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดด้วยการปรับอาบัติหนักบ้างเบาบ้าง และการที่พระองค์ทรงมีหน้าที่ในการตั้งขนบธรรมเนียมหรือเรียกอีกอย่างว่าอภิสมาจารนั้นก็เพื่อเป็นการชักนำความประพฤติของภิกษุสงฆ์เป็นไปในทางที่ดีงาม ซึ่งทั้งพระพุทธรูปบัญญัติและอภิสมาจารนั้น รวมเรียกว่า “พระวินัย”

¹² กลุ่มวิชาการพระพุทธศาสนาและจริยศึกษา, อธิบายวินัยสำหรับนักธรรมชั้นตรี, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2541), น. 11.

2.2.1.1 หลักและวิธีการบัญญัติพระวินัย

1) พระธรรมวินัยในแง่พระพุทธศาสนามีค่าเท่ากับกฎหมาย เพราะใช้บังคับพระภิกษุสงฆ์ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งพระธรรมวินัยนี้ ถือว่าเป็นกลไกในการปกครองคณะสงฆ์มานับแต่สมัยพุทธกาลแล้ว ดังนั้น ในที่นี้ จึงจะกล่าวถึงสาระสำคัญของพระวินัยในรายละเอียดในประเด็นต่อไปนี้ คือ ความหมายของพระวินัย การบัญญัติพระวินัย และวิธีบัญญัติพระวินัย

ก. ความหมายของวินัย¹³

โดยที่วินัยเป็นสาระสำคัญในบทนี้ จึงสมควรได้พิจารณาถึงความหมายของวินัยในแง่ต่าง ๆ ไปด้วย ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. วินัยในความหมายทั่วไป

1.1 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของวินัยไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า “การอยู่ในระเบียบแบบแผนและข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ ข้อปฏิภักหนึ่ง พระไตรปิฎก เรียกว่า วินัยปิฎก ลีลาบทของพระสงฆ์”

1.2 ในการวิเคราะห์หรือระดมเชิงสนได้ให้ทรรศนคติบายคำว่าวินัยไว้ดังนี้

วินัยในทางภาษาศาสตร์แยกเป็น 2 คำ คือ วิ และ นัย โดยมีอธิบายดังนี้

วิ เป็น อุปสรรค (Prefix) มีความหมาย 3 อย่าง คือ วิเศษ แจ้ง ต่าง

นัย มีความหมายว่า นำไป หรือแสดงออก เมื่อรวมเป็นคำเดียวว่า วินัย จึงมีความหมายว่า

ก. นำไปหรือแสดงออกอย่างวิเศษ

ข. นำไปหรือแสดงออกอย่างแจ้ง

ค. นำไปหรือแสดงออกอย่างต่าง

เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้อง จึงขอขยายความดังนี้

คำว่า วิเศษ ในข้อ ก. นั้น หมายถึง ความดีเลิศที่ยิ่งกว่าคนอื่นหรือความประเสริฐที่ไม่ใครเทียบได้ คนมีวินัยจึงเป็นคนดีวิเศษเป็นผู้ประเสริฐยิ่งกว่าคนที่ขาดวินัย

ส่วนคำว่า วินัย นำไปหรือแสดงออกอย่างแจ้งนั้น หมายความว่า คนที่มีวินัยยอมเป็นผู้ชาวสะอาดบริสุทธิ์ผุดผ่อง ในพฤติกรรมทางกายและวาจาไม่มีลับลมคมใน ไม่มีอะไรต้องปิดบังซ่อนเร้น จึงนับว่าเป็นคนสว่างมีความดีอย่างประจักษ์แจ้ง

¹³

ประสาร ทองภักดี, กฎหมายมหาชนตามแนวพุทธศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย, 2540), น. 11-12.

ในข้อ ค. ที่ว่านำไปหรือแสดงออกอย่างต่างนั้น หมายความว่า คนมีวินัยย่อมแตกต่างไปจากคนที่ไม่มีความวินัย โดยที่วินัยแสดงถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงต่างไปจากความสับสน ความสปรกรกรรุงรัง ดอกไม้ที่นำมาร้อยเป็นพวงมาลัยสลัสดีต่าง ๆ นั้น ย่อมดูเรียบร้อยงามตา ยิ่งกว่าดอกไม้ที่กระจัดกระจายในกระดัง นี่คือการแตกต่างของความมีวินัยและความขาดวินัย

2. วินัยตามกฎหมายมหาชน

ความจริงในทางนิติบัญญัติไม่ได้มีบทวิเคราะห์หรือให้คำจำกัดความคำว่าวินัยไว้ โดยเฉพาะในที่ใด ๆ เลย แต่ได้มีผู้พยายามให้ความหมายของวินัยไว้บ้างดังนี้

“วินัย คือ ข้อห้ามและข้อบังคับความประพฤติและการปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการ ข้อบังคับและข้อห้ามนี้มีลักษณะเคร่งครัดเด็ดขาด ผู้ฝ่าฝืนหรือละเว้นการกระทำที่กฎหมายบังคับไว้ ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด”¹⁴

อย่างไรก็ดี อย่างน้อยก็มีกฎหมาย 4 ฉบับ ที่ยกฐานะวินัยให้มีอำนาจบังคับเท่ากับกฎหมาย ได้แก่

1. พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2508 ได้บัญญัติเรื่องวินัยไว้ 17 มาตรา คือ มาตรา 65 ถึงมาตรา 81 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้ 6 สถาน คือ ไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์

2. พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 ได้อธิบายคำว่า วินัยทหารไว้ ในมาตรา 4 ว่า “วินัยทหารนั้นคือการที่ทหารจะต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร” และได้ให้ตัวอย่างการกระทำความผิดวินัยทหารไว้ในมาตรา 5 รวม 99 ข้อ

ส่วนทัณฑ์ที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทหารนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 8 มี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กัก ขัง หรือจำขัง

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ได้อธิบายคำว่า วินัยตำรวจไว้ ดังนี้ “วินัยตำรวจนั้นคือการที่ตำรวจจะต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มีมรรยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจ และได้ให้ตัวอย่างโทษการกระทำความผิดวินัยไว้ในมาตรา 5 รวม 6

¹⁴ สวัสดิ์ จันอำรุง และชัยสิทธิ เศรษฐานุชยา, ประมวลการสอบสวนวินัยข้าราชการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2512) อ้างใน ประสาร ทองภักดี, อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 13, น. 84.

สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กักยาม กักขัง จำขัง หรือลงโทษตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน

4. พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2482 ได้อธิบายคำว่า วินัยไว้ในมาตรา 6 ว่า “ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ต้องปฏิบัติตามวินัยดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและตามมาตรา 7, 8 และ 9 แห่งหมวดนี้ โดยระบุนการกระทำที่ถือว่าผิดวินัยไว้ใน 3 มาตรานี้”

ส่วนโทษผิดวินัยนั้นได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 ว่า ผู้ใดประพฤติผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ อาจต้องโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรืออาจต้องโทษซึ่ง เพิ่มเวรยาม หรือกักบริเวณ

โทษขัง คือขังในที่ควบคุมที่สมควรแต่เฉพาะคนเดียวหรือหลายคน โทษเพิ่มเวรยาม คือให้อยู่เวรยามถ้าสถานการณ์นอกจากหน้าที่ที่ประจำเพิ่มขึ้นอีก โทษกักบริเวณ คือกักตัวไว้ในบริเวณหนึ่งที่สมควร

3. วินัยตามพระไตรปิฎก

พระวินัยปิฎกเป็นหนึ่งในสามของพระไตรปิฎก ซึ่งบรรจุเนื้อหาสาระพระวินัยของทั้งพระภิกษุและภิกษุณีไว้ทั้งหมดและจัดเข้าหมวดหมู่ไว้อย่างเป็นระเบียบได้ 5 คัมภีร์ในแต่ละคัมภีร์ได้บรรจุเนื้อหาพระวินัยในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1. คัมภีร์มหาวีกังค์ ว่าด้วยวินัยที่สำคัญซึ่งเป็นพุทธบัญญัติใช้บังคับแก่พระภิกษุคล้ายกับประมวลกฎหมาย คือ สील 227 ข้อ

2. คัมภีร์ภิกษุณีวิกังค์ ว่าด้วยวินัยที่สำคัญเป็นพุทธบัญญัติใช้บังคับแก่พระภิกษุณีโดยเฉพาะคล้ายกับประมวลกฎหมายเช่นเดียวกัน คือ สील 311 ข้อ

3. คัมภีร์มหาวรรค ว่าด้วยพุทธประวัติตอนแรกเริ่มและพิธีกรรมทางศาสนา หรือสังฆกรรมที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองสงฆ์ เช่นเรื่องบรรพชาอุปสมบท เรื่องอุโบสถ เรื่องจำพรรษาและวิธีปีวารณา ฯลฯ

4. คัมภีร์จุลวรรค ว่าด้วยหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยทางการปกครองสงฆ์ เช่น วิธีออกจากอาบัติสังฆาทิเสส การระงับอธิกรณ์ และการลงนิคหกรรม

5. คัมภีร์บริวาร เป็นคัมภีร์ที่อธิบายย้อนไปสรุปบททวนสาระสำคัญของพระวินัยที่กล่าวมาแล้วเป็นเชิงขยายความให้ชัดเจนเพื่อให้เข้าใจแจ่มแจ้งและนำไปปฏิบัติได้จริง ๆ ตามพุทธประสงค์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระวินัยจะมีอยู่มากมายก็ตามแต่ว่าโดยลักษณะสำคัญแล้วก็มี 2 ลักษณะ คือ พระวินัยที่เป็นอาทิพรหมจริกาสิกขาและอภิสมัจจิกาสิกขา ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ข. การบัญญัติพระวินัย

