

สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการที่พักสงฆ์

The Problems and Guidelines of Sangha Residence Management

พระครูจริยธรรมานุรักษ์ (วัลลภ จริยธมฺโม)

Phrakhru Jariyathammanurak (Wanlop Cariyadhammo)

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

National Office of Buddhism, Thailand.

Email: jariyatam58@hotmail.com

Received March 31, 2020; Revised May 14, 2020; Accepted September 25, 2020

บทคัดย่อ

บทความมุ่งนำเสนอการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขในการบริหารจัดการที่พักสงฆ์ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงพรรณนา ผลการศึกษาพบว่า สภาพทั่วไปในการบริหารจัดการที่พักสงฆ์ อำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครองก็ขึ้นอยู่กับหัวหน้าที่พักสงฆ์ ต้องคอยควบคุมดูแล และส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงามให้ถูกต้องตามพระธรรมวินัย ด้านการศาสนศึกษา เป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาของพระภิกษุสามเณรให้ได้รับความรู้ ด้านการศาสนสงเคราะห์ เป็นงานที่ต้องจัดการสงเคราะห์จะเป็นการส่วนตัวหรือเป็นคณะก็ได้ ด้านการเผยแผ่ศาสนา ธรรม รักษาศรัทธาความเลื่อมใส เป็นการสืบทอดต่อของพระพุทธศาสนาให้ยืนยาว ด้านการสาธารณูปการ วางแผนการก่อสร้าง และบูรณปฏิสังขรณ์ศาสนสถานให้สอดคล้องเข้ากับชุมชน ด้านการสาธารณสงเคราะห์ เข้าไปดูแลช่วยเหลือร่วมกับชุมชน และทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในชุมชนดีขึ้น

คำสำคัญ: สภาพปัญหา; แนวทางแก้ไข; การบริหารจัดการ; ที่พักสงฆ์

ABSTRACT

The purpose of this study was to study the problems and guidelines for Sangha Residence Management. The research methodology was the qualitative research. The findings of this research were as follows: The problems and obstacles of Sangha residence Management in Suan Phueng district, Ratchaburi province found that the administration aspect lacks of cooperation from subordinates and community. The religious education aspect lacked of technology specialists. The educational welfare aspect lacked of promotion and budgetary support. For the Buddhism propagation aspect lacked of personnel training to have the knowledge of propagation. The constructions aspect lacked of cooperation from community for construction that after that it has the problem. The public welfare aspect lacked of cooperation with the community for policy making and cooperation policy.

Keywords: The Problems; Guidelines; Sangha Residence; Management

บทนำ

การปกครองคณะสงฆ์ งานการปกครองคณะสงฆ์ เป็นงานที่สำคัญที่สามารถพัฒนาคณะสงฆ์ให้มีความเจริญรุ่งเรือง โดยพระสังฆาธิการมีบทบาทสำคัญด้านการปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะบ่งชี้ความสำเร็จในการส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืนถาวรมั่นคงสืบต่อไป โดยเฉพาะพระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาสซึ่งจะใกล้ชิดกับพระภิกษุสามเณรในวัดและประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่ปกครองดูแลคณะสงฆ์ในเขตปกครองและในวัดให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ และพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช (คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2551) มีหน้าที่ควบคุม และส่งเสริมรักษาความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์จัดการและพัฒนาศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้เป็นไปด้วยดี (กรมการศาสนา, 2540) พระสังฆาธิการจึงมีความสำคัญในการดูแลพระภิกษุและสามเณร ดูแลให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ให้ภิกษุและสามเณรมีจริยาวัตรตรงตาม ประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัย นับว่าพระสังฆาธิการเป็นผู้จรรโลงพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืน ดูแลการประพฤติปฏิบัติของพระภิกษุและสามเณรไม่ให้ออกนอกพระธรรมวินัย และพระสังฆาธิการโดยเฉพาะเจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส และผู้ช่วยเจ้าอาวาส จะต้องบำรุงรักษาจัดการวัด และสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่พำนักอยู่ในวัดปฏิบัติตาม

