

วิเคราะห์การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

The Analysis of the Thai Sangha's Administration According to the Sangha Act, B.E. 2505

พระครูวินัยธร ภาณุมาศ ภาณุปาโณ (ปานศิลา)

วิทยาลัยสงฆ์พุทธปัญญาศรีทวารวดี

Phrakhruwinaiathorn Phanumard Bhāṇupāṇo (Pansila)

Buddhapanyasri Dvaravati Buddhist College

Email: phanumard072@gmail.com

บทคัดย่อ

วิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2) วิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ด้านความเป็นมา ข้อดี ข้อเสียของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และผลกระทบที่เกิดขึ้น 3) นำเสนอรูปแบบเชิงนโยบาย เพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัย ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสาร และการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 18 รูป/คน และการสนทนากลุ่ม จำนวน 7 รูป/คน คัดเลือกแบบเจาะจง การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีวิเคราะห์แบบอุปนัย นำเสนอผลการวิจัยด้วยวิธีการพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ตราขึ้นในสมัยรัฐบาลเผด็จการ ไม่มีการกลั่นกรองหรืออภิปรายใด ๆ มีหลายมาตราที่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย คณะสงฆ์ไม่มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายต้องจำยอมตกเป็นผู้ถูกปกครอง เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ มีบัญญัติไว้เฉพาะงานด้านการปกครอง ไม่ครอบคลุมการบริหารกิจการคณะสงฆ์ด้านอื่น ๆ งานวิจัยนี้จึงได้เสนอรูปแบบเชิงนโยบายการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัย ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งพบว่าการเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาของพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์นั้น ไม่ได้รวมถึงเจ้าอาวาสด้วย เพราะเจ้าอาวาสเป็นเพียงผู้ปกครองวัด ไม่ใช่ผู้ปกครองคณะสงฆ์จึงไม่เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าพนักงานของรัฐตาม พรบ.ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2561

* วันที่รับบทความ : 25 ตุลาคม 2567; วันแก้ไขบทความ 18 ธันวาคม 2567; วันตอบรับบทความ : 19 ธันวาคม 2567

คำสำคัญ : วิเคราะห์; การบริหาร; กิจการคณะสงฆ์; พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

Abstract

Research has three objectives: 1) to examine the context of the problems and obstacles in regard to the administration of the Thai Sangha in accordance with the Sangha Act, B.E. 2505 and its amendments; 2) to analyze and compare the administration of the Thai Sangha affairs as provided in the Sangha Act, B.E. 2505, in terms of its background, advantages, and disadvantages with those provided in other comparable Acts, and their resulting impacts; and 3) to propose a policy model for an appropriate administration of the Thai Sangha's affairs in line with the Dhamma and Vinaya Canons. The research methodology used comprises documentary research and qualitative research. The data was collected through in-depth interviews. 18 key informants, and 8 focus group discussants were selected through purposive sampling. Data analysis was implemented through the inductive analysis method, and the research findings were presented descriptively.

The research finding are as follows: the Sangha Act of B.E.2505 was enacted under a dictatorial government without any proper screening or discussion. Numerous sections are in contradiction of the Dhamma and Vinaya Canons. The Sangha did not participate in legislation process of this Act, and has been coercively subject thereto. A comparative analysis of the administration of Thai Sangha affairs as provided in the Sangha Act of B.E.2505 and all its amendments reveals that only regulations specific to administrative work are stipulated, while other aspects of the Sangha's administration are not incorporated therein. This research, therefore, proposes a policy model for an appropriate administration of the Thai Sangha in line with the Dhamma and Vinaya Canons, recommends an amendment or a repealing of legal provisions in contradiction of or in contravention of the Dhamma and Vinaya Canons or the Constitution of the Kingdom of Thailand. In addition, it has been found that the appointment of a monk as an official under the Criminal Code in the capacity of an administrator holding a Sangha administrative position does not include abbots as they are governors of monasteries, rather than Sangha administrators. They are thus not officials as per the Criminal Code. As such, they are not government officials in accordance with the Organic Act of the Kingdom of Thailand on the Prevention and Suppression of Corruption and Misconduct, B.E. 2561.

Keyword: Analyze; administration; Sangha affairs; Sangha Act; B.E. 2505.

บทนำ

พระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้สร้างสังคมขึ้นมาใหม่โดยเป็นแบบอย่างของสังคมที่มีความเท่าเทียมกันปราศจากเรื่องของคนชั้นวรรณะแบ่งศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ในระยะแรกที่พระองค์ทรงประกาศหลักธรรมคำสอนนั้นได้มีผู้ให้ความสนใจและเข้ามาศึกษาด้วยเป็นจำนวนมาก ซึ่งพระองค์ทรงสั่งสอนพร้อมมีโอวาทให้พระภิกษุว่า “ดูกร อานนท์ บางทีพวกเขาจะฟังมีความคิดอย่างนี้ว่า ปาพจน์มีพระศาสดาล่วงแล้วพระศาสดาของพวกเราไม่มี ก็ข้อนี้พวกเขาไม่ฟังเห็นอย่างนั้น ธรรมและวินัยใด เราแสดงแล้ว บัญญัติแล้วแก่พวกเขา ธรรมและวินัยอันนั้น จักเป็นศาสดาของพวกเขา โดยกาลล่วงไปแห่งเรา” (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎก ฉบับภาษาไทย

, 2539) ดังนั้นการปกครองของคณะสงฆ์ไทยในกาลต่อมา จึงให้ความสำคัญกับพระวินัยเป็นหลักการในการดูแลหมู่สงฆ์ให้เกิดความร่มเย็นสืบทอดกันมาเป็นระยะเวลายาวนานหลายร้อยปี