หลังจากการตรัสรู้ของพระพุทธองค์ เป็นเวลานานพอสมควร ยังไม่มีการทรงบัญญัติพระวินัยขึ้น เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติของพระภิกษุที่เข้ามาบวชในพระพุทธศาสนา ทั้งนี้เป็นเพราะพระภิกษุที่บวชในยุคแรก ๆ ส่วนมากเป็นพระอริยบุคคลหรือไม่เป็นพระอริยบุคคลก็มีสมณสัญญา คือความสำนึกตนว่าเป็นสมณะสูง ท่านย่อมทราบว่าจะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ ด้วยตนเองบ้าง จากการอาศัยนัยแห่งพระธรรมเทศนาบ้าง และจำนวนพระภิกษุที่เข้ามาบวชก็ยังไม่มากนัก คนที่สนับสนุนพระพุทธศาสนาในยุคแรกก็ยังมีไม่มากนัก ลากสัการะที่เกิดขึ้นแก่พระสงฆ์จึงมีไม่มากด้วย รวมถึงเรื่องที่พระองค์ทรงแสดงสั่งสอนยังมีไม่มาก พอจะกำหนดจดจำกันได้ไม่คลาดเคลื่อน อาจทบทวน สอบถามกันได้¹⁵

แม้สมัยหนึ่ง พระสารีบุตรเถระ ได้กราบทูลถาม ถึงพระพุทธศาสนาในอดีตว่า มีอายุยืนและอายุสั้นเพราะอะไร

พระพุทธองค์ ทรงแสดงว่า ศาสนาในอดีตนั้น บางศาสนาเจริญยั่งยืน เพราะบัญญัติพระวินัยไว้ แต่ศาสนาของพระพุทธเจ้าบางพระองค์ดำรงอยู่ได้ไม่นาน เพราะไม่ทรงบัญญัติพระวินัยไว้ พระสารีบุตรเถระปรารภนาที่จะเห็นพระศาสนาของพระพุทธเจ้าดำรงอยู่ได้นาน จึงกราบทูลอาราธนาให้พระองค์ทรงบัญญัติพระวินัยขึ้นไว้ แต่ทรงแสดงว่า รอให้เกิดอัสภัญญานียธรรม คือ เรื่อง “จำนวนพระมาก ลากสัการะมาก เรื่องจะต้องเรียนรู้มาก” เสียก่อน จึงจะทรงบัญญัติพระวินัย

ครั้นต่อมา เมื่อเกิดเรื่องเสื่อมเสียขึ้นในพระพุทธศาสนา จึงเริ่มทรงบัญญัติพระวินัยโดยอาศัยมูลเหตุหรือวัตถุประสงค์ 10 ประการ ดังจะกล่าวต่อไป

ทั้งนี้ ก่อนที่จะกล่าวถึงวิธีการบัญญัติพระวินัย ก็ควรได้ทำความเข้าใจในสาระสำคัญเกี่ยวกับพระวินัยอีก 2 เรื่อง คือ วัตถุประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยและประเภทของพระวินัย

¹⁵ พระเทพดิลก (ระแบบ ฐิตญาโณ), พระธรรมวินัย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : มกุฏราชวิทยาลัย 2542), น. 136-137.

1. วัตถุประสงค์ในการบัญญัติพระวินัย

ในพระพุทธศาสนา การบัญญัติพระวินัยแต่ละข้อ พระพุทธองค์ทรงกระทำด้วยความระมัดระวัง เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมสงฆ์อย่างแท้จริง เพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมต่อพระสงฆ์ เช่น ทรงกำหนดวัตถุประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยไว้ 10 ประการ¹⁶ คือ

- เพื่อให้สงฆ์ยอมรับว่าดีถูกต้องร่วมกัน (สงฆ์สุญฺจตา) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสงฆ์ กล่าวคือ ในการบัญญัติแต่ละสิกขาบททรงนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมสงฆ์ ตรัสถามขอความเห็นให้สงฆ์ลงมติ สงฆ์เห็นชอบจึงทรงบัญญัติ
- เพื่อความอยู่ผาสุกแห่งสงฆ์ (สงฆ์ผาสุก) หรือ เพื่อให้หมู่คณะมีความผาสุก กล่าวคือ ข้อห้ามแต่ละข้อมิใช่ทำเพื่อประโยชน์ของคนบางคน บางคณะ หรือตามความต้องการของผู้มีอำนาจ แต่ทรงทำเพื่อความผาสุกของคณะสงฆ์
- เพื่อข่มบุคคลผู้เกียจคร้านหรือผู้หน้าด้าน (ทุมฺมกฺกฺกํ ปุคฺคฺลํ นิคฺคฺหาย) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เพื่อกำราบผู้ไม่มีความละอาย ดื้อด้าน กล่าวคือ พวกหน้าด้านไร้ยางอาย ทำให้ศาสนาสกปรก ต้องกดไว้ไม่ให้แพร่ความสกปรก ไม่กดไม่ข่มไว้ความชั่วร้ายจะแผ่ไปทั่วสังฆมณฑลกระทบต่อส่วนรวม
- เพื่อความอยู่ผาสุกแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก (เปสฺสํ ภิक्ขุํ ผาสุกฺกํ หาราย) ภิกษุผู้มีศีล สำรวมน่ากราบไหว้ หากมีผู้หมิ่นผ้าเหลืองเข้ามาทำชั่วในพระศาสนา ย่อมได้รับผลกระทบจากการวิพากษ์วิจารณ์ของมหาชน ทำให้ท่านผู้ปฏิบัติดี พลอยเดือดร้อน การบัญญัติวินัยก็เพื่อป้องกันคนชั่ว ส่งเสริมคนดีให้อยู่อย่างมีความสุข
- เพื่อป้องกันอาสวะหรือความเสื่อมอันจะบังเกิดในปัจจุบัน (ปิฏฺฐิธมฺมิกานํ อาสวานํ สํวราย) ศาสนาจะเสื่อมหรือไม่ ชาวบ้านมักมองที่ความประพฤติของพระภิกษุ ถ้ามีพระภิกษุประพฤติเลอะเทอะมาก คนก็หมดศรัทธาเลื่อมใส ซึ่งก็มีเหตุผลอยู่พอสมควร
- เพื่อกำจัดอาสวะหรือความสกปรกอันจะบังเกิดในอนาคต (สมฺปรายิกานํ อาสวานํ ปฏิฆาตาย) แม้เป้าหมายของพระวินัยจะมุ่งขจัดความไม่ดีไม่งามในปัจจุบัน แต่เมื่อสามารถเห็นล่วงหน้าว่า อนาคตจะมีปัญหาที่อาจมีข้อห้ามไว้ล่วงหน้า คนออกกฎจึงต้องมีวิสัยทัศน์ กฎหมายจึงไม่ล้าสมัย สามารถใช้บังคับได้ตลอด แม้สถานการณ์จะเปลี่ยนไป

¹⁶ สนิท ศรีสำแดง, กฎหมายที่พระสงฆ์ควรทราบ: นิติกรสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2547), น. 46-48.

- เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนหรือคนที่ยังไม่เลื่อมใส (อุปสมณานัน ปสาทาย) คนจำนวนไม่น้อยเดิมไม่นับถือพระพุทธศาสนา แต่พอได้พบเห็นพระภิกษุประพฤติเรียบร้อยสำรวมอย่างอุปติสสะเห็นพระอัชชชิ ก็เกิดความเลื่อมใสขึ้นได้ มีวินัยทำให้ศาสนาได้ฟัง ไม่ใช่คิดฟังแต่ศาสนา

- เพื่อความเลื่อมใสยิ่งขึ้นของชุมชนหรือคนที่เลื่อมใสแล้ว (ปสนุนาน ภิโยภาวาย) ความไม่มีวินัย ทำให้คนเลื่อมใสอยู่แล้วลดความเลื่อมใสลง ถึงขั้นวิกฤตศรัทธาก็มี อย่างที่แลเห็นอยู่ในปัจจุบัน

- เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระศาสนา หรือเพื่อความดำรงมั่นแห่งพระศาสนา (สัทธมมฏฐิตียา)

- เพื่ออนุเคราะห์พระวินัย (วินยานุคทาย) คือ สร้างกฎเกณฑ์ สร้างความเป็นระเบียบของหมู่คณะให้ดูดีมีความพร้อมสง่างาม

2. ประเภทของพระวินัย

ประมวลพระวินัยบัญญัติของพระพุทธศาสนานั้น หากจัดแยกเป็นประเภทแล้วก็ต้องยึดถือหลักเกณฑ์ในการแบ่งด้วย ซึ่งแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ประเภทแรก ถ้ามุ่งที่จะชี้ให้เห็นเนื้อแท้ หรือลักษณะของพระวินัยบัญญัติแล้วก็แบ่งออกเป็นอีก 2 อย่าง ดังนี้

1) อาทิพรหมจาริกสิกขาบท คือ สิกขาบทที่เป็นเบื้องต้นแห่งการประพฤติพรหมจรรย์ของพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งได้แก่ สิกขาบทในส่วนที่ปรับอาบัติปาราชิก สังฆาทิเสส นิสสัคคียปาจิตตีย์ ปาจิตตีย์

2) อภิธมาจารสิกขาบท คือ สิกขาบทที่ว่าด้วยจรรยา มารยาท ขนบธรรมเนียมของพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งได้แก่ เสดียะวัตร

2.2 ประเภทที่สอง ถ้ามุ่งถึงลักษณะแห่งความผิดแล้ว พระวินัยบัญญัตินั้น ก็แบ่งเป็น 2 อย่าง ดังนี้

1) โลกวัชชะ ซึ่งได้แก่ ความผิดพระวินัยบัญญัติ ซึ่งมีโทษทางคติทางโลกและชาวโลกติเตียน ความผิดพระวินัยลักษณะนี้ มีโทษทางคติโลกร่วมอยู่ด้วย คือ ความผิดพระวินัยที่มีความชั่วร้าย ผิดศีลธรรมขัดแจ้งอยู่ในตัวมันเอง เช่น ความผิดซึ่งเกิดจากการฆ่ามนุษย์ การลักทรัพย์ หรือความผิดพระวินัยที่ชาวโลกติเตียน เช่น ความผิดทางเพศ หรือการเสพเมถุนธรรม ตามที่บัญญัติในปาราชิก ความผิดพระวินัยซึ่งเกิดจากอาบัติ สังฆาทิเสส การดื่มสุรา การฉันข้าว

กลางคืน ตามที่บัญญัติไว้ในสุราปานวรรค โภชนวรรค สิ่งเหล่านี้ไม่มีความผิดในตัวเอง ชาวโลกทำได้แต่พระภิกษุสงฆ์ทำจะถูกต้องเสีย เพราะเป็นผู้ทรงศีล ประพฤติอย่างชาวบ้านไม่ได้