พระธรรมวินัย และเป็นฐานะในการอบรมศึกษาสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ ให้สะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล (พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), 2549)

ชาวพุทธโดยทั่วไปมักได้ยินและคุ้นเคยคำว่า ที่พักระสงฆ์ สำนักสงฆ์ และวัด โดยส่วนใหญ่เข้าใจความหมายที่ไม่ตรงกับกฎหมาย และผลที่จะเกิดในทางกฎหมาย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 31 กำหนดให้วัดมี 2 อย่างคือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาอย่างหนึ่ง และสำนักสงฆ์ อีกอย่างหนึ่ง สำหรับสำนักสงฆ์นั้นไม่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติความหมายไว้ว่าหมายถึงอะไร แต่ย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ฉบับแรก ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 กำหนดว่า วัดมี 3 อย่าง คือ พระอารามหลวง อารามราษฎร์ และที่สำนักสงฆ์ และกำหนดให้ความหมายของคำว่า “ที่สำนักสงฆ์” คือวัดซึ่งยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (กองแผนงานกรมศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, 2542)

ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ขึ้นใช้บังคับแทน มาตรา 38 กำหนดให้วัดมี 2 อย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา อย่างหนึ่ง และสำนักสงฆ์ อีกอย่างหนึ่ง ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันขึ้นใช้บังคับแทน โดยมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กำหนดให้วัดมี 2 อย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาอย่างหนึ่ง และสำนักสงฆ์ อีกอย่างหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ที่ตราขึ้นในภายหลังมิได้มีบทบัญญัติให้เห็นว่ามีความประสงค์จะให้ลักษณะของสำนักสงฆ์มีความหมายเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 จึงต้องถือว่าสำนักสงฆ์ หมายถึง วัดที่ยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา (คชาภรณ์ เจริญศรี, 2554)

จากที่อ้างถึงพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน จึงพอสรุปได้ว่า ที่พักระสงฆ์หมายถึง สถานที่พำนักพักพิงชั่วคราวของพระภิกษุสามเณร ซึ่งยังมีได้เป็นวัดที่ถูกต้องตามกฎหมาย ที่พักระสงฆ์ จึงไม่มีสิทธิใช้คำว่า สำนักสงฆ์ หรือ วัด นำหน้าชื่อสถานที่ แต่หากดำเนินการขอสร้างวัด และตั้งวัดตามระเบียบของทางราชการ เมื่อได้รับอนุญาตให้สร้างวัด และตั้งวัดโดยถูกต้องตามกฎหมาย จึงจะถือว่าเป็นวัดที่ถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้คำกล่าวที่ว่า “ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตรวจสอบ ร่วมใช้ประโยชน์ และร่วมดูแลรักษา” (พระนฤพันธ์ ญาณิสฺสโร, 2562)

ดังนั้นการนำเสนอในครั้งนี้เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการกิจการคณะสงฆ์ของที่พักระสงฆ์สืบไป