การปกครองคณะสงฆ์ได้มีมาตั้งแต่ครั้งสมัยพุทธกาลโดยมีพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเป็นผู้ปกครองสงฆ์สูงสุด เมื่อมีบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกในหมู่สงฆ์เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือได้มีบุคคลผู้ศรัทธาเข้ามาบวชเป็นพระภิกษุจำนวนมากขึ้น พระองค์ทรงมอบอำนาจหน้าที่ให้พระสงฆ์ดูแลปกครองกันเอง โดยให้เคารพนับถือกันตามลำดับอาวุโส พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งในฐานะธรรมราชา (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พระไตรปิฎก ฉบับภาษาไทย, 2539) ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการบัญญัติพระวินัยขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองคณะสงฆ์ พระวินัยจึงเปรียบเสมือนเป็นรัฐธรรมนูญการปกครองสงฆ์

สำหรับประเทศไทยนั้นการปกครองคณะสงฆ์นอกจากจะมีพระธรรมวินัยเป็นหลักในการปกครองแล้ว รัฐยังออกกฎหมายเพื่อมาช่วยหนุนส่งเสริมให้เกิดการปกครองที่สอดคล้องกับ บริบทสังคมไทย และให้เท่าทันกับสภาพการณ์ของสังคมในยุคปัจจุบัน ซึ่งโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา และที่เห็นได้ชัดเจนคือในสมัยรัตนโกสินทร์ดังปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445), พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ได้ปรับปรุงแก้ไขถึงปัจจุบัน พบว่ายังมีปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นฉบับที่ใช้ในปัจจุบันเกิดช่องโหว่อันทำให้เกิดปัญหาในคณะสงฆ์อย่างมากมาเหตุและปัจจัยสำคัญมาจากปัญหาการวางโครงสร้างปกครองคณะสงฆ์ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ได้ปรากฏในหมวดว่าด้วยมหาเถรสมาคม (พระณรงค์ สังขวิจิตร. (2560 : 27-40) มีปัญหาขององค์กรมหาเถรสมาคมในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ปัญหาที่ 1 โครงสร้างองค์กร ปัญหาที่ 2 ระบบการทำงาน ปัญหาที่ 3 ความถูกต้องตามพระธรรมวินัย โดยอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามมาตรานี้มีความหมายกว้างขวางมากมีอำนาจควบคุมทุกอย่างแบบเบ็ดเสร็จ การบริหารจัดการองค์กรทุกอย่างรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางคือมหาเถรสมาคมเท่านั้น เพราะในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เกิดขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พระมหาไสว เทวบุญโญ, 2567 : ออนไลน์) เป็นนายกรัฐมนตรี มีแนวคิดที่นิยมรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่ส่วนกลางคือมหาเถรสมาคม เพื่อให้มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน และปกครองคณะสงฆ์ แต่ผลที่เกิดขึ้นหาเป็นเช่น นั้นไม่ เพราะการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจสูงสุดไว้ที่มหาเถรสมาคมซึ่งมีอำนาจสั่งการและตัดสินใจทุกอย่าง สงฆ์ทั่วสังฆมณฑลต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคม โครงสร้างนี้จึงส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการปกครองคณะสงฆ์เพราะไม่ได้กระจายอำนาจให้สงฆ์ส่วนภูมิภาคมีอำนาจบริหารจัดการในพื้นที่ตนเอง ทั้งยังไม่มีหน่วยงานระดับนโยบาย หรือหน่วยงานในระดับปฏิบัติการที่คอยขับเคลื่อนงานของคณะสงฆ์ให้มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาเรื่องการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมทั้งฉบับแก้ไขในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งฉบับเพิ่มเติมและแก้ไขในปัจจุบัน ด้านความเป็นมา การบัญญัติ พระราชบัญญัติ ข้อดีของ พระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ข้อเสียของ พระราชบัญญัติ แต่ละฉบับ และผลกระทบที่เกิดขึ้น และนำผลการศึกษามานำเสนอเป็นรูปแบบเชิงนโยบาย เพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัยอย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรค ของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมทั้งฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมในปัจจุบัน
2. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมทั้งฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมในปัจจุบัน ด้านความเป็นมา การบัญญัติ พระราชบัญญัติ ข้อดีของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ข้อเสียของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และผลกระทบที่เกิดขึ้น
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบเชิงนโยบาย เพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัยอย่างแท้จริง

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (QUALITATIVE RESEARCH) โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) การสัมภาษณ์เชิงลึก (IN-DEPTH INTERVIEW) กับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และกระบวนการ ประชุม อภิปรายกลุ่ม (FOCUS GROUP) เพื่อประมวลองค์ความรู้จากการวิจัย ดำเนินการวิจัย ดังนี้

ผู้วิจัยได้จัดไว้กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย พระเถระ และ ผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการปกครอง คณะสงฆ์ พระธรรมวินัย ด้านพระพุทธศาสนา ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งสิ้น จำนวน 26 รูป/คน โดยใช้เครื่องมือที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้สำหรับระเบียบวิธีการวิจัย ด้วยกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ ในครั้งนี้ประกอบด้วย ขั้นตอนการวิจัย ตามลำดับ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 วิจัยเชิงเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยโดยศึกษาจากคัมภีร์พระพุทธศาสนาเถรวาท ประกอบด้วยพระไตรปิฎก อรรถกถา คัมภีร์ เอกสารงานวิจัยในชั้นปฐมภูมิ ทุติยภูมิ ตำรา หนังสือ บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ และผลงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ขั้นตอนที่ 2 วิจัยเชิงคุณภาพ (QUALITATIVE RESEARCH) โดยการลงภาคสนามด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลในเชิงลึก ซึ่งเป็นทำการสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่มแบบเจาะจง จำนวน 26 คน/รูป ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