2) ปณณัติวัชชะ ได้แก่ ความผิดที่ไม่มีโทษในตัวเอง แต่เป็นความผิด เพราะวินัยบัญญัติไว้ เช่น พระภิกษุสงฆ์ฉันอาหารที่เขายังไม่ได้ให้ (ยังไม่ได้ประเคน) เป็นอาบัติเข้าไปบ้าน เวลาวิกาล ไม่บอกลาภิกษุที่มีอยู่และไม่มีกิจรีบด่วนเป็นอาบัติ เหตุที่บัญญัติก็เพื่อวางข้อปฏิบัติให้เหมาะสมกับความเป็นพระภิกษุสงฆ์¹⁷

ค. วิธีบัญญัติพระวินัย

สำหรับวิธีการตั้งพระบัญญัตินั้น เมื่อภิกษุก่อเหตุขึ้นแล้ว พระพุทธองค์ตรัสสั่งให้ประชุมสงฆ์แล้วตรัสถามภิกษุผู้ก่อเหตุให้ทูลรับ พร้อมทั้งทรงชี้โทษแห่งการประพฤติดังแสดงอานิสงส์แห่งการสำรวมในที่สุด ทรงวางโทษ คือปรับอาบัติไว้ หนักบ้าง เบาบ้าง

อาบัติที่พระพุทธองค์ปรับโทษ ได้แก่ กิริยาที่ล่วงละเมิดพระบัญญัติและมีโทษเหนือตนอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ โทษที่เกิดเพราะความละเมิดในข้อที่พระพุทธเจ้าห้าม เรียกว่าอาบัติ ซึ่งแปลว่า “ความต้อง” ¹⁸ อาบัติทั้งหลายนั้นมีโทษอยู่ 3 สถาน ได้แก่ โทษอย่างหนัก คือต้องขาดจากความเป็นภิกษุ โทษอย่างกลาง คือ ต้องอยู่กรรมจึงจะพ้นได้ และ โทษอย่างเบา คือต้องแสดงต่อหน้าภิกษุด้วยกัน หรือที่เรียกกันว่า ปลงอาบัติ ในขณะที่เดียวกันในอาบัติ ต่าง ๆ นั้น หากพิจารณาโดยอาการแล้วจะเห็นว่า มี 2 ลักษณะ คือ อาบัติที่แก้ไขได้ เรียกว่า สเทกัจจา ส่วนอาบัติที่แก้ไขไม่ได้ เรียกว่า อเตกัจจา

อาบัติที่กล่าวถึงนั้น มีจำนวน 7 อย่าง ดังนี้คือ ปาราชิก สังฆาติเสส ฤทธัจฉัย ปาจิตตีย์ ปาฏิเทสนียะ ทุกฏ และทุพภาสิต

สำหรับผลดีของการมีวินัยที่มีแก่ผู้ประพฤติตามนั้น ได้แก่ ผู้ที่มีวินัยหรือปฏิบัติตามพระวินัยอย่างเคร่งครัด ย่อมไม่เดือดร้อน ย่อมได้รับความชื่นชม และในที่สุดย่อมได้รับการสรรเสริญหรือจะเข้าสมาคมกับผู้มีศีลย่อมองอาญกล้าหาญ ไม่สะทกสะท้าน

ทั้งนี้ วิธีการสำคัญที่สุดในการบัญญัติพระวินัยของพระพุทธเจ้า ก็คือไม่ได้บัญญัติไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีกรณีทำความผิดเกิดขึ้น แม้ว่าจะมีพระสาวกผู้มีความสำคัญในการช่วยพระพุทธองค์ในการเผยแผ่พระพุทธศาสนา คือ พระสารีบุตรได้ทูลขอให้ทรงบัญญัติพระวินัยไว้

¹⁷ ปลื้ม โชติธรรมฐาน, คำบรรยายกฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2524), น. 55-56.

¹⁸ กลุ่มวิชาการพระพุทธศาสนาและจริยศึกษา, อรรถกถา สังฆนิกาย 12, น. 11.

ล่วงหน้าเพื่อป้องกันความเสียหายในอนาคต แต่พระองค์ไม่ทรงอนุวัตตามคำขอและเมื่อพิจารณาถึงหลักใหญ่ในวิธีการบัญญัติพระวินัยแล้ว ก็พอสรุปได้ดังนี้

1. ไม่ทรงบัญญัติล่วงหน้าจนกว่าจะมีพระภิกษุรูปใดหรือคณะใดกระทำความเสื่อมเสียหรือก่อคดีก่ออภิกรรมขึ้นดังกล่าวแล้ว

2. การกระทำในกรณีดังกล่าวนั้น มีประชาชนโพชนากล่าวโทษ ตำนินติเตียนว่าการกระทำนั้นไม่เหมาะสมไม่ควรแก่พระสงฆ์เชื้อสายพระศาสดายนุตร

3. ทรงเรียกประชุมสงฆ์ได้ถามเรื่องราวจากภิกษุผู้กระทำผิดนั้น และทรงติเตียนแล้วจึงทรงบัญญัติสิกขาบทเกี่ยวกับความผิดดังกล่าวเรียกว่า เป็นปฐมบัญญัติ

4. เมื่อปฐมบัญญัตินั้นไม่ชัดเจน และมีการละเมิดพระวินัยในลักษณะ คล้าย ๆ กัน แต่ไม่เข้าข่ายความผิดในบทบัญญัตินั้น ๆ โดยสมบูรณ์ ก็ทรงบัญญัติเพิ่มเติม เรียกว่า อนุบัญญัติยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติในทุติยปาราชิกสิกขาบทที่ 2 ห้ามลักทรัพย์ที่มีราคาตั้งแต่ 5 มาสก (1 บาท) ขึ้นไป ซึ่งในปฐมบัญญัติทำให้ตีความได้ว่าห้ามลักทรัพย์เฉพาะในเขตบ้าน ต่อมา มีพระภิกษุคนหนึ่งไปลักทรัพย์ในป่า เมื่อมีการโพชนาโจษขานตำนินติเตียนกันขึ้น พระพุทธองค์จึงต้องทรงบัญญัติเพิ่มเติมเป็นข้อห้ามลักทรัพย์ในป่าด้วย บทบัญญัติครั้งที่ 2 เรียกว่า อนุบัญญัติ

5. พระภิกษุผู้กระทำผิดครั้งแรกเป็นเหตุให้บัญญัติพระวินัยปฐมบัญญัติและอนุบัญญัติ เรียกว่า พระภิกษุต้นบัญญัติ (อาทิกัมมิกภิกขุ)

6. การกระทำที่จะเป็นการละเมิดพระวินัยและต้องอาบัตินั้นต้องครบองค์ประกอบยกตัวอย่างเช่น การลักทรัพย์ต้องพร้อมด้วยองค์ประกอบ คือ

- ภิกษุนั้นมีเจตนาที่จะลัก
- ทรัพย์นั้นมีราคาตั้งแต่ 5 มาสก (1 บาท) ขึ้นไป
- ทรัพย์นั้นเป็นของผู้อื่น
- ทำการลักสำเร็จ

ง. วิธีแก้ไขเพิ่มเติมพระวินัย

พระพุทธองค์ทรงวางหลักการแก้ไขพระวินัยที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า สิกขาบทที่พระองค์ทรงบัญญัติไว้ หากต่อไปภายหลัง ไม่สะดวกที่จะปฏิบัติก็ให้ประชุมสงฆ์ร่วมกันพิจารณายกเลิกสิกขาบทนั้น ๆ ได้ และสิ่งใดที่พระองค์มิได้ทรงบัญญัติไว้เพราะยังไม่มีใน

ขณะนั้น แต่จะมีขึ้นในภายภาคหน้าก็ให้พิจารณาตามหลักการเพื่อให้พระสงฆ์สามารถปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมได้ เรียกว่า “มหาปเทศ” แปลว่าข้ออ้างสำคัญ มีอยู่ 4 ข้อ คือ¹⁹

(ก) สิ่งใดไม่ได้ทรงห้ามไว้ว่าไม่ควร แต่เข้ากันกับสิ่งที่ไม่ควร ขัดกับสิ่งที่ควร สิ่งนั้นไม่ควร คือ สิ่งที่ไม่ได้ทรงห้ามไว้ว่า ไม่ควร เช่น ผีน เฮโรอิน ขัดกับสิ่งที่ควร เช่น เนยข้น แต่เข้ากับสิ่งที่ไม่ควร เช่น สุราเมรัย จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควร ห้ามเสพเหมือนกับดื่มสุรา

(ข) สิ่งใดไม่ได้ทรงห้ามไว้ว่าไม่ควร แต่เข้ากันกับสิ่งที่ควร ขัดกับสิ่งที่ไม่ควร สิ่งนั้นควร คือ สิ่งใดที่พระองค์มิได้ทรงห้าม เพราะในสมัยนั้นยังไม่มีหรือหาไม่ได้ในชมพูทวีปก็ตาม เช่น น้ำอศฺลฺม แต่สิ่งนั้นเข้ากันได้กับน้ำปานะ (สิ่งที่ควร) ขัดกับน้ำสุรา (สิ่งไม่ควร) ดังนั้น น้ำอศฺลฺมจึงดื่มในเวลาใดก็ได้ เช่นเดียวกับน้ำปานะ

(ค) สิ่งใดไม่ได้ทรงอนุญาตไว้ว่าควร แต่เข้ากันกับสิ่งที่ไม่ควร ขัดกับสิ่งที่ควร สิ่งนั้นไม่ควร คือ สิ่งใดที่มีได้ทรงอนุญาตว่าควร เช่น น้ำตาลเมาซึ่งเข้ากับประเภทสุรา ขัดกับสิ่งที่ควร คือน้ำอ้อย ดังนั้น น้ำตาลเมาจึงเป็นของไม่ควร เช่นเดียวกับสุรา

(ง) สิ่งใดไม่ได้ทรงอนุญาตไว้ว่าควร แต่เข้ากันกับสิ่งที่ควร ขัดกับสิ่งที่ไม่ควร สิ่งนั้นควร คือ สิ่งที่ไม่ได้ทรงอนุญาตไว้ว่าควร เช่น น้ำหวานที่ได้จากผลไม้อื่น ๆ ที่มีใช้น้ำอ้อย แต่ น้ำหวานนั้นสงเคราะห์เข้ากับน้ำอ้อยได้ แต่ขัดกันกับน้ำสุราเมรัย ซึ่งเป็นของไม่ควร ทรงอนุญาตให้ฉันน้ำอ้อยได้ น้ำหวานที่ได้จากผลไม้อื่น ๆ ก็ฉันได้เช่นเดียวกัน