ความหมายและความสำคัญของที่พักสงฆ์

ที่พักสงฆ์ คือสถานที่ที่พำนักพักพิงชั่วคราวของพระภิกษุสามเณรซึ่งยังมิได้เป็นวัดที่ถูกต้องตามกฎหมาย แล้วการจะเป็นวัดที่ถูกต้องตามกฎหมายมีขั้นตอนอย่างไรนั้น ก็ต้องเข้าใจก่อนว่า ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น วัดมี 2 อย่างคือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา อย่างหนึ่ง และสำนักสงฆ์ อีกอย่างหนึ่ง ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ส่วนการสร้างวัดและตั้งวัดนั้นให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับการขอตั้งวัดตามกฎหมายฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ข้อ 4 เมื่อได้สร้างเสนาสนะขึ้นเป็นหลักฐาน พร้อมทั้งจะเป็นที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ได้แล้ว ให้ผู้ได้รับอนุญาตสร้างวัด ทายาท หรือผู้แทน เสนอรายงานการก่อสร้างวัดและจำนวนพระภิกษุที่จะอยู่ประจำไม่น้อยกว่า 4 รูป พร้อมทั้งเสนอนามวัดพระภิกษุซึ่งสมควรเป็นเจ้าอาวาสเพื่อขอตั้งเป็นวัดต่อนายอำเภอและเมื่อมีการพิจารณา การปรึกษาและการรายงานการขอตั้งวัดโดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตามลำดับ จนถึงมหาเถรสมาคม พิจารณาเห็นชอบด้วย สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะได้ประกาศตั้งวัดในราชกิจจานุเบกษาตามแบบ ว.1 ท้ายกฎกระทรวง จากบทบัญญัติของกฎหมายและกฎกระทรวงดังกล่าว

สภาพปัญหาในการบริหารจัดการที่พักสงฆ์

วัดที่จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งหมายความว่ารวมถึงวัดประเภทสำนักสงฆ์ด้วยนั้น หลังจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติออกหนังสืออนุญาตให้สร้างวัดแล้ว ยังจะต้องมีการดำเนินการเพื่อขอตั้งเป็นวัดต่อนายอำเภอและผ่านขั้นตอนการพิจารณา การปรึกษาและการรายงานการขอตั้งวัด โดยหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตามลำดับ จนถึงมหาเถรสมาคมพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะจัดทำประกาศตั้งวัดเพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายลงนามประกาศแล้วจึงจะประกาศตั้งเป็นวัดในราชกิจจานุเบกษา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำขึ้นทะเบียนวัดต่อไป

ดังนั้นวัดประเภทสำนักสงฆ์ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนในกิจการทั่วไปนั้นจะต้องมีการดำเนินการตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจนกระทั่งมีการประกาศตั้งเป็นวัดในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หากอยู่ระหว่างการดำเนินการขอตั้งวัดก็จะเรียกว่า ที่พักสงฆ์ ซึ่งวัดประเภทสำนักสงฆ์และวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมานั้น เมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น และมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 และมาตรา 67 บัญญัติไว้ เช่นมีอำนาจในการทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกโดยผ่านทางเจ้าอาวาส สิทธิในการมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ป้องกันรักษาทรัพย์สิน และติดตามทรัพย์สินกลับคืน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ใครมาละเมิด เป็นต้น ซึ่งจะได้นำเสนอรายละเอียดในตอนต่อ ๆ ไป (อุดมศักดิ์ ชูโตชนะ, 2560)

1) ปัญหาด้านข้อกฎหมาย

สำนักสงฆ์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศไทย ย่อมเป็นการใช้เรียกชื่อพ้องเป็นเพียงที่พักรักษา คือเป็นที่พำนักของพระภิกษุที่ไม่ได้ขออนุญาตสร้างวัดและตั้งวัดเพราะสำนักสงฆ์ ตามมาตรา 31 นั้น อาจแปลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ วัดที่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ซึ่งถ้าเกิดคดีความขึ้น¹ ที่พักรักษาที่ไม่ได้ขออนุญาตในการสร้างวัดและการตั้งวัดย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองหรือในบังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังเช่นมาตรา 34 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ² เมื่อที่พักรักษาไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน

ปัญหาอันเนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายเถรสมาคม บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 1484 แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงมาตามลำดับก็ตาม ก็ยังคงมีลักษณะบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป คือ

2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติ

การปกครองคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 “คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม” และมาตรา 20 ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์” สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ได้จัดแบ่งเขตปกครองเป็นภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยมีเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบล เป็นผู้ปกครองตามลำดับชั้น การปกครองคณะสงฆ์มีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้าง

¹คำพิพากษาฎีกาที่ 7490/2542 ระหว่างวัดโนนสูง และนายสมร บุญคน กับพวกจำเลยว่า วัดที่ได้รับอนุญาตให้สร้างเป็นวัดได้ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งเป็นวัด เป็นเพียงสำนักสงฆ์ไม่มีอำนาจฟ้องคดี จึงถือว่ายังไม่เป็นนิติบุคคล.