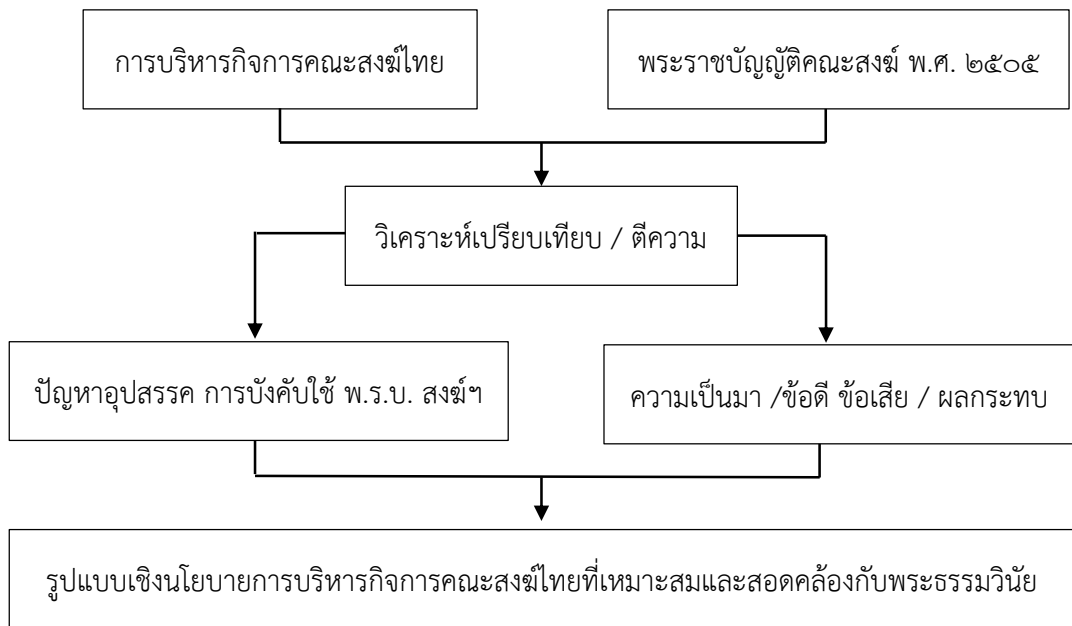
ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์องค์ความรู้ และผลลัพธ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิจัยศึกษาเชิงเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) การสัมภาษณ์เชิงลึก (IN-DEPTH INTERVIEW) การประชุมกลุ่มเฉพาะ (FOCUS GROUP) เพื่อประมวลองค์ความรู้การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

1) วิเคราะห์การสนทนากลุ่มจากบุคคลที่เลือกสัมภาษณ์ ด้วยวิธีการถอดเทปสัมภาษณ์แล้วนำมาทำการวิเคราะห์การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

2) นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม (FOCUS GROUP) ใช้วิธีวิเคราะห์แบบอุปนัย (ANALYTIC INDUCTION) โดยนำข้อมูลมาเรียบเรียงพร้อมจำแนกอย่างเป็นระบบแล้วจึงนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อมกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้ง เมื่อวิเคราะห์ประเด็นใดแล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ นำเสนอแนวทางการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยเรื่อง “วิเคราะห์การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505” ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลการวิจัย

จากผลการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้ข้อสรุปผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1. ผลการวิเคราะห์การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ตราขึ้นในสมัยรัฐบาล จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการ มาจากการยึดอำนาจ ไม่ใช่รัฐบาลประชาธิปไตย การออกกฎหมายมาใช้บังคับจึงไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร 3 วาระ และวุฒิสภา 3 วาระ กว่าจะประกาศใช้ต้องมีการถ่วงถ่วง อภิปรายกันอย่างละเอียดเป็นรายมาตรา กล่าวคือ เมื่อมีผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การพิจารณากฎหมาย โดยทั่วไปการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาแบ่งเป็น 3 วาระด้วยกัน ได้แก่ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สอง ขึ้นกรรมาธิการเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นรายมาตรา วาระที่สาม ขึ้นลงมติเห็นชอบ ถ้ามีมติเห็นชอบก็จะนำไปสู่การ

พิจารณาของวุฒิสภา แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็เป็นอันตกไป เมื่อวุฒิสภารับร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ก็จะพิจารณาร่างกฎหมายโดยแบ่งเป็นสามวาระเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนฯ แต่ในการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ในสมัยรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้นผ่านสภาเดียวเลย คือสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ไม่มีการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายปกติแต่อย่างใด จึงมีความบกพร่องอยู่มาก

2. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมทั้งฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมในปัจจุบัน ด้านความเป็นมา การบัญญัติ พระราชบัญญัติ ข้อดีของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ข้อเสียของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และผลกระทบที่เกิดขึ้น