2.2.1.2 วิธีการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรพุทธศาสนาตามพระธรรมวินัย

ในสมัยพุทธกาล การควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรพุทธศาสนา การใช้อำนาจตัดสินอธิกรณ์ หรือการควบคุมวัตรปฏิบัติของพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายนั้น เป็นไปตามพระธรรม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดจากพระธรรมคำสั่งสอนของพระบรมศาสดา จึงเป็นภาระหน้าที่พระพุทฺธเจ้า และพระอริยสงฆ์สาวกผู้ใหญ่ ผู้เป็นอุปัชฌายาจารย์ทั้งหลายที่จะต้องว่ากล่าวตักเตือนและลงโทษประณามบรรดาสัตถิกิวิหาริกและอันตวาสิก ซึ่งอยู่ในปกครองแห่งตนอย่างอิสระ รัฐยังไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการตัดสินอธิกรณ์และตรวจสอบการกระทำของพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายแต่อย่างใด

ดังได้กล่าวไว้แต่ต้นแล้วว่า ในสมัยที่พระพุทฺธองค์ทรงยังพระชนม์อยู่นั้น พระองค์ทรงบริหารจัดการพระพุทฺธศาสนาและปกครองพระภิกษุสงฆ์ด้วยพระองค์เองโดยมิได้แบ่งอำนาจหน้าที่ เป็นไปตามระบบที่เรียกว่า พุทธาธิปไตย และต่อมาแม้จะมีการกระจาย

¹⁹ วิรัช ธีรพันธุ์, พุทธปรัชญา...การปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: ดวงแก้ว), น. 48-49.

อำนาจภาระหน้าที่ไปให้พระอริยสงฆ์สาวกเป็นใหญ่บ้าง ซึ่งเรียกว่า ระบบสาวิกาธิปไตย แต่การใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารการพระศาสนาและการปกครองพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย สิทธิเด็ดขาดยังอยู่กับสมเด็จพระพุทธองค์ ซึ่งทรงเป็นพระบรมศาสดาแห่งพุทธจักร ในท้ายที่สุดพระองค์ก็ทรงยกเลิกระบบการปกครองทั้งสองข้างต้น โดยยกการปกครองให้สงฆ์ ให้ใช้มติของสงฆ์เป็นใหญ่ ซึ่งเรียกว่า ระบบสังฆาธิปไตย ให้พระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายใช้อำนาจอธิปไตยทางพระพุทธานุศาสน์ อันสอดคล้องกับการปกครองรัฐในลัทธิประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

จากหลักการและเหตุผลในการบัญญัติพระวินัยของพุทธสังฆสมณานั้น ย่อมเป็นไป “เพื่อการอนุเคราะห์ หรือการรักษาพระวินัย” ตามหลัก “วินยานุเคราะห์” (The Monastic Discipline Assistance)²⁰ หรือ การจัดระเบียบการปกครองภิกษุสงฆ์ แม้พระวินัยบัญญัติจะไม่มีลักษณะใดที่มอบภาระความรับผิดชอบการบริหารให้พระภิกษุสงฆ์รูปใดเป็นผู้มีภาระกิจหน้าที่รับผิดชอบการบริหารเป็นการเฉพาะก็ตาม แต่พระวินัยบัญญัติก็ได้กำหนดเป็นแนวปฏิบัติไว้กว้าง ๆ ให้พระภิกษุสงฆ์ทั้งหลายตามพื้นที่เขตปกครองต่าง ๆ นั้นเป็นผู้มีภาระกิจหน้าที่รับผิดชอบเอง จึงเท่ากับเป็นการบริหารจัดการพระศาสนาในนามของสงฆ์อย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติรับรองอำนาจตามพระวินัยไว้หลายมาตรา เช่น

- มาตรา 8 สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายพระธรรมวินัย และกฎหมายอาญา
- มาตรา 15 ตี เพื่อการนี้ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติ หรือออกประกาศโดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมาย และพระธรรมวินัยใช้บังคับได้
- มาตรา 15 จัตวา เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครอง สำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติตนให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ก็ได้ (หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ตามมาตรา 43)

²⁰ สนิท ศรีสำแดง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16, น. 13.

นอกจากนี้ ในหมวด 4 ว่าด้วยนิคกรรมและการสละสมณเพศ ยังมีอีกหลายมาตรา ดังนี้

- มาตรา 24 พระภิกษุจะต้องรับนิคกรรมต่อเมื่อกระทำการล่วงละเมิดพระธรรมวินัยและนิคกรรมที่จะลงแก่พระภิกษุก็ต้องเป็นนิคกรรมตามพระธรรมวินัย
- มาตรา 25 ภายใต้งบับมาตรา 24 มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การลงนิคกรรมเป็นไปโดยถูกต้องสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรมและให้ถือว่าการขอด้วยกฎหมายที่มหาเถรสมาคมจะกำหนดในกฎหมาย มหาเถรสมาคม ให้มหาเถรสมาคมหรือพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจลงนิคกรรมแก่พระภิกษุผู้ล่วงละเมิดพระธรรมวินัยกับทั้งการกำหนดให้การลงนิคกรรมเป็นอันยุติในชั้นใด ๆ นั้นด้วย
- มาตรา 26 พระภิกษุรูปใดล่วงละเมิดพระธรรมวินัยและได้มีคำวินิจฉัยถึงที่สุด ให้ได้รับนิคกรรมให้สึก ต้องสึกภายในสี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น (หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี ตามมาตรา 43)

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2521) ข้อ 4 (2) และ (3) ได้นิยามความหมายคำว่า “ความผิด” หมายถึง การล่วงละเมิดพระธรรมวินัยและ “นิคกรรม” หมายถึง การลงโทษตามพระธรรมวินัย เพราะฉะนั้น การลงนิคกรรมแก่พระภิกษุรูปใดจึงเป็นการลงโทษเนื่องจากพระภิกษุปฏิบัติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยที่พระพุทธรเจ้าทรงได้บัญญัติขึ้น ทั้งนี้ นิคกรรมที่จะลงแก่พระภิกษุได้ต้องเป็นนิคกรรมตามพระธรรมวินัย มิใช่โทษตามที่กฎหมายบัญญัติขึ้นมา ดังนั้นจึงถือว่าการวินิจฉัยลงนิคกรรมเป็นเรื่องของสงฆ์โดยแท้ ไม่เกี่ยวกับฝ่ายบ้านเมือง แต่หากพระภิกษุรูปใดรับการวินิจฉัยให้รับนิคกรรมแล้วไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ยอมรับนิคกรรมตามคำวินิจฉัยนั้น ก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายบ้านเมืองจะต้องดำเนินคดีทางปกครองหรือทางอาญาพระสงฆ์นั้นต่อไป อันเป็นการส่งทอดอำนาจจากมหาเถรสมาคมให้กับฝ่ายบ้านเมืองดำเนินการตามกฎหมายต่อไป เพราะสภาพบังคับตามกฎหมายขัดกับหลักเมตตาธรรมของสงฆ์

สรุปได้ว่า การลงนิคกรรมนี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายศาสนจักรโดยแท้ซึ่งอาศัยอำนาจมาจากพระธรรมวินัยที่บัญญัติขึ้นโดยพระพุทธรเจ้าเมื่อหลายพันปีก่อน เพียงแต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นำมาบัญญัติรับรองไว้ เพื่อให้มีผลบังคับโดยใช้กระบวนการทางอาญาและอำนาจปกครองในทางมหาชนมาบังคับซึ่งหากไม่บัญญัติไว้ก็บังคับอะไรเขาไม่ได้ แต่พระสงฆ์ยังคงมีความผิดตามพระธรรมวินัยต้องได้รับโทษตามที่พระธรรมวินัยกำหนดไว้

2.2.2 การใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505

เนื่องด้วยพระพุทธเจ้าได้บัญญัติพระธรรมวินัยมาเป็นเวลาหลายพันปีมาแล้ว ข้อเท็จจริงบางประการก็เพิ่งปรากฏในสมัยปัจจุบัน ทำให้พระธรรมวินัยไม่เพียงพอที่จะใช้ปกครองคณะสงฆ์ ดังนั้นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จึงได้บัญญัติให้อำนาจปกครองบางประการแก่พระสงฆ์ที่ดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการ เพื่อรักษาหลักธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์

2.2.2.1 การให้พระภิกษุสละสมณเพศ (กฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21)

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นอกเหนือจากจะจัดรูปแบบขององค์กรขององค์กรพุทธศาสนาและกระบวนการใช้อำนาจต่าง ๆ แล้ว ยังได้มีกระบวนการในการใช้อำนาจทางตุลาการสงฆ์อีกกรณีหนึ่ง คือ การให้พระภิกษุสละสมณเพศ ตามบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ในมาตรา 27²¹ ความว่า “เมื่อพระภิกษุรูปใดต้องด้วยกรณีข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ต้องคำวินิจฉัยตามมาตรา 25 ให้รับนิคหกรรมไม่ถึงให้สึก แต่ไม่ยอมรับนิคหกรรมนั้น

(2) ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเป็นอาจณ

(3) ไม่สังกัดอยู่ในวัดใดวัดหนึ่ง

(4) ไม่มีวัดเป็นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

ให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายเถรสมาคม

พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามความในวรรคสอง ต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันที่รับทราบคำวินิจฉัยนั้น”

เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ มหาเถรสมาคมจึงได้ตรากฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 21 (พ.ศ. 2538) ว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศ ซึ่งบทบัญญัติที่กำหนดเป็นมาตรการตามกฎหมาย และกฎหมายเถรสมาคมที่ให้พระภิกษุสละสมณเพศนี้มีใช้เป็นการกรณีกระบวนการลงนิคหกรรมเพื่อลงโทษตามพระธรรมวินัย แต่เป็นกระบวนการของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้พระภิกษุสงฆ์ผู้ปกครองสงฆ์และมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ที่จะลงโทษทางปกครอง