²คำพิพากษาฎีกาที่ 2741/2541 ที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินที่พระภิกษุ ส. ได้มาในระหว่างเวลาที่อยู่ในสมณเพศ และพระภิกษุ ส. ไม่ได้จำหน่ายไปในระหว่างมีชีวิตหรือทำพินัยกรรมอย่างอื่น ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ซึ่งเป็นวัดที่เป็นภูมิลำเนาของพระภิกษุ ส. ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1623 ดังนี้ ไม่ว่าโจทก์จะซื้อมาโดยสุจริตไม่ก็ตาม โจทก์ก็ย่อมไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เพราะตาม พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 34 ที่วัดจะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติโจทก์ย่อมไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยซึ่งอาศัยอยู่ในที่ดินพิพาทได้.

ยาวนาน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมดูแลในปกครองของสงฆ์ได้ ที่เกิดจากความเชื่อถือไว้วางใจได้ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่เหมาะสม (พระมหาวีรุต ธีรวโร, 2562) โดยเฉพาะการบริหาร จัดการผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัด อีกทั้งไม่มีข้อบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของพระสังฆาธิการที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าอาวาส ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ใน ศาสนสมบัติของวัดกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นเพียงการเสนอเรื่องตามลำดับชั้นถึงกรมการศาสนา

แนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารจัดการที่พักรสงฆ์

ที่พักรสงฆ์ที่ไม่ได้ขออนุญาตในการสร้างวัดและการตั้งวัดย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองหรือในบังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังเช่นมาตรา 34 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด และที่ธรณีสงฆ์” มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” เมื่อที่พักรสงฆ์ไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550) จึงเสนอแนวทางดังนี้

1) การจัดการปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารจัดการศาสนสมบัติ

ปัญหานี้เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายเถรสมาคม บางส่วนไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้มีพื้นฐานมาจากพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 1484 แม้จะมีการแก้ไขปรับปรุงมาตามลำดับก็ตาม ก็ยังคงมีลักษณะบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป คือ

2) การเป็นผู้แทนในการจัดการศาสนสมบัติ

การเป็นผู้แทนในการจัดการศาสนสมบัติ จะต้องกำหนดให้ที่พักรสงฆ์ให้อยู่ในการกำกับดูแลของวัดที่ถูกต้อง เพื่อจะได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น จึงต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่น เรื่องสถานะนิติบุคคล เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ที่จะพึงมีได้เฉพาะบุคคลธรรมดา การแสดงเจตนาในการใช้สิทธิและหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีผู้แทน ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 วรรคสามว่า “เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป” ดังนั้นเจ้าอาวาสจึงเป็นทั้งผู้ปกครองของวัดตามมาตรา 37 (2) และเป็นผู้แทนวัดตามมาตรา 31 วรรคสาม ทั้งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความใน

ประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 45 ตำแหน่งเจ้าอาวาส จึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง หน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของเจ้าอาวาส คือ บำรุงรักษา วัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ตามมาตรา 37 (1) การจัดการศาสนสมบัติของวัดในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถสูงในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านศาสนาและด้านรายได้ของวัด เจ้าอาวาสในฐานะผู้แทนของวัดมีทั้งบทบาทของสงฆ์ที่จะต้องจรรโลงพระพุทธศาสนา รวมไปถึงการปกครองสงฆ์ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาในวัดและปกครองสวดสวดคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักพักอาศัยอยู่ในวัดอีกทั้งยังทำหน้าที่ในการจัดการกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวัดทั้งสิ้น โดยเฉพาะในฐานะผู้แทนของวัดในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นศาสนสมบัติของวัด เจ้าอาวาสต้องมีผลผูกพันทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ แต่การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าอาวาส ตามกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ เป็นการให้ความสำคัญในการปกครองคณะสงฆ์เท่านั้นไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาในทางโลกเอาไว้ด้วย การจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นศาสนสมบัติของวัด กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น นิติกรรมสัญญา เป็นต้น รวมไปถึงศาสตร์ในการบริหาร ซึ่งหากขาดความรู้ความเข้าใจการศึกษาทางโลกแล้ว อาจเป็นผลเสียและส่งผลไปถึงการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นที่จะเข้ามารองรับอำนาจของเจ้าอาวาสในฐานะผู้รับมอบอำนาจ รวมไปถึงการวางมาตรการหรือการมอบอำนาจให้บุคคล คณะกรรมการ หรือคณะบุคคล ดำเนินการบริหารจัดการแทนเจ้าอาวาส ก็อาจเกิดผลเสีย และไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการได้ นอกจากนี้ตำแหน่งเจ้าอาวาส มาตรา 45 ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา ถ้าเจ้าอาวาสหรือผู้แทนเจ้าอาวาสหรือผู้จัดประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการจัดประโยชน์แทนวัดโดยมิชอบ โดยหลักปฏิบัติดังกล่าวทั้งรู้และไม่รู้เท่าถึงการณ์ ถือว่ามีความผิดทางกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หากขาดการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของวัดที่เหมาะสม เจ้าอาวาสอาจจะมีผลผิดในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

การจัดหาประโยชน์จากศาสนสมบัติวัด ในกรณีที่วัดมีที่ดินมากพอจะนำมาหาประโยชน์ได้ ก็ให้วัดเหล่านั้นจัดหาประโยชน์เข้าวัดจากที่ดินเหล่านั้นได้ โดยการตั้งไวยาวัจกรเป็นตัวแทนของเจ้าอาวาสหรือแต่งตั้งผู้จัดหาประโยชน์ของวัดขึ้นดำเนินการ เหตุที่ต้องแต่งตั้งไวยาวัจกร ก็เพราะว่าการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติวัด โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องธุรกิจการค้าเชิงพาณิชย์ และการเงินซึ่งไม่เหมาะสมที่จะให้เจ้าอาวาสเข้ามาจัดการด้วยตนเอง กฎหมายจึงตั้งให้ไวยาวัจกรเป็นตัวแทนเจ้าอาวาส และเป็นตัวแทนของวัด ซึ่งวัดต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น ถ้าได้กระทำภายในขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น ตำแหน่งไวยาวัจกร จึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญสำหรับกิจการของคณะสงฆ์ตำแหน่งหนึ่ง ตามบทบัญญัติกำหนดให้ช่วยงานเจ้าอาวาส หรือ แทนเจ้าอาวาสเมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่จากเจ้าอาวาส จึงจะมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของ

วัดตามที่ได้รับมอบหมาย จากคุณสมบัติของคฤหัสถ์ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นไวยาวัจกร กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ได้กำหนดคุณสมบัติบางประการของไวยาวัจกรที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เช่น ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของไวยาวัจกร อีกทั้งวาระในการดำรงตำแหน่ง และการสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมกับกิจการที่ได้รับมอบอำนาจเฉพาะเรื่อง อำนาจในการแต่งตั้งไวยาวัจกร นั้น คือ เจ้าอาวาสของวัดนั้นปรึกษาสงฆ์ในวัดพิจารณาคัดเลือกคฤหัสถ์ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และโดยทั่วไปแล้วเจ้าอาวาสมักจะแต่งตั้งบุคคลที่มีความคุ้นเคย หรือญาติพี่น้อง ให้เป็นผู้จัดการประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัด และในการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์บางประการจะต้องเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย เช่น การทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ซึ่งจะต้องรู้เรื่องกฎหมายอย่างถ่องแท้ ดังนั้นหากไวยาวัจกร ไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมย่อมทำให้เกิดผลเสียในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัดได้