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงครั้งล่าสุดโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2561 มีบัญญัติที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับพระธรรมวินัยหลายมาตรา ดังนี้ มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ มาตรา 7 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 นี้ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรืออาวุโสของพระภิกษุที่จะได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชเลย จึงไม่สอดคล้องกับพระธรรมวินัย เพราะพระธรรมวินัยให้เคารพกับตามพรรษามาตรา 10 ในเมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราช ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช...มาตรานี้ก็ให้ถืออาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ก็เป็นการไม่สอดคล้องกับพระธรรมวินัย เพราะพระธรรมวินัยให้ถืออาวุโสโดยพรรษา (พระพรหมวชิรปัญญาจารย์ (ทองดี สุรเตโช), 2567 : สัมภาษณ์) “มาตรา 15 จัตวา เพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองของคณะสงฆ์ก็ได้ พระภิกษุและสามเณรที่ได้รับโทษตามวรรคหนึ่ง ถึงขั้นให้สละสมณเพศต้องสึกภายในสามวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ” มาตรานี้ก็เป็นการให้อำนาจมหาเถรสมาคมตรากฎหมายมหาเถรสมาคมเพื่อกำหนดโทษและวิธีลงโทษทางการปกครองซึ่งนอกเหนือจากพระธรรมวินัย และมีคำว่า “สละสมณเพศ” ขึ้นมา ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเพราะกฎหมายและกฎหมายมหาเถรสมาคม มิได้มีบทบัญญัติให้ทราบถึงนิยามของคำว่าสละสมณเพศว่าหมายถึงอย่างไร ต้องทำอย่างไรจึงจะเรียกว่าสละสมณเพศ เพราะคำว่าสละสมณเพศ ไม่มีอยู่ในพระธรรมวินัย จึงเป็นปัญหาถกเถียงหรือให้ความเห็นที่ไม่ตรงกันถึงวิธีการสละสมณเพศ และผลของการสละสมณเพศ บางท่านเห็นว่าสละสมณเพศ คือละการปฏิบัติอย่างสมณะ หรือพระ และละเครื่องแต่งกายอย่างพระ มีผลให้พ้นจากความเป็นพระ บางท่านเห็นว่าสละสมณเพศนั้น คือละเครื่องแต่งกายอย่างพระ คือถอดสบงจีวร สังกาฎีออก แต่ไม่พ้นจากความเป็นพระ ซึ่งเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับพระธรรมวินัย เพราะตามพระธรรมวินัยนั้นการจะพ้นจากความเป็นพระนั้นเป็นไปเพียง 3 กรณีคือ 1) สมภารใจที่จะลาสิกขา หรือสึกจากความเป็นพระ 2) ต้องอาบัติถึงขั้นปาราชิกข้อใดข้อหนึ่งในสี่ข้อ คือ เสพเมถุน ลักทรัพย์ ข่มขืน และพูดอวดคุณพิเศษที่ไม่มีในตน 3) เข้ารีตเดียรัถย์ คือไปนับถือศาสนาอื่น

3. ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 รวมทั้งฉบับแก้ไขและเพิ่มเติมในปัจจุบัน ด้านความเป็นมา การบัญญัติ พระราชบัญญัติ ข้อดีของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ข้อเสียของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และผลกระทบที่เกิดขึ้น

ความเป็นมาของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ก็เนื่องมาจากการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 นั้นเลียนแบบการบริหารประเทศ มีการแบ่งอำนาจเป็นฝ่ายบริหารโดยสังฆมนตรี ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสังฆสภา และฝ่ายตุลาการโดยคณะวินัยธร แต่ปรากฏว่ามีการอภิปรายโดยพระหนุ่มก้าวล่วงพระผู้ใหญ่โดยไม่เคารพกันต่ออาวุโส ทำให้พระผู้ใหญ่ไม่พอใจอย่างมาก จึงร่วมกับรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ขึ้นมา ปรับโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์อย่างสิ้นเชิง โดยมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ การบัญญัติกฎหมายในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเพียงสภาเดียว ไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีวุฒิสภา ไม่มีการอภิปรายสามวาระโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่อย่างใด กฎหมายจึงไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองให้ถูกต้อง สอดคล้องกับพระธรรมวินัย และสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญในยุคประชาธิปไตย

4. รูปแบบเชิงนโยบาย เพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัยอย่างแท้จริง

มาตรา 29 พระภิกษุรูปใดถูกจับโดยต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการไม่เห็นสมควรให้ปล่อยชั่วคราวและเจ้าอาวาสแห่งวัดที่พระภิกษุรูปนั้นสังกัดไม่รับมอบตัวไว้ควบคุม หรือพนักงานสอบสวนไม่เห็นสมควรให้เจ้าอาวาสรับตัวไปควบคุม หรือพระภิกษุรูปนั้นมิได้สังกัดในวัดใดวัดหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ ตามมาตรา 29 นี้ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจัดดำเนินการให้พระภิกษุที่ต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาและไม่ได้รับการประกันตัว หรือปล่อยชั่วคราว สละสมณเพศเสียได้ ก็เป็นการบังคับให้พระต้องสละสมณเพศภาวะของความเป็นพระ คือสมณเพศ ทั้ง ๆ ที่เพียงต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา นอกจากขัดกับพระธรรมวินัยแล้ว ยังเป็นการขัดกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด (ราชกิจจานุเบกษา, 2567 : ออนไลน์)