²¹ ความเดิมในมาตรา 27 ถูกยกเลิกไปโดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความใหม่แทน

พระภิกษุตามกฎหมายของรัฐของความผิดทางวินัยได้แบบสิทธิขาด โดยบังคับให้พระภิกษุผู้กระทำความผิดนั้นเลิกจากการเป็นพระภิกษุเพียงสถานเดียว ซึ่งตามกฎหมายเถรสมาคมว่าด้วยการให้พระภิกษุสละสมณเพศดังกล่าวได้แยกความผิดของการกระทำของพระภิกษุที่จะถูกคำวินิจฉัยสั่งให้สละสมณเพศดังต่อไปนี้

(1) ต้องคำวินิจฉัยตามมาตรา 25 ให้รับนิคหกรรมไม่ถึงให้สึกแต่ไม่ยอมรับนิคหกรรมนั้น

(2) การกระทำของพระภิกษุใด ได้ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเรื่องเดียวกันหรือหลายเรื่องเป็นอาจิณให้เจ้าอาวาสซึ่งพระภิกษุรูปนั้น สังเกตหรือพยานกาศัย ได้แนะนำ ชี้แจงตักเตือน ให้พระภิกษุนั้นประพฤติตามพระธรรมวินัยเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกำหนดเวลาให้ปฏิบัติ แต่ถ้าพระภิกษุรูปนั้นไม่ปฏิบัติตาม ก็ให้เจ้าอาวาสนั้นรายงานโดยลำดับ จนถึงเจ้าคณะอำเภอเจ้าสังกัด เพื่อวินิจฉัยให้สละสมณเพศต่อไป และคำวินิจฉัยให้เป็นอันถึงที่สุด

(3) กรณีถ้าพระภิกษุใดไม่สังกัดอยู่วัดใดวัดหนึ่งหรือไม่มีวัดเป็นที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ให้พระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองวัดหรือพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองสงฆ์ในเขตท้องที่ที่พบพระภิกษุรูปนั้น มีอำนาจหน้าที่ที่วินิจฉัยสั่งให้พระภิกษุรูปนั้น สละสมณเพศเสียได้และคำวินิจฉัยนั้นก็ให้เป็นอันถึงที่สุด

2.2.2.2 การให้อำนาจแก่วัดหรือเจ้าอาวาสผู้กระทำการแทนวัด

สำหรับวัดซึ่งเป็นองค์กรในพุทธศาสนาและมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้เจ้าอาวาสใช้อำนาจทางปกครองเพิ่มเติมนอกจากอำนาจทางพระธรรมวินัย โดยกำหนดให้เจ้าอาวาสมีหน้าที่และอำนาจดังนี้²²

- 1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- 2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือที่พำนักอาศัยอยู่ในวัดนี้ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- 3) เป็นธุระในการศึกษาอบรม และสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- 4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล
- 5) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
- 6) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

²² พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37-38

7) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑน์บนหรือให้ขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติดิฉันคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

อำนาจของเจ้าอาวาส ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 38 ให้เจ้าอาวาสมีอำนาจห้ามไม่ให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด หรือสั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือที่พำนักอาศัยในวัด ทำงานหรือให้ทำทัณฑน์บนหรือขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติดิฉันคำสั่งเจ้าอาวาสที่ได้สั่งโดยชอบแล้ว เช่นนี้ น่าสังเกตว่า อำนาจของเจ้าอาวาสดังกล่าวนี้มีอย่างกว้างขวาง เจ้าอาวาสจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในกฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม พระธรรมวินัย ข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่งของมหาเถรสมาคมเป็นอันดี ส่วนหน้าที่ของเจ้าอาวาสนั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 37 ซึ่งเจ้าอาวาสจะต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการตามมาตรา 37 (1) โดยมีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) เป็นข้อกำหนดกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส โดยออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2511 กำหนดเรื่องการลงทะเบียนทรัพย์สินของวัด การจำหน่ายจ่ายทรัพย์สินของวัด การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดินของวัด การส่งหลักฐานเก็บที่กรมการศาสนา (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) การจัดการประโยชน์ที่ดินวัด การขออนุมัติจากมหาเถรสมาคม การให้เช่าที่ดินวัด การให้เช่าธรณีสงฆ์ ที่กัลปนา การเก็บรักษาเงินของวัด การจัดการเงินที่ได้รับบริจาคให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค การจัดให้มีไวยาวัจกร การทำบัญชีรับ-จ่ายของวัดเมื่อสิ้นปีปฏิทิน การดำเนินการเมื่อวัดหรือเจ้าอาวาสถูกฟ้องเกี่ยวกับศาสนสมบัติและยังกำหนดให้กรมการศาสนา (สำนักงานพระพุทธ ศาสนาแห่งชาติ) จัดทำแบบพิมพ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดูแลศาสนสมบัติส่งไปให้เจ้าอาวาส²³

จะเห็นได้ว่า การที่เจ้าอาวาสอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เพื่อดูแลรักษาวัด จัดการกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี และปกครองคณะสงฆ์ในวัดนั้น เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่นเจ้าอาวาสมีอำนาจออกคำสั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัดทำงานภายในวัด ซึ่งหากบรรพชิตและคฤหัสถ์ไม่ปฏิบัติตาม เจ้าอาวาสมีอำนาจออกคำสั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ผู้นั้นออกจากวัดได้ ทั้งนี้ การกระทำ

²³ ประคอง เตกฉัตร, “ผู้แทนวัดวาอาราม,” วารสารอัยการ 17, 202 (ธ.ค. 37), น. 8.

ดังกล่าวอาจไม่ผิดพระธรรมวินัย แต่การที่เจ้าอาวาสออกคำสั่งดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นการที่เจ้าอาวาสใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่รัฐได้มอบไว้ให้ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงถือได้ว่า วัดเป็นหน่วยงานทางปกครองที่อาจออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิต่อผู้รับคำสั่ง จึงมีปัญหว่า ผู้รับคำสั่งดังกล่าวจะสามารถนำคำสั่งทางปกครองของวัดดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

ดังนั้น นอกจากเจ้าอาวาสจะมีอำนาจปกครองตามพระธรรมวินัยซึ่งเป็นอำนาจภายในฝ่ายศาสนจักรแล้ว เจ้าอาวาสยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นอำนาจในฝ่ายอาณาจักรเพื่อใช้ในการปกครองดูแลวัด พระสงฆ์ และคฤหัสถ์อีกด้วย

2.3 สถานะของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กับการปกครองคณะสงฆ์และภารกิจขององค์กรพุทธศาสนาในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด

2.3.1 ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายขององค์กรพุทธศาสนากับส่วนต่าง ๆ

หากกล่าวถึงที่มาหรือเหตุผลของการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ องค์กรพุทธศาสนาย่อมมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายกับส่วนต่าง ๆ ในหลายระดับ

ดังได้กล่าวแล้วว่า ตั้งแต่โบราณกาล การปกครองคณะสงฆ์ไทยได้อนุโลมตามการปกครองของรัฐตามยุคสมัยนั้น ๆ มาโดยตลอด ฉะนั้น เมื่อธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 ให้มีการรวมการใช้อำนาจอธิปไตยแห่งรัฐหรืออำนาจตัดสินใจเด็ดขาดทั้งหมดมาไว้ยังคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นบุคคลกลุ่มเดียวหรือองค์กรรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว คือ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยไม่มีหลักการให้องค์กรรัฐใดถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐนั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ที่ใช้บังคับกับการปกครองคณะสงฆ์อยู่ช่วงเวลานั้น ซึ่งมีหลักการตรงกันข้าม จึงถูกประกาศยกเลิกในเวลาต่อมาด้วยเหตุผลที่ว่า เป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ ดังที่ปรากฏในเหตุผลประกอบการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ว่า “โดยที่การจัดดำเนินการกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลแห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นว่านั้น เป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราชของคณะสงฆ์ปกครองบริหาร ทวง

บัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระศาสนา”²⁴

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ฉบับนี้ซึ่งได้ประกาศใช้มาประมาณ 30 ปีแล้ว ปรากฏว่าสถานการณ์บ้านเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ฉะนั้น ในปี พ.ศ. 2535 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายปกครองคณะสงฆ์ขึ้นใหม่ตามที่ได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 อาศัยเหตุผลพอสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางมาตราไม่ชัดเจนไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและในบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงเป็นการสมควรที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้ได้ความชัดเจนและสะดวกในการตีความ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้มีเพียงพระองค์เดียว เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้งในการคณะสงฆ์ กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช กำหนดหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจน กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสละสมณเพศของพระภิกษุ พร้อมทั้งกำหนดให้พระภิกษุต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศโดยต้องสีกภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยนั้นเพิ่มเติมบทบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนวัด เนื่องจากได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 มีผลทำให้วัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าว จึงต้องบัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัด เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัดร้างซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้บัญญัติไว้ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์และที่ศาสนาสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับค่าผาติกรรมแล้วให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นและได้บัญญัติเพิ่มเติมห้ามมิให้ผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้ที่ศาสนาสมบัติกลาง พร้อมทั้งกำหนดให้เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เพื่อเป็นการคุ้มครองที่ศาสน

²⁴ หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 79 ตอนที่ 115.