3) การเป็นผู้แทนในการควบคุมตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของผู้เกี่ยวข้อง

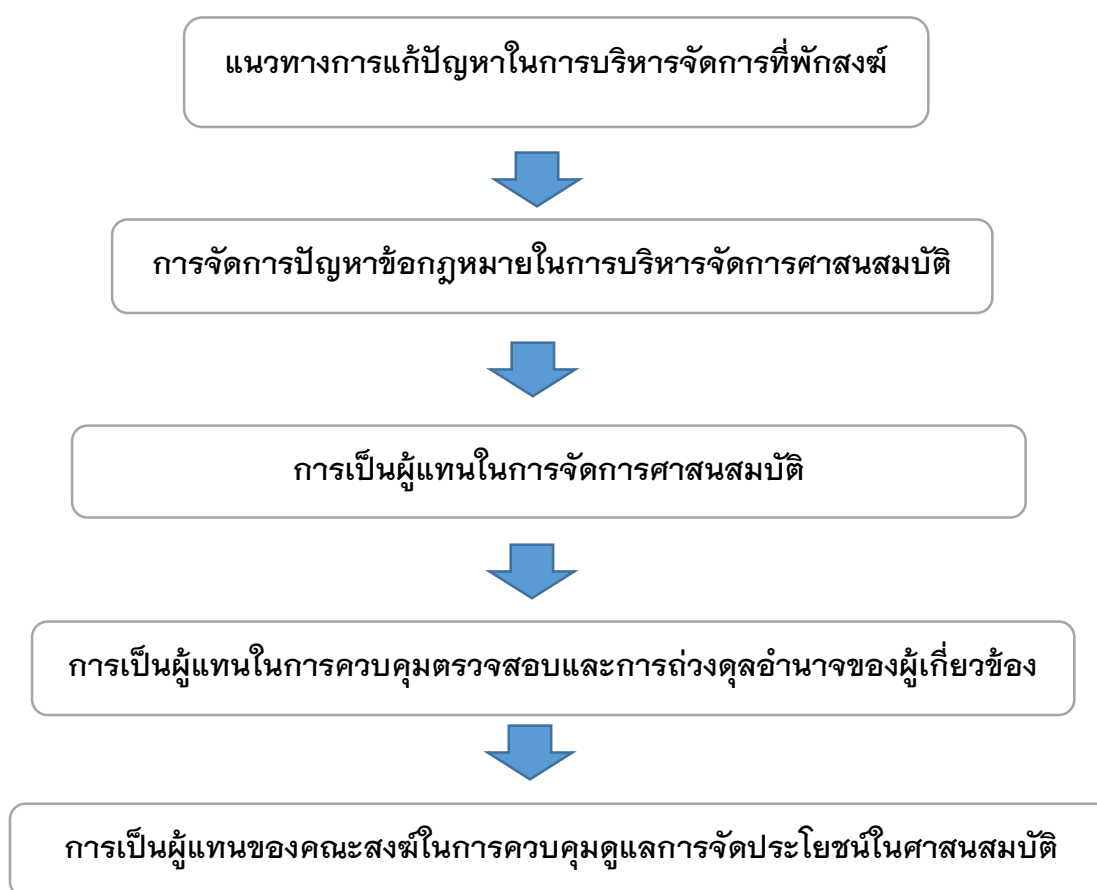
มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติถึงการสร้างวัด การตั้งวัด การรวมวัด การย้ายวัด การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยไม่ได้กล่าวถึงการสร้างสำนักสงฆ์ ดังนั้น สำนักสงฆ์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศไทย ย่อมเป็นการใช้เรียกชื่อพ้องเป็นเพียงที่พักสงฆ์ คือ เป็นที่พำนักของพระภิกษุที่ไม่ได้ขออนุญาตสร้างวัดและตั้งวัดเพราะสำนักสงฆ์ ตามมาตรา 31 นั้น อาจแปลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ วัดที่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ซึ่งถ้าเกิดคดีความขึ้น กรณีนี้ ที่พักสงฆ์ที่ไม่ได้ขออนุญาตในการสร้างวัดและการตั้งวัดย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองหรือในบังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังเช่นมาตรา 34 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด และที่ธรณีสงฆ์” มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” เมื่อที่พักสงฆ์ไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน

4) การเป็นผู้แทนของคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติ

การปกครองคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 2 “คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม” และมาตรา 20 ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์แก่การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีเจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์” สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ได้จัดแบ่งเขตปกครองเป็นภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยมีเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบล เป็นผู้ปกครอง

ตามลำดับชั้น การปกครองคณะสงฆ์มีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างยาวนาน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมดูแลในปกครองของสงฆ์ได้ โดยเฉพาะการบริหาร จัดการ ผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัด อีกทั้งไม่มีข้อบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของพระสังฆาธิการที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าอาวาส ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัดกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นเพียงการเสนอเรื่องตามลำดับชั้นถึงกรมการศาสนา

ดังนั้นในการกำหนดเป็นผู้แทนของคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติ จะส่งผลดีต่อการบริหารคณะสงฆ์ได้อย่างเหมาะสมต่อไป “ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” เมื่อที่พัทธสงฆ์ไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน จากการนำเสนอในเบื้องต้นสามารถนำเสนอในรูปแบบแผนภูมิได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 1 แนวทางการแก้ปัญหาในการบริหารจัดการที่พัทธสงฆ์

บทสรุป

ที่พัทลุงซึ่งไม่ได้ขออนุญาตในการสร้างวัดและการตั้งวัดย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองหรือในบังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังเช่นมาตรา 34 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด และที่ธรณีสงฆ์” มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” เมื่อที่พัทลุงไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน ดังนั้นในการกำหนดเป็นผู้แทนของคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติ จะส่งผลดีต่อการบริหารคณะสงฆ์ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

ดังนั้นการเป็นผู้แทนในการควบคุมตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของผู้เกี่ยวข้อง การเป็นผู้แทนในการจัดการศาสนสมบัติ การจัดการปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารจัดการศาสนสมบัติและการเป็นผู้แทนของคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติ เพราะว่าที่วัดและที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี เมื่อที่พัทลุงไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ หรือนำไปสู่ความขัดแย้งในระดับสูงต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กรมการศาสนา. (2540). *คู่มือพระสังฆาธิการว่าด้วยเรื่องการคณะสงฆ์และการศาสนา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.
- กองแผนงานกรมศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ. (2542). *พระราชบัญญัติกฎระเบียบและคำสั่งของคณะสงฆ์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา.
- คชาภรณ์ เจริญศรี และคณะ. (2554). *คู่มือพระสังฆาธิการ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2551). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). (2549). *พุทธวิธีการบริหาร*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระนฤพันธ์ ญาณิสฺสโร. (2562). วิถีครูบา: แนวคิดและกลไกการพัฒนาสังคมแบบมีส่วนร่วม. *วารสารศิลปการจัดการ*, 3(3), 205–222.

- พระมหาวิจิตฺต ธีรวิโส. (2562). การพัฒนาสมรรถนะของพระสังฆาธิการในจังหวัดสุรินทร์. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 4(1), 169–180.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). *ปัญหาข้อกฎหมายในการบริหารจัดการศาสนสมบัติของ วัด*. สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561. จาก <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=74&head=4&item=n5>.
- อุดมศักดิ์ ชูโตชนะ. (2561). *ที่พักสงฆ์ สำนักสงฆ์ และวัด 1*. สืบค้นเมื่อ 30 มีนาคม 2561. จาก http://sta.onab.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=337&Itemid=348.