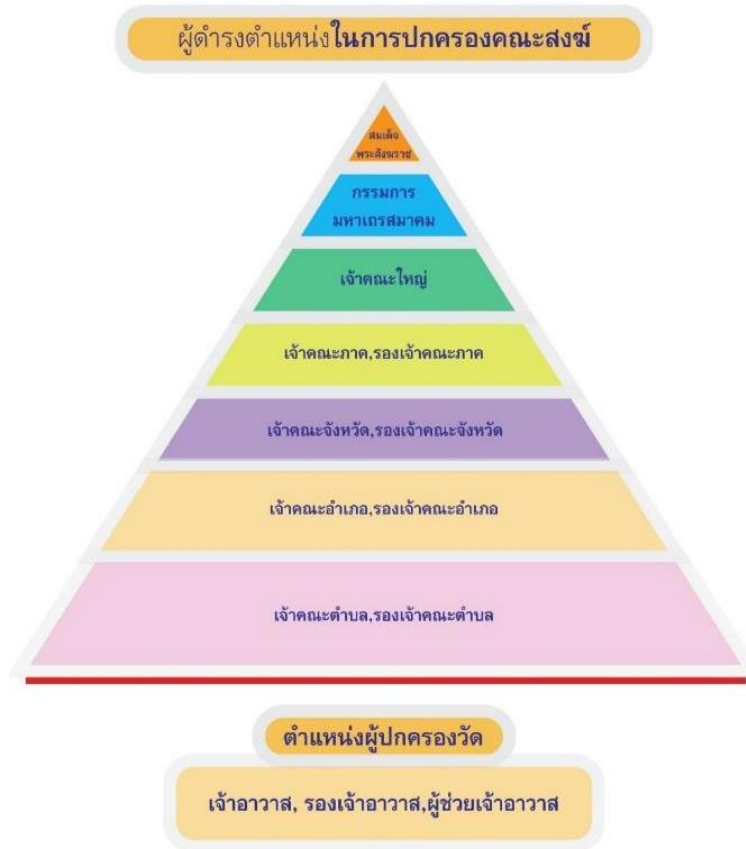
มาตรา 30 เมื่อจะต้องจำคุก กักขังหรือขังพระภิกษุรูปใดตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีอำนาจดำเนินการให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้ และให้รายงานให้ศาลทราบถึงการสละสมณเพศนั้น ตามมาตรา 30 นี้ การจำคุก กักขัง หรือขังพระภิกษุรูปนั้นไม่ได้บัญญัติว่าเป็นการจำคุกโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุด หรือกักขัง หรือขังในกรณีใด อาจเป็นการขังไว้ในระหว่างพิจารณา คือไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว หรือไม่ได้รับการประกันตัวนั่นเอง ก็ต้องถูกบังคับให้สละสมณเพศแล้ว นอกจากเป็นการขัดกับพระธรรมวินัย แล้วยังขัดกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับมาตรา 29 และอีกประการหนึ่ง คำว่า “สละสมณเพศ” นั้น ไม่มีในพระธรรมวินัย ในพระไตรปิฎกไม่มีคำว่า “สละสมณเพศ” (พระพรหมวชิรปัญญาจารย์ (ทองดี สุรเตโช), 2567 : สัมภาษณ์) การบังคับหรือ

ดำเนินการให้พระสละสมณเพศโดยยังไม่ได้พิสูจน์การกระทำว่าผิดหรือไม่ จึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคสอง วรรค 3 ที่ว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มี ความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็น ผู้ กระทำความผิดมิได้ การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันมิให้ มีการหลบหนี” (ราชกิจจานุเบกษา, 2567 : ออนไลน์)

ในมาตรา 29 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ที่ให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่จะไม่เห็นสมควรให้ ปล่อยชั่วคราว หรือไม่เห็นสมควรให้เจ้าอาวาสรับตัวไปควบคุม จึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 วรรคสาม ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 11 บัญญัติว่า “มาตรา 11 สมเด็จพระสังฆราชพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) มรณภาพ (2) พ้นจากความเป็นพระภิกษุ (3) ลาออก (4) ทรงพระ กรุณาโปรดให้ออก ดังที่ สมเด็จพระสังฆราช ถือว่าเป็นเจ้าของพระ ควรใช้ราชาศัพท์ให้ถูกต้อง พระธรรมดาดตาย คือ มรณภาพ สมเด็จพระสังฆราชตาย ต้องใช้คำว่า “สิ้นพระชนม์” พ้นจากความเป็นพระภิกษุ ควรใช้คำว่า “ทรงพ้น จากความเป็นพระภิกษุ” คำว่า ลาออก ควรใช้คำว่า “ทรงลาออก” คำว่า “ทรงพระกรุณาโปรดให้ออก” ควรใช้คำ ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดให้ออก”

ตามมาตรา 31 วัดมีสองอย่าง คือ (1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (2) สำนักสงฆ์ วัดที่ได้รับ อนุญาตให้ตั้งวัดแล้วเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ที่สามารถขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาได้ เมื่อได้รับพระราชทาน วิสุงคามสีมาแล้ว จึงเปลี่ยนสภาพเป็นวัดอย่างหนึ่ง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา เพราะฉะนั้นวัดทุกวัด ก่อนได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาก็ต้องเป็นวัดอย่างที่สอง คือ “สำนักสงฆ์” ก่อนทุกวัด ทำให้เกิดความสับสนว่า สำนักสงฆ์ เป็นวัดหรือไม่ ถึงขนาดเคยมีคำพิพากษาฎีกาที่ตัดสินศาลเคลื่อนว่า สำนักสงฆ์ตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ.2505 นี้ไม่ใช่วัด ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ไม่มีอำนาจฟ้อง ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6065/2554 “เนื่องจากตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 บัญญัติว่า วัดมีสองอย่าง (1) วัดที่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมา และ (2) สำนักสงฆ์ โดยให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่า วัด ที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ต้องได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาแล้ว เมื่อวัด โจทก์ซึ่งแม้กระทรวงศึกษาธิการได้ ประกาศตั้งวัดแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา จึงยังไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะมีอำนาจฟ้อง คดีนี้ได้ (จงรักษ์ พลสงคราม, 2561 : 13) ทั้ง ๆ ที่ กฎหมายบัญญัติว่าวัดมีสองอย่าง วัดอย่างหนึ่ง คือวัดที่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมา วัดอย่างที่สองคือสำนักสงฆ์ เพราะฉะนั้นสำนักสงฆ์ก็ต้องเป็นวัด ถึงแม้จะมีคำพิพากษา ฎีกาดังกล่าวพิพากษาว่าสำนักสงฆ์ไม่ใช่วัด ก็ไม่ทำให้สำนักสงฆ์ไม่ใช่วัดโดยกฎหมาย เพราะคำพิพากษาฎีกามีผล ผูกพันเฉพาะคดี เฉพาะคู่ความในคดีนั้นเท่านั้น ไม่ได้มีผลไปเปลี่ยนแปลงกฎหมายแต่อย่างใด (จรรยาภูมิ อำนวยมณี, 2567 : สัมภาษณ์)