สมบัติกลางอันเป็นทรัพย์สินของพระพุทธศาสนา เพิ่มเติมบทกำหนดโทษผู้ที่หมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อสมเด็จพระสังฆราช เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้บัญญัติไว้ อีกทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันด้วย

ถึงกระนั้นก็ตาม บทบัญญัติกฎหมายส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลง หลักการใช้อำนาจการปกครองคณะสงฆ์ให้ผิดแผกไปจากเดิม ยังคงจัดระบบการปกครอง สังฆมณฑลแบบรวมศูนย์กลางการใช้อำนาจอธิปไตยด้านการพระศาสนาทั้งหมดมาไว้ยังมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรปกครองสงฆ์เพียงองค์กรเดียว หรือกลุ่มบุคคลเพียงคณะเดียว เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแบบสิทธิขาด เป็นลักษณะการปกครองในรูปแบบเผด็จการเช่นเดียวกับระบบการปกครองของรัฐในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้พระมหากษัตริย์จะได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายกให้ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและทรงเป็นประมุขแห่งคณะสงฆ์ก็ตาม ก็หาได้ใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์เองได้ไม่ จะต้องใช้อำนาจต่าง ๆ ภายใต้อำนาจเห็นชอบของมหาเถรสมาคมทั้งสิ้น มหาเถรสมาคมจึงเป็นศูนย์รวมอำนาจ เบ็ดเสร็จ มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง มติมหาเถรสมาคม ถือว่าถึงที่สุดโดยไม่มีองค์กรตรวจสอบการกระทำของมหาเถรสมาคมได้อีก จึงขาดหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยแท้

คณะสงฆ์ไทยได้มีอำนาจและหน้าที่เพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐดังกล่าวบนอกเหนือพระธรรมวินัยนั้น จึงเป็นกรณีที่ต้องแห่งรัฐาธิปัตย์หรือพระมหากษัตริย์ ผู้ทรงทศพิธราชธรรม ได้ทรงปฏิบัติตามพระพุทธรธรรมคำสอนของพระบรมศาสดา ตามหลักอุปทานิยธรรมที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะต้องจัดการอารักขาป้องกันมิให้พระอรหันต์ที่มีอยู่ในรัฐได้รับความเดือดร้อน เชื้อเชิญพระอรหันต์ให้มาอยู่ในรัฐ” โดยพระองค์ได้ทรงถวายพระราชอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนแก่รัฐทางด้านการพระพุทธศาสนาในส่วนนี้ที่พระองค์มีอยู่แต่เดิมนั้น ให้แก่คณะสงฆ์ไทยในสังฆมณฑลทั่วไปตลอดราชอาณาจักร เพื่อให้ใช้อำนาจสงฆ์จัดระบบการบริหารจัดการพระศาสนาและระบบปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายอย่างอิสระ ให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์หรือกฎหมายที่ออกโดยอาศัยตามบทบัญญัติกฎหมายนั้น จึงจำเป็นต้องมีหลักการอนุวัตรให้สอดคล้องเป็นไปตามระบอบการเมืองการปกครองของรัฐ รวมทั้ง ขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณีของรัฐ ตามยุคสมัยนั้น ๆ เป็นสำคัญ ตามหลักพระพุทธานุญาต ที่ว่า “ดูกรภิกษุทั้งหลาย เราอนุญาตให้คล้อยตามพระราชา” (อนุชานามิ ภิกขเว ราชาญํ อนุวตฺตติ) โดยไม่ขัดต่อหลักการตามพระธรรมวินัย จารีตปฏิบัติของพระภิกษุสงฆ์ทั้งหลาย

ฉะนั้น เพื่อให้เห็นสถานะของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กับการปกครองคณะสงฆ์และภารกิจขององค์กรพุทธศาสนาในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด จึงจะได้แยกอธิบายทีละประเด็นดังนี้

2.3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับองค์กรพุทธศาสนา

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับองค์กรพุทธศาสนาในประเทศไทยนั้น ต้องพิจารณาถึงความสำคัญของพระพุทธรศาสนาในประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับพระพุทธรศาสนาและความสัมพันธ์ของกฎหมายบ้านเมืองกับพระพุทธรศาสนา²⁵

หากจะพิจารณาถึงความสำคัญของพระพุทธรศาสนาในประเทศไทยแล้ว อาจจะดูได้จากลักษณะความเป็นไทยและการแสดงออกของคนไทยในด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากศาสนธรรมคำสั่งสอนของพุทธรศาสนานิกายเถรวาท ที่มีความสำคัญต่อสังคมไทยตลอดมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน วัฒนธรรม จารีตประเพณี ตลอดจนวิถีชีวิตส่วนใหญ่ของคนไทยก็คล้อยไปตามหลักธรรมของพระพุทธรศาสนาแทบทั้งสิ้น โดยหลักความจริงข้อนี้ ผู้ปกครองจึงถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองปกป้องรักษาและการทำนุบำรุงพระพุทธรศาสนาสืบเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับพระพุทธรศาสนาและองค์กรพุทธศาสนาโดยละเอียดแล้วจะเห็นว่า ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับพระพุทธรศาสนาและองค์กรพุทธศาสนา ที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะชนชาติไทยได้นับถือพระพุทธรศาสนาตั้งแต่โบราณกาล คติความเชื่อตามแนวพุทธรศาสนามีคุณค่าต่อชีวิตของคนไทยในฐานะที่เป็นรากฐานสำคัญในชีวิตและค่านิยมของสังคมไทยซึ่งปรากฏหลักฐานชัดเจนเป็นครั้งแรกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เป็นผู้ครองราชย์ในดินแดนสุโขทัย ซึ่งทำให้พระพุทธรศาสนาเป็นศาสนาหลักของสังคมไทย ด้วยทรงนำหลักธรรมในพระพุทธรศาสนาเข้ามาเป็นรากฐานสังคมที่มีชีวิตที่ดีงาม นอกจากนี้พระองค์ยังทรงเป็นตัวอย่างแก่พลกนิกรของพระองค์ในการเป็นพุทธมามกะที่ดี การทำนุบำรุงพุทธรศาสนาและพระสงฆ์ การชำระพระพุทธรศาสนาให้บริสุทธิ์ การนำหลักธรรมเข้าสู่ประชาชน พระองค์ได้ทรงใช้วิธีผ่านการสอน

²⁵ วิทยา เด็ดขาด, “เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแผ่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 62-66.

ธรรมะด้วยการให้พระภิกษุสงฆ์เทศนาหรือแม้กระทั่งทรงเทศนาด้วยพระองค์เอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิถีชีวิตประจำสังคมในยุคนั้น

ต่อมา ในสมัยพระมหากษัตริย์ไทยปรากฏหลักฐานเผยแพร่สื่อคำสอนและความเชื่อทางศาสนาที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมืองและการดำเนินชีวิตทางสังคมของประชาชนที่สัมพันธ์กับพระพุทธศาสนา พระมหากษัตริย์ไทยทรงเผยแพร่สื่อคำสอนและความเชื่อทางศาสนาที่เป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง ดังปรากฏผลงานเขียนที่สำคัญ คือ เถกมิกถาหรือไตรภูมิพระร่วง ซึ่งเป็นการประมวลสาระสำคัญจากคัมภีร์บาลีจำนวนกว่า 30 คัมภีร์ ทั้งพระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา คัมภีร์ปกรณ์พิเศษ โดยทรงมุ่งหมายใช้วิธีให้คนรู้จักกลัวแก่บาปให้เกิดขึ้นในจิตใจของประชาชน จนมีผลเป็นการปฏิบัติ เกิดค่านิยมและลักษณะชีวิตของผู้คนในขณะนั้นในการทำบุญ ทำทาน มีความกตัญญู ยกย่องเกรงใจผู้มีอาวุโส มีใจเมตตากรุณา ตลอดจนให้ความสำคัญต่อการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา เป็นบุญที่ยิ่งใหญ่

ในสมัยอยุธยา คติความเชื่อตามแนวพระพุทธศาสนาที่เป็นรากฐานชีวิตของคนไทยสมัยนี้สืบเนื่องมาจากสมัยสุโขทัย แม้ในระบบคติความเชื่อตลอดจนแนวปฏิบัติด้านพิธีกรรมจะมีความเชื่อทางศาสนาพราหมณ์เข้ามาสู่อยุธยา ดังปรากฏในลิลิตโองการแช่งน้ำ ในฐานะเป็นเครื่องมือส่งเสริมพระราชอำนาจทางการเมืองให้พระมหากษัตริย์ทรงฐานะเทวราชา ผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดและทรงความศักดิ์สิทธิ์

ในสมัยสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี มีการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาโดยพยายามในการฟื้นฟูหลักธรรมตามบริบทสังคมไทยเพื่อสร้างความสงบร่มเย็นแก่สังคมไทยและเมื่อรัชกาลที่ 1 ได้เสด็จเถลิงถวัลยสิริราชสมบัติเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี พระองค์ได้ให้ความสำคัญต่อพระพุทธศาสนาที่ในขณะนั้นประสบกับความเสื่อมโทรม เพราะชราวาสและภิกษุขาดความเข้าใจในหลักธรรมและการปฏิบัติที่ถูกต้อง ดังปณิธานในเวลานั้นว่า “ตั้งใจจะอุปถัมภ์กษัตริย์ยกพระพุทธศาสนา ป้องกันขอบขัณฑสีมา...” จึงได้ทรงให้มีการสังคายนาพระไตรปิฎกขึ้น ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 2 และที่ 3 ก็ได้นำหลักธรรมตามแนววิถีไทยมาเป็นเครื่องเตือนสติและทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาเรื่อยมา

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันกษัตริย์กับพระพุทธศาสนาเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูปพระพุทธศาสนาด้วยการตั้งธรรมยุติกนิกายขึ้น แยกจากนิกายเดิมคือมหานิกาย และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ก็ได้ทำนุบำรุงรักษาพระพุทธศาสนา ทรงบำเพ็ญพระราชกรณียกิจเกี่ยวกับการอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาเสมอมา ทรงสนับสนุนการศึกษาเล่าเรียนของพระภิกษุ

สามเณร ด้วยการจัดตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูงของคณะสงฆ์ขึ้นเป็นครั้งแรกและรัชกาลต่อ ๆ มา ก็ทรงดำเนินสืบทอดความสัมพันธ์ในลักษณะแบบนี้มาจนทุกวันนี้ จะเห็นได้ชัดภายใต้พระบรมสมภารของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระองค์ได้เป็นแบบอย่างการในการนำเอาหลักธรรมในพระพุทธศาสนาไปใช้ และยังได้ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาด้วยดีมาตลอด