เจ้าอาวาสไม่ใช่ตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์แต่เป็นเพียงผู้ปกครองวัด



ดังนั้น! เจ้าอาวาสไม่ใช่เจ้าพนักงาน

ภาพที่ 1 เจ้าอาวาสไม่ใช่เจ้าพนักงาน

ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัย

เพื่อให้การบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย เป็นไปโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย และธรรมเนียมปฏิบัติของคณะสงฆ์อันชอบธรรม และเพื่อความเจริญรุ่งเรือง สภาพของคณะสงฆ์ไทยที่จะดำรงคงไว้ซึ่งพระพุทธศาสนา จึงเห็นสมควรเสนอแนะให้ปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 บางมาตราที่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ ขัดต่อธรรมเนียมปฏิบัติในการปกครองคณะสงฆ์ หรือบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่ชัดเจน ไม่เหมาะสมดังนี้

ข้อเสนอแนะ

มาตราที่ต้องแก้ไข

มาตรา ๗ เพราะไม่เป็นไปตามพระธรรมวินัย
มาตรา ๑๐ เพราะลดความยุ่งยาก และให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยที่ให้พระภิกษุเคารพกันตาพรราชา
มาตรา ๑๑ แก้ไขถ้อยคำให้ถูกต้องเหมาะสมกับราชาศัพท์ของสมเด็จพระสังฆราช
มาตรา ๑๒ แก้ไขการตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง
มาตรา ๑๔ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๑๒
มาตรา ๑๕ แก้ไขเพื่อให้ถ้อยคำถูกต้องเหมาะสม และกำหนดอายุกรรมการมส. ไม่เกิน ๘๐ ปี เพื่อให้ชราภาพเกินกว่าจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
มาตรา ๒๑ เพิ่มเขตการปกครอง หน ขึ้นมาเพื่อรองรับตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ที่เพิ่มขึ้น
มาตรา ๒๒ เพิ่มเจ้าคณะใหญ่เป็นตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค เพราะแบ่งตามภูมิภาค
มาตรา ๒๓ แก้ไข และย้ายไปอยู่ในหมวดวัด เพื่อความถูกต้องและเหมาะสม
มาตรา ๓๑ แก้ไขโดยตัดการแบ่งวัดเป็น ๒ อย่าง ออกเพื่อตัดปัญหาเรื่องสำนักสงฆ์
มาตรา ๓๓ แก้ไขเรื่องที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ให้ถูกต้องชัดเจน
มาตรา ๓๔,๓๕ แก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา ๓ ที่แก้ไขนิยามของคำว่าที่วัด เป็นที่ตั้งวัด และที่ธรณีสงฆ์ ให้ถูกต้องชัดเจน

พรบ.ที่ควรยกเลิก

พรบ.คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๖๐ และ
พรบ.คณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ.๒๕๖๑ เพราะไม่เป็นไปตามพระธรรมวินัย และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่พระมหากษัตริย์

มาตราที่ต้องยกเลิก

มาตรา ๒๖-๓๐ เรื่องสละสมณเพศ เพราะขัดกับพระธรรมวินัย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๔๕ เพราะไม่สมควรบัญญัติให้พระภิกษุเป็นเจ้าพนักงาน อันจะมีผลให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าพนักงานของรัฐตาม พ.ป.ร. ป.ช.ช. พ.ศ.๒๕๖๑ ด้วย

ภาพที่ 2 ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับพระธรรมวินัย

มาตรา 7 แก้ไขเป็น “มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้มหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะ ผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษา และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษา ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้มหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยพรรษารองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช”

มาตรา 10 แก้ไขเป็น ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษา และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

มาตรา 11 แก้ไขเป็น “มาตรา 11 สมเด็จพระสังฆราชทรงพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) สิ้นพระชนม์ (2) ทรงพ้นจากความเป็นพระภิกษุ (3) ทรงลาออก และ (4) พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดให้ออก”

มาตรา 12 แก้ไขเป็น “มาตรา 12 มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปที่มีอายุไม่เกิน 80 ปีเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะ หรือพระภิกษุผู้มีคุณวุฒิ วิทยุฒิและอาการเหมาะสม โดยมีอายุไม่เกิน 80 ปี ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนรวมเป็น 20 รูป”

มาตรา 14 แก้ไขเป็น “มาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้”

มาตรา 15 แก้ไขเป็น “มาตรา 15 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 14 กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (1) มรณภาพ (2) พ้นจากความเป็นพระภิกษุ (3) ลาออก (4) สมเด็จพระสังฆราชมีพระบัญชาให้ออก และ (5) มีอายุเกิน 80 ปี

ในกรณีที่กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ สมเด็จพระสังฆราชอาจทรงแต่งตั้งพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่ง เป็นกรรมการแทน กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามความในวรรคก่อนอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน”

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2561

ให้แก้ไขมาตรา 20 ทวิ เป็น “มาตรา 20 ทวิ เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่เป็นผู้ปกครองหน โดยให้เจ้าคณะใหญ่มีสังกัดอยู่ในหนที่ตนปกครอง”

ให้แก้ไขมาตรา 21 เป็น “มาตรา 21 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้จัดแบ่งเขตการปกครอง ได้แก่ หน, ภาค, จังหวัด, อำเภอ, ตำบล จำนวนและเขตการปกครองดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม”