2.3.1.2 ความสัมพันธ์ของการปกครองตนเองขององค์กรพุทธศาสนา

จุดเริ่มต้นของการจัดการปกครองตนเองของพระสงฆ์นั้นเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ เมื่อสังฆมณฑลเริ่มเป็นปึกแผ่นมั่นคงอยู่ได้โดยการปกป้องรักษาตนเองได้แล้ว รัชกาลไทยจึงมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ ขยายกรอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นไปอีก โดยการกระจายอำนาจปกครองของรัฐเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ จากเดิมที่ให้รัฐเข้าไปใช้อำนาจมหาชนเกี่ยวกับการพระศาสนาทั้งหมด เพื่อปกครองดูแลการคณะสงฆ์อย่างใกล้ชิด เป็นการให้อำนาจแก่คณะสงฆ์โดยเฉพาะในการจัดระเบียบบริหารการพระศาสนา และการปกครองสังฆมณฑลด้วยตนเอง โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ภาระกิจนั้นเป็นขององค์กรคณะสงฆ์ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบด้วยองค์กรแห่งสงฆ์อย่างอิสระ กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง ร.ศ. 121 ได้ให้อำนาจแก่เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติ และรองเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 คณะดังกล่าว รวมกันเป็นมหาเถรสมาคม มีอำนาจให้คำปรึกษาอาระธุระการพระศาสนาแด่พระมหากษัตริย์ การปกครองสังฆมณฑลทั่วไป และการตัดสินวินิจฉัยข้ออาระธุระการพระศาสนา อันเป็นการอนุโลมตามแบบอย่างการจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองรัฐไทยตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟฟสเตด คือ ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2417 ที่ให้อำนาจแก่เสนาบดีแต่ละกระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกัน ประชุมร่วมกันเป็นเสนาบดีสภา ทำหน้าที่ช่วยปรึกษาและช่วยบริหารราชการแผ่นดิน และตัดสินคดีเกี่ยวกับความเดือดร้อนของราษฎรตามที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายไว้ในยุคสมัยนั้น จึงถือได้กฎหมายสงฆ์ฉบับนี้ ได้เป็นจุดเริ่มต้นที่ให้ความเป็นอิสระแก่คณะสงฆ์ในการจัดการองค์กรสงฆ์ เพื่อการปกครองสังฆมณฑลและการตัดสินอธิกรณ์ลงนิคหกรรมแก่พระภิกษุตามพระวินัยบัญญัติ โดยอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

สำหรับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 นั้น ยังถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการคณะสงฆ์ที่ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบการปกครองสังฆมณฑล ให้สงฆ์ปกครองกันเอง ในยุคสมัยที่รัฐไทยนั้นได้ปกครองด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรทางปกครองคณะสงฆ์ในสมัยนี้

จึงเป็นการอนุโลมให้สอดคล้องตามโครงสร้างหลักทางการเมืองการปกครองของรัฐ โดยมีการแบ่งแยกอำนาจกัน ให้ตรวจสอบกันเอง และเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นอันยุติกันภายในคณะสงฆ์เอง ซึ่งนับเป็นการที่รัฐไทยได้มอบอำนาจรัฐให้คณะสงฆ์ได้ปกครองกันเอง

ครั้นต่อมา พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็ถูกตราขึ้นใช้แทนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ในยุคนั้นที่รัฐไทยได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองมาเป็นการปกครองแบบคณะราษฎรอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 หลักการใช้อำนาจรัฐในด้านการพระศาสนาของพระสงฆ์ก็ยังเป็นไปเพื่อให้คณะสงฆ์ปกครองกันเอง โดยยึดหลักการที่สอดคล้องกับการปกครองบ้านเมืองในยุคนั้น กล่าวคือ การใช้อำนาจสงฆ์แบบรวมอำนาจโดยเบ็ดเสร็จสิทธิขาดทางนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเถรสมาคม ทางบริหารหรือการปกครองคณะสงฆ์ และทางตุลาการในการตัดสินคดีความอธิกรณ์พระภิกษุที่กระทำผิดพระวินัยบัญญัติทั้งหลายนั้น มาไว้ยังคณะพระภิกษุผู้ปกครองสงฆ์ที่อาวสุเพียงกลุ่มเดียว คือ มหาเถรสมาคม โดยให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐด้านการพระศาสนาเหล่านั้นโดยเด็ดขาด

2.3.1.3 ความสัมพันธ์ของการให้บริการสาธารณะขององค์กรพุทธศาสนากับชุมชน

วัดในพระพุทธศาสนา ถือว่าเป็นศูนย์กลางของชุมชนไทยมาช้านานแล้ว พระสงฆ์ในพระพุทธศาสนา ก็ได้อาศัยวัดในการสั่งสอนหลักธรรมทางศาสนาให้แพร่หลายและสืบต่อคำสอนศาสนาให้คงอยู่ในสังคมตลอดเวลาที่ผ่านมา วัดและพระสงฆ์จึงมีบทบาทในด้านการบริการสาธารณะในสังคมไทยมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นบทบาทด้านการศึกษา บทบาทด้านการพัฒนา บทบาทด้านการรักษาพยาบาล บทบาทด้านการให้คำปรึกษาด้านต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เป็นต้น แม้ว่าบทบาทของวัดในปัจจุบันลดลงเรื่อย ๆ เมื่อมีสถาบันของรัฐอื่น ๆ มารับบทบาทแทน แต่บทบาทของวัดและพระสงฆ์ในเขตชนบทก็ยังคงมีให้เห็นอย่างชัดเจน และการที่ศาสนามีความสำคัญและได้รับการยอมรับนับถือจากคนในสังคมนั้นขึ้นอยู่กับว่าศาสนาได้สร้างประโยชน์ให้บริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาในชีวิตของคนและปัญหาในระดับสังคมได้มากน้อยเพียงใด ฉะนั้น บทบาทพระสงฆ์และวัดนั้น ก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยขึ้นอยู่กับมิติของเวลาและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม นโยบายรัฐ นั่นเอง

2.3.1.4 ความสัมพันธ์ของการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด

ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ ทำให้เห็นโครงสร้างอำนาจองค์กรพุทธศาสนาซึ่งส่งผลถึงการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด โดยในเบื้องต้นได้มีการยกระดับฐานะของวัดให้แตกต่างกัน โดยมาตรา 31 กำหนดให้วัดมีสองประเภท คือ วัดที่ได้รับ

พระราชทานวิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์ ซึ่งฐานะของวัดที่อยู่ในกรุงเทพมหานครหรือเมืองใหญ่ ๆ ก็มักจะอยู่ระดับที่สูงกว่าวัดอื่น ๆ ทั่วไป ทั้งนี้กฎหมายมาตราดังกล่าวยังกำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไปด้วย เพื่อประโยชน์ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของวัด

เจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัดและควบคุมพระสงฆ์สามเณรให้ประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัย ตามกฎหมายอาญาและรายงานต่อเจ้าคณะชั้นสูงขึ้นไป ทั้งนี้ ในมาตราที่ 45 ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา²⁶ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในวัด กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้บุคคลเข้าอาศัยอยู่ภายในวัด ทั้งนี้รวมถึงอำนาจในการขับไล่ ลงโทษ ผู้ไม่ประพฤติตามคำสั่งของเจ้าอาวาสด้วย

จะสังเกตได้ว่า เจ้าอาวาสมีอำนาจมาก เสมือนกับว่า วัดนั้นเป็นของเจ้าอาวาสแต่เพียงผู้เดียว ฉะนั้น จึงจำเป็นที่เจ้าอาวาสจะต้องเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญในกฎระเบียบเป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าอาวาสจะมีอำนาจมากแต่เพียงผู้เดียว แต่ก็สามารถสรุปโครงสร้างอำนาจระดับวัดลดหลั่นกัน เพราะแต่ละวัดอาจมีหรือไม่มีตำแหน่งรองลำดับจากเจ้าอาวาสลงไป เช่น ตำแหน่งรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาส ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 36 ได้บัญญัติไว้ว่า “วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสหนึ่งรูป และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้” แสดงว่าตำแหน่งรองลงมาจากเจ้าอาวาสนั้นอยู่ในดุลพินิจที่เห็นความสำคัญและจำเป็นของเจ้าอาวาสที่จะเสนอพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสต่อโครงสร้างอำนาจระดับสูงขึ้นไป เช่น ต่อเจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เพื่อรายงานต่อจนถึงมหาเถรสมาคม ทั้งนี้ ตำแหน่งบริหารอื่น ๆ ภายในวัด เจ้าอาวาสอาจแต่งตั้งพระภิกษุรูปใดที่มีความสามารถเป็นผู้ดูแลกิจการต่าง ๆ ภายในวัด เช่น ดูแลสามเณร ศิษย์วัด งานจัดสรรนิตยภัต เป็นต้น ตามความเหมาะสม มิใช่เป็นตำแหน่งที่จะต้องได้รับการรับรองจากกฎหมายหากแต่เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่จะแต่งตั้งขึ้นมาเอง นอกจากนั้น

²⁶ ประเด็นที่ว่า เจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญานี้ ยังเป็นที่สงสัยกันอยู่เพราะมีเจ้าอาวาสจำนวนไม่น้อยที่ได้รับแต่งตั้งเป็นแต่เพียงเจ้าอาวาส แต่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ดู บุญร่วม เทียมจันทร์, เจ้าอาวาส เจ้าพนักงาน ใครกำหนด? (กรุงเทพมหานคร: สามดีพริ้นติ้งอีควิปเม้นท์, 2546).