ให้แก้ไขมาตรา 22 เป็น “มาตรา 22 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (1) เจ้าคณะใหญ่ (2) เจ้าคณะภาค (3) เจ้าคณะจังหวัด (4) เจ้าคณะอำเภอ และ (5) เจ้าคณะตำบล เมื่อเจ้าคณะเห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้น ๆ ก็ได้ การแต่งตั้งถอดถอนเจ้าคณะและรองเจ้าคณะต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม”

มาตรา 23 แก้ไขเป็น “การแต่งตั้ง ถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส และไวยาวัจกร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม” โดยให้ย้ายความในมาตรา 23 นี้ไปอยู่ในหมวดวัด และเรียงเลขมาตราใหม่ตามลำดับ

ให้ยกเลิกมาตรา 26 ถึง 30 เพราะขัดกับพระธรรมวินัย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ให้แก้ไขมาตรา 31 เป็น “มาตรา 31 ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป” เพราะไม่จำเป็นต้องแบ่งประเภทของวัด

ให้แก่ขมาตรา 33 เป็น “มาตรา 33 ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้

- (1) ที่ตั้งวัด คือที่ซึ่งได้รับอนุญาตให้ตั้งวัด
 - (2) ที่ธรณีสงฆ์ คือที่ซึ่งวัดได้มาภายหลังจากตั้งวัดแล้ว
 - (3) ที่กัลปนา คือที่ซึ่งมีผู้ยกแต่ผลประโยชน์หรือดอกผลอันเกิดจากที่นั้นให้วัด”
- ให้แก่ไขคำว่า ที่วัด ในมาตรา 34.35 เป็น “ที่ตั้งวัด”

ให้ยกเลิกมาตรา 45 เพราะพระภิกษุ และไวยาวัจกร ไม่ใช่ข้าราชการไม่ควรให้เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา และมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อีกทั้งไม่ควรให้พระเป็นเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐ เพราะวัดไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด ทั้งนี้ให้เรียงมาตราใหม่ตามลำดับ แทนมาตราที่ถูกยกเลิก

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ก็มีความเหมาะสมที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย อย่างดีและไม่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อีกต่อไป

อภิปรายผลการวิจัย

ผลต่อการปกครองคณะสงฆ์ จะเห็นได้ว่า การปกครองคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 นั้น ทำให้โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง คืออยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม โดยมีสมเด็จพระสังฆราชทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคม พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ตามมาตรา 7 ซึ่งเดิมเมื่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 บังคับใช้ใหม่ ๆ มาตรา 7 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช” ไม่มีคำว่าองค์หนึ่ง และไม่ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ กำหนดคุณสมบัติเฉพาะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตรา 10 ว่า ในเมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราช ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษาปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชได้ ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสรองลงมาโดยพรรษามาตามลำดับปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 7 ถูกแก้ไขเป็น ผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ ทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตรา 10 ก็ปรับเปลี่ยนเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เช่นกัน

ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช” มีผลให้ผู้ที่ได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ต้องเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ คือได้รับสถาปนา

เป็นสมเด็จพระราชาคณะก่อนตามนัยแห่งมาตรา 5 ทวิ แต่ต่อมาไม่ประสงค์จะให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช จึงมีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560 แก้ไขมาตรา 7 โดยเฉพาะ ปลดล็อกการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช โดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ว่าจะทรงสถาปนาใคร จึงส่งผลให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดในขณะนั้นคือสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้ามงคลาจารย์ (ช่วง วรปุณฺโญ) วัดปากน้ำภาษีเจริญไม่ได้เป็นสมเด็จพระสังฆราช นอกจากตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชแล้วตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ต่าง ๆ ก็ตกอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้นด้วยผลของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 การกำหนดให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชก็เป็นไปตามมาตรา 10 ที่ถูกแก้ไขบ่อยที่สุดคือ ครั้งที่ 1 โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 ครั้งที่ 2. โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 พ.ศ.2547 เพิ่มเติมวรรคห้า วรรคหก ให้มีคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชเกิดขึ้น ครั้งที่ 3. โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2561 เพิ่มเติมวรรคเจ็ด คือ การแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค หากมีพระราชดำริเป็นประการใด ให้ดำเนินการไปตามพระราชดำรินั้น (มาตรา 20/2) สำหรับการแต่งตั้งและถอดถอนพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่น ให้ดำเนินการไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีพระราชดำริเป็นประการอื่น (มาตรา 20/2 วรรคสอง) เท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณา และมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการทุกลำดับชั้น จนถึงสมเด็จพระสังฆราช

ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 บัญญัติว่า “ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ตามมาตรา 45 นี้ **ไม่ได้ระบุว่าให้เจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงาน** แต่หลายคนหลายฝ่ายตีความว่าเจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงาน เพราะเข้าใจผิดว่าเจ้าอาวาสเป็น **ตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์** ซึ่งตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์หมายถึงตำแหน่งใดบ้าง ก็ต้องดูพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ในหมวด 3 ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไร ในหมวดที่ 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ มาตรา 20 กำหนดไว้ว่าคณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม และแบ่งการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ตามมาตรา 20/1 ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคนั้นตามมาตรา 21 ให้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบล พระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ตามชั้นตามลำดับคือ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล เมื่อมหาเถรสมาคมเห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะต่าง ๆ ก็ได้ จึงเห็นได้ว่า ตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญานั้น คือตำแหน่งรองเจ้าคณะตำบลขึ้นไปจนถึงสมเด็จพระสังฆราช ไม่ได้รวมถึงตำแหน่งเจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาสแต่อย่างใด ดังนั้นเจ้าอาวาส

รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาสจึงไม่เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เพื่อให้การแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 สัมฤทธิ์ผลได้ควรดำเนินการให้คณะสงฆ์ โดยรวมเห็นปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 เห็น ข้อดี ข้อเสีย และผลกระทบที่เกิดขึ้นของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงปัจจุบัน และให้เห็นผลร้ายที่จะเกิดขึ้นต่อไปในการบริหารกิจการคณะสงฆ์โดยกฎหมายนี้ และให้เห็นผลดีของการปรับแก้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ตามข้อเสนอแนะ อันจะทำให้เกิดความเรียบร้อยดีงาม และไม่เป็นปัญหาในการบริหาร กิจการคณะสงฆ์ อีกทั้งให้พุทธบริษัททั้งพระภิกษุ สามเณร อุบาสก อุบาสิกา ชาวพุทธทั้งหลายเห็นข้อเสียของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ที่ใช้อยู่ และเห็นข้อดีในการปรับแก้กฎหมายตามข้อเสนอแนะ ให้ร่วมกัน สนับสนุนในทุก ๆ ด้าน ร่วมกันผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายให้สำเร็จ

2. ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

เพื่อให้ผลของการวิจัยนี้ได้รับการนำไปใช้ให้เกิดผล ต้องดำเนินการตามวิธีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 หรือร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ..... ขึ้นใหม่ตาม ข้อเสนอแนะ เพื่อให้มีกฎหมายคณะสงฆ์ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัยอันเป็นหลักสำคัญในพระพุทธศาสนา ถึง ขนาดพระสัมมาสัมพุทธเจ้าตรัสให้เป็นศาสนาแทนพระพทธองค์ พระสงฆ์ เป็นพระสงฆ์ได้ก็เพราะพระธรรมวินัยที่ พระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงบัญญัติไว้ ไม่มีกฎหมายก็กฎใด ๆ จะกำหนดให้บุคคลเป็นพระ หรือขาดจากความเป็นพระ ได้ นอกจากต้องทำตามพระธรรมวินัยเท่านั้น จึงเห็นว่าควรนำข้อเสนอแนะงานวิจัยนี้ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่เห็นแก่ความเจริญรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนาได้ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและผลักดัน ให้การแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นไปตามความเหมาะสม ไม่ขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัย ไม่ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อจารีต ธรรมเนียมที่ดีต่อการบริหารกิจการคณะสงฆ์ออกมาบังคับใช้ต่อไป

3. ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งต่อไปควรวิจัยถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้กับพระภิกษุ ทุกบททุกมาตรา รวมทั้งกฎ มหาเถรสมาคม ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบ มติของมหาเถรสมาคมว่าขัดหรือแย้งกับพระธรรมวินัยอย่างไร มีผลเสียต่อ พระพุทธศาสนา หรือการบริหารกิจการคณะสงฆ์อย่างไร ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของพระภิกษุ สามเณรอย่างไร เช่น การจำกัดการขออกหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ ของพระภิกษุสามเณร ที่มีขั้นตอนยุ่งยากมาก ต้องผ่านการ อนุมัติ อนุญาต หรือเห็นสมควรจากผู้ปกครองทุกระดับชั้น ตั้งแต่เจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะ จังหวัด เจ้าคณะภาค คณะกรรมการศูนย์ควบคุมการไปต่างประเทศสำหรับพระภิกษุสามเณร (ศ.ต.ภ.) ต้องซื้อ

แบบฟอร์ม ศ.ต.ภ.กระดาศุ่เต็ยวราคาแพงถึง 300 หรือ 350 บาท และย้งจำกัดอายุหนังสือเดินทางได้เพียง 5 ปี ในขณะที่ประชาชนทั่วไป มีเพียงบัตรประชาชนใบเต็ยวก็สามารททำหนังสือเดินทางได้ถึง 10 ปี การจำกัดสิทธิเลือกตั้งของพระภิกษุสามเณร นักพรต นักบวช ทั้ง ๆ ที่พระภิกษุสามเณรที่อายุครบ 18 ปีต้องอยู่ภายใต้กฎหมายทุกฉบับที่ใช้ในราชอาณาจักร รวมกันกฎหมายคณะสงฆ์ ที่คณะสงฆ์ถูกห้ามใช้สิทธิที่จะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปดูแลสิทธิขั้นพื้นฐานของตน โดยจัดภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวชอยู่ในจำพวกที่ถูกจำกัดสิทธิเช่น ผู้อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ผู้ถูกคุมขังโดยหมายของศาล หรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย คนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบไปเสีย

เอกสารอ้างอิง

- พระมหาไสว เทวปุลโย. (2505). พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 16 ตุลาคม 2567. แหล่งที่มา : <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2505/A/115/29.PDF>
- พระณรงค์ สังขวิจิตร. (2560). การปกครองคณะสงฆ์ไทยปัจจุบัน : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 6 (1), 27-40.
- สัมภาษณ์ พระพรหมวชิรปัญญาจารย์ (ทองดี สุรเตโช). เจ้าอาวาสวัดราชโอรสาราม ราชวรวิหาร ราชบัณฑิต สำนักงานราชบัณฑิตยสภา หัวหน้าพระธรรมทูตสาย 8 วันที่ 17 พฤษภาคม 2567.
- ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยออนไลน์. *ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 28 มีนาคม 2567. แหล่งที่มา: <https://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- จงรักษ์ พลสงคราม, (ผศ.ดร.). (2561). ปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับสำนักสงฆ์. *วารสารสหศาสตร์ศรีปทุม ชลบุรี*. 4 (3), 13.
- สัมภาษณ์ จราวุฒิ อำนัภมณี (ดร.). เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กองบริหารคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กระทรวงยุติธรรม ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กระทรวงยุติธรรม วันที่ 5 มีนาคม 2567.