เจ้าอาวาสยังอาจแต่งตั้งถอดถอนคุณุหัตถ์ให้ทำหน้าที่ไวยาวัจกร หรือคณะกรรมการวัด เพื่อเบิกจ่ายนิติยภัต และดูแลทรัพย์สินของวัดด้วย

2.3.2 ขอบเขตการใช้อำนาจ

อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้แก่องค์กรพุทธศาสนานั้นย่อมมีผลกระทบทั้งภายในและภายนอกองค์กรพุทธศาสนาหรือคณะสงฆ์ ในเรื่องนี้ จำเป็นต้องแยกแยะเขตแดนหรือขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาในรายละเอียด ซึ่งสามารถแยกศึกษาออกเป็นสองประเด็น คือ การกระทำขององค์กรพุทธศาสนาที่มีผลกระทบภายในคณะสงฆ์และการกระทำขององค์กรพุทธศาสนาที่มีผลกระทบภายนอกคณะสงฆ์

2.3.2.1 การกระทำที่มีผลกระทบภายในคณะสงฆ์

อำนาจในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับพระธรรมวินัยน่าจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปในหมู่สงฆ์ ทางฝ่ายอาณาจักรหรือฝ่ายโลกไม่ควรจะไปวินิจฉัยได้ เช่น กรณีนิคหกรรมมันถูกผิดอย่างไร ให้เป็นเรื่องยุติภายในองค์กรพุทธศาสนา หรือแม้แต่อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาในบางเรื่องอันไม่เกี่ยวข้องกับพระธรรมวินัย หากแต่เป็นเรื่องภายในองค์กรพุทธศาสนา ก็น่าจะเป็นไปตามกฏกติกาภายใน ให้มีระบบหรือกระบวนการในการเยียวยากันเองให้เป็นที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยฝ่ายอาณาจักรให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวอีก เช่น อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนพระสังฆาธิการ อำนาจการแต่งตั้งพระอุปัชฌาย์ แต่อย่างไรก็ดี หากพระสังฆาธิการหรือพระอุปัชฌาย์ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัติหน้าที่บกพร่องละเลยหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จนเกิดความเสียหายหรืออาจจะเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เช่นนี้หากเป็นการกระทบสิทธิของปัจเจกชน อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่มีผลกระทบภายนอกคณะสงฆ์ ฉะนั้น การเข้มงวดกวดขันกับพระสังฆาธิการที่มีอำนาจให้การบรรพชาอุปสมบทได้ ย่อมเกิดประโยชน์มหาศาลต่อพระพุทธศาสนา ทั้งในแง่การกระทำความผิดหรือรื้อและในแง่ของการคัดสรรคนดีเข้ามาบวช ทั้งนี้ พระอุปัชฌาย์จะต้องเคร่งครัดตามพระวินัยและเข้มงวดให้เป็นไปตามพระวินัยบัญญัติ คอยสอดส่องดูแล และลงโทษ จะเป็นการดีหากสามารถกำหนดให้มีการเอาผิดกับพระอุปัชฌาย์ที่ทำหน้าที่บกพร่องด้วย

การกระทำที่มีผลกระทบภายในคณะสงฆ์นี้เองเป็นการปกครองตนเองของคณะสงฆ์ ซึ่งต้องมีความกระฉับกระเฉง รวดเร็ว โดยเฉพาะเรื่องการศึกษาวินิจฉัยอธิกรณ์ที่เป็นเรื่องเล็กน้อย เช่นเดียวกับการพัฒนาตัวขององค์กรศาลในประเทศไทยยุคปัจจุบันที่ต้องโปร่งใส รวดเร็ว

และเป็นธรรม หาไม่แล้ว องค์กรพุทธศาสนาก็ดี พระพุทธศาสนาก็ดี ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะในอดีตที่ผ่านมา ได้มีกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแต่ได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างล่าช้า เช่น กรณีของพระยันตระ อมโรภิกขุ กรณีสันติอโศก กรณีวัดพระธรรมกาย ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถให้จบเป็นเรื่องภายในคณะสงฆ์ได้ หากมีกระบวนการ ระบบ และบุคคลากร ที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม

เรื่องความบกพร่องภายในคณะสงฆ์เป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่กระทบต่อจิตใจพุทธศาสนิกชนในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นการที่พระสังฆาธิการ พระภิกษุสามเณร มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มีภรรยา มีสีกาพัวพัน เสพกาม ดูการละเล่นและดนตรี ภาวนาตร์โป๊ เล่นการพนัน เสพสุรายาเมา เสพอาหารยามวิกาล หาทรัพย์สะสมทรัพย์ บวชแล้วไม่จำเรียน บิณฑบาตรแล้วลอบขายอาหาร นับว่าเป็นที่อดทนระอาใจของพุทธศาสนิกชนผู้ปรารถนาจะบำรุงพระศาสนา หรือเป็นการหลอกลวงชาวพุทธ เหล่านี้ สมควรที่จะมีการกำหนดโทษทั้งทางพระวินัยและทางกฎหมายบ้านเมืองกับผู้กระทำความผิดเหล่านี้รวมถึงผู้สนับสนุนและสมคบร่วมคิด หนักบ้าง เบาบ้าง ตามความเหมาะสม มิฉะนั้นก็จะกลับไปบวชที่อื่นอีก ส่วนคนที่กระทำผิดในฐานะผู้สนับสนุนเช่น สีกาที่ร่วมสนับสนุนให้พระกระทำความผิดวินัยควรได้รับโทษทางอาญาด้วย

อำนาจเด็ดขาดที่เป็นของฝ่ายศาสนจักรนี้ ฝ่ายอาณาจักรเข้าไปควบคุมไม่ได้ก็จริง แต่ก็ควรจะมีกระบวนการเยียวยาภายใน กล่าวคือ การอุทธรณ์ไปยังองค์กรภายในที่เป็นอิสระและเป็นกลางทางคณะสงฆ์ ซึ่งในอดีตเคยมี โดยเรียกชื่อว่า “คณะพระวินัยธร” อันประกอบไปด้วยพระผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเชี่ยวชาญด้านพระวินัยบัญญัติ กฎระเบียบ ข้อบังคับของคณะสงฆ์ หรือแม้แต่กฎหมายบ้านเมือง จะได้ช่วยกันพิจารณาทั้งเรื่องคดี อภิกรณ์ และความขัดแย้งความเห็นแย้งในด้านต่าง ๆ โดยสุจริตยุติธรรมตามพระธรรมวินัย ทั้งนี้ องค์กรนี้ไม่ควรจะไปอยู่ภายใต้การปกครองของหน่วยงานใดของคณะสงฆ์ หากมองกันให้ลึกลงไปอีก อาจจะกำหนดให้มี “คณะผู้ตรวจการศาสนา” ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่จะมาตรวจการหรือควบคุมตรวจสอบว่าพระสังฆาธิการ หรือองค์กรพุทธศาสนาได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้องเที่ยงธรรมหรือไม่ ภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐ อันเป็นการเฝ้าระวัง ตรวจสอบ หาไม่แล้ว ก็จะเข้าทำนองที่ว่า อำนาจเมื่อตกไปอยู่ในมือใครมักจะเหิง อำนาจที่ไม่มีการควบคุมตรวจสอบย่อมมีแนวโน้มจะเป็นอำนาจเผด็จการเสมอ

2.3.2.2 การกระทำที่มีผลกระทบภายนอกคณะสงฆ์

อำนาจปกครององค์กรพุทธศาสนาบางเรื่องโดยเฉพาะเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับพระธรรมวินัยเลยหากแต่เป็นเรื่องอำนาจที่กฎหมายบ้านเมืองในสมัยใหม่มอบให้เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการองค์กรพุทธศาสนา หากเกิดการกระทบสิทธิไม่ว่าจะในรูปแบบใด ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนนั้น ย่อมมีสิทธิที่จะนำข้อพิพาทอันเกี่ยวเนื่องกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิของตนเองนี้ขึ้นสู่ศาล เพื่อขอใช้สิทธิทางศาล ยกตัวอย่างเช่น ชาวบ้านไปขอใช้ที่เผาศพ วัดไม่ให้ใช้ หรือวัดมีคำสั่งไม่รับเผาศพคนที่ตายเป็นโรคเอดส์ เช่นนี้ ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่จบในหมู่คณะสงฆ์ หากแต่เป็นการใช้อำนาจบางอย่างอันเป็นอำนาจปกครองที่ไม่เกี่ยวกับพระธรรมวินัย อีกทั้งยังไปกระทบสิทธิของปัจเจกชนภายนอกคณะสงฆ์ ซึ่งแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับอำนาจในการวินิจฉัยนิคหกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับพระธรรมวินัย และเป็นเรื่องที่ฝ่ายอาณาจักรไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้อง ให้คณะสงฆ์ว่ากันไปเอง

อำนาจเกี่ยวกับการปกครองที่รัฐมอบให้องค์กรพุทธศาสนาเพื่อบริหารจัดการองค์กรพุทธศาสนาหรือให้จัดให้มีบริการสาธารณะหรือให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเพิ่มเติมนี้ก็ดี อำนาจเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินขององค์กรพุทธศาสนาก็ดี เป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวเนื่องกับพระธรรมวินัย เพราะฉะนั้น อำนาจตรงนี้ขององค์กรพุทธศาสนาฝ่ายอาณาจักรควรจะเข้าไปควบคุมได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในหลาย ๆ เรื่อง การดำเนินงานขององค์กรพุทธศาสนาเป็นไปไม่ได้เลยถ้าขาดอำนาจรัฐเข้าไปช่วยเกื้อหนุน ยกตัวอย่างกรณีที่พระสงฆ์ประพฤติดีไปจากพระวินัยเป็นอาชญา ต้องสึกแต่ไม่ยอมสึก หรือกรณีมีพระปลอมมาบวช จับได้ให้สึกแต่ไม่ยอมสึก เช่นนี้ องค์กรพุทธศาสนาเองไม่มีอำนาจ อำนาจเช่นนี้ต้องอาศัยอำนาจของฝ่ายอาณาจักรเข้าไปจัดการ แต่บางครั้งอำนาจของอาณาจักรที่จะเข้าไปจัดการในส่วนของการศาสนจักรนั้นมันเข้าไปได้ไม่เต็มทีนัก เพราะเหตุว่าฝ่ายศาสนจักรเองมีพระธรรมวินัยเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งอยู่

กล่าวโดยสรุป ในเรื่องขอบเขตการใช้อำนาจภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้ โดยหลักการ ในส่วนของการวินิจฉัยตามกฎหมายหรือนิคหกรรม หรือพิจารณาอธิกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับพระธรรมวินัย ให้ถือว่าวินิจฉัยแล้วจบเด็ดขาดไปในทางฝ่ายคณะสงฆ์ แต่ในอื่น ๆ นอกจากนั้น เช่น เรื่องการจัดการศาสนสมบัติก็ดี การจัดการอำนาจขององค์กรพุทธศาสนาบางอย่างที่กระทบกับชุมชน ปัจเจกชน ย่อมเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรค 2 ที่กำหนดให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เพราะการจัดการศาสนสมบัติ หรือการใช้อำนาจขององค์กรพุทธศาสนาบางอย่างนั้นเป็นอำนาจ

ในทางปกครอง เมื่อองค์กรพุทธศาสนาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้ใช้อำนาจเหนือซึ่งเป็นอำนาจในทางมหาชน องค์กรพุทธศาสนาเมื่อใช้อำนาจดังกล่าวแล้วย่อมผูกพันต่อศาลปกครองได้โดยเฉพาะในกรณีที่แน่ชัดว่าไม่เกี่ยวกับพระธรรมวินัย