

ปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา : การก้าวล่วงอำนาจศาสนจักร
The Reform religious affairs : to breach the Church

ดร.ธิติวุฒิ หมั่นมี¹

Dr.Thitiwut Manmee

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มจร

บทคัดย่อ

บทนำ

บทความนี้เริ่มต้นจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ออกประกาศว่าเรื่องของการปฏิรูปซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ.2557 เรื่องสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว และจนนำไปสู่การมีคณะกรรมการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา ซึ่งถือเป็นเรื่องใหญ่ในวงการคณะสงฆ์หลังจากที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2535 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์มาจนถึงปัจจุบัน ในประเด็นที่จะกล่าวถึงนี้เป็นประเด็นที่คณะกรรมการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนาที่ได้รับแต่งตั้งมานี้จะมาปฏิรูปอะไร การปฏิรูปดังกล่าวนั้นหมิ่นเหม่ไปในการลิดรอนอำนาจของคณะสงฆ์หรือไม่ หรือเป็นการก้าวล่วงอำนาจคณะสงฆ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงถวายให้ตามพระราชบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้หรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่น่าสนใจในฐานะพุทธศาสนิกชนและอยู่ในวงการพระพุทธศาสนาพอสมควร

การกล่าวถึงการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนาในปัจจุบันนี้ ถ้าถามว่าถึงเวลาแล้วหรือยังที่ต้องมีการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา ก็ปฏิเสธไม่ว่าปัจจุบันนี้อยู่ภายใต้การนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือ คสช. ซึ่งเข้ามาเพื่อที่จะปฏิรูปบ้านเมืองให้เป็นไปในทางที่ดีตามแนวคิดของผู้นำ แต่ทว่า จะปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนาจะปฏิรูปอย่างไร ปฏิรูปอะไร ในฐานะที่เราเป็นพุทธศาสนิกชนถือว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดมาก ด้วยเหตุผลที่ว่า การปฏิรูปดังกล่าวจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของพระสงฆ์หรือวงการคณะสงฆ์หรือไม่ เพราะอำนาจของพระสงฆ์โดยเฉพาะผู้นำขององค์กรสงฆ์เป็นอำนาจที่ประมุขแผ่นดินหรือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้แต่งตั้งและถวายให้ และอำนาจดังกล่าวก็มีกฎหมายรับรองอีกด้วย แต่ถ้าจะมองให้มุมของคณะที่จะเข้ามาปฏิรูปก็อาจจะมองได้ว่ากฎหมายที่ว่านั้นฝ่ายอาณาจักรเป็นผู้ออกกฎหมายเพื่อรับรองฝ่ายศาสนจักรอยู่ดี แล้วความเป็นจริงของการปฏิรูปคืออะไร

ก่อนที่ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงการปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนาจะได้วิเคราะห์ถึงอำนาจของแต่ละฝ่ายก่อนว่า ในอำนาจของตนนั้นครอบคลุมประเด็นใดบ้างและวิเคราะห์ว่าการปฏิรูปในช่วงเวลานี้เหมาะสมหรือไม่อย่างไร การมีอยู่และการเสื่อมไปของอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจของฝ่ายอาณาจักรหรือฝ่ายศาสนจักรก็ตาม

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธและสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. E-mail: Armmo_2006@hotmail.com

อำนาจรัฐหรืออำนาจฝ่ายอาณาจักร

รัฐเกิดขึ้นด้วยความจำเป็นเมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม ผู้ใช้อำนาจรัฐคือคณะบุคคล อำนาจรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาดที่ผูกขาดการใช้ความรุนแรงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น การประหารชีวิต การจำคุก การยึดทรัพย์ ขณะเดียวกันอำนาจรัฐจะถูกใช้เพื่อการจัดการระเบียบสังคมด้วยการออกกฎหมาย วางโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ การใช้ทรัพยากร ฯลฯ อำนาจรัฐจึงครอบคลุมชีวิตของคนในสังคม อำนาจดังกล่าวนี้อาจเป็นดาบสองคม ในขณะที่มีความจำเป็นและสามารถนำไปสู่การพัฒนาสังคมได้นั้น ก็อาจส่งผลในทางลบต่อสมาชิกของสังคมได้ ด้วยเหตุนี้ระบบการเมืองที่ดีจึงต้องเป็นระบบที่สามารถควบคุมไม่ให้อำนาจรัฐถูกใช้ในทางผิด ๆ²

ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์การใช้อำนาจรัฐอยู่ที่กษัตริย์ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในทางที่ผิดจึงมีการพูดถึงระบบที่มีกษัตริย์ที่ยึดความเมตตา จริยธรรม ยุติธรรม เช่น กษัตริย์ในรูปของธรรมราชา และแม้กษัตริย์ในระบบเทวราชาที่ต้องอยู่ภายใต้กรอบความถูกต้อง เช่น ทศพิธราชธรรมและจักรวรรดิวัตร แม้อำนาจกษัตริย์ในยุโรปซึ่งถือได้ว่าได้อำนาจจากสวรรค์นั้นก็ต้องอยู่ในกรอบของความยุติธรรมและความเป็นธรรม มิฉะนั้นก็จะพบกับการคัดค้านหรือประท้วงของประชาชนในรูปของกบฏ ในกรณีของจีนนั้นจักรพรรดิมีอำนาจโดยได้รับอาณัติจากสวรรค์ แต่ถ้าไม่อยู่ในทำนองคลองธรรมจนนำไปสู่ผลเสียต่อประชาชนในสังคม โดยปล่อยให้ขุนนางกังฉินครองแผ่นดิน รีดนาทาเร้นภาษีประชาราษฎร์ ปล่อยให้ปล้นสะดมและทะเลาะพองเฟะ ฝ่ายกั้นน้ำพังทลาย เกิดโรคระบาด ฯลฯ ก็ถือว่าสวรรค์ถอนอาณัติกษัตริย์ ประชาชนมีสิทธิถอดถอนได้การใช้อำนาจรัฐในยุคประชาธิปไตยจะประกอบด้วย 3 ส่วนหลักๆ³

ส่วนที่หนึ่ง จะต้องเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) หรือไม่ขัดต่อประเพณีอันดีงาม

ส่วนที่สอง จะต้องเป็นการใช้อำนาจที่มีความชอบธรรม (Legitimacy) ไม่มากเกินไปไม่น้อยเกินไป เป็นที่ยอมรับของประชาชน

ส่วนที่สาม อำนาจนั้นจะต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรมและจริยธรรม (moral authority) ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมักจะกล่าวถึงหลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และหลักนิติธรรม (the rule of law) ทั้งหลายทั้งปวงก็คือความชอบธรรมแห่งอำนาจนั้น เพราะเมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ก็ถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย และอำนาจนั้นเป็นธรรม แต่ถ้ากระบวนกรออกกฎหมายขัดต่อหลักนิติธรรมตั้งแต่เบื้องต้น กฎหมายนั้นก็ขาดความชอบธรรม และอำนาจที่ใช้ก็ย่อมไม่ใช่อำนาจที่เป็นธรรม การยอมรับก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้น ระบบการเมืองใดก็ตามที่มีการใช้อำนาจรัฐโดยอ้างกฎหมาย (legality) โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรม (legitimacy) ศีลธรรมและจริยธรรม (moral authority) ย่อมเป็นระบบที่พัฒนาไปได้ยาก เพราะเมื่อการไม่ยอมรับเกิดขึ้นความขัดแย้งก็ย่อมจะตามมาและการแก้ไขความขัดแย้งเพื่อหาข้อยุตินั้นจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสังคมที่ระบบการเมืองเป็นระบบที่ขาดความชอบธรรมมาตั้งแต่ต้น ตัวอย่างที่สำคัญคือ ถ้ากติกาของระบบการเมืองนั้นคือ

² ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540), หน้า 23.

³ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 142.

รัฐธรรมนูญมีปัญหา ความขัดแย้งที่ตามมาคือการไม่ยอมรับทั้งตัวกติกา กระบวนการทางการเมือง รวมถึงตัวบุคคลที่ผ่านการเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจ เพราะเริ่มต้นผิดเสมือนหนึ่งการติดกระดุมเสื่อผิด และเมื่อเกิดการผิดพลาดเช่นนี้ย่อมจะนำไปสู่การไม่ลงรอยในสังคม การแก้ปัญหาโดยสันติวิธีจึงต้องใช้ความอดทนอดกลั้น ใจกว้างอย่างมาก โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก มิฉะนั้นโอกาสของการเกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การใช้ความรุนแรงแก้ปัญหา ก็จะเกิดขึ้นไม่ได้⁴

ในแง่หนึ่งระบบการเมืองโครงสร้างและกระบวนการของการใช้อำนาจรัฐเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสังคมไปสู่สภาพที่มีวัฒนธรรมและอารยธรรม วัฒนธรรมและอารยธรรมทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์ เพราะสัตว์อาจจะมิมีนิสัยและสัญชาตญาณแต่อาจจะไม่ถึงขั้นพัฒนาไปสู่วัฒนธรรมและอารยธรรมขั้นสูง มนุษย์มีความคิดจึงสามารถสร้างสิ่งที่เป็นนามธรรมเหนือกว่าสัตว์ ระบบการเมืองก็เป็นการสร้างวัฒนธรรมและอารยธรรม เพื่อช่วยทำให้มนุษย์สามารถมีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ การแจกแจงผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสถานะทางสังคมได้อย่างมีอารยธรรมและวัฒนธรรม จนนำไปสู่ความสันติสุขและการพัฒนา แต่เมื่อใดส่วนของวัฒนธรรมและอารยธรรมนี้ไม่สามารถจะพัฒนาไปได้อย่างเรียบร้อย และนำไปสู่ความขัดแย้ง เมื่อความขัดแย้งไม่สามารถจะแก้ไขเยียวยาภายในกรอบของวัฒนธรรมและอารยธรรม มนุษย์ก็จะกลับไปสู่สภาวะทางธรรมชาติที่ไม่ต่างจากสัตว์ทั่วไป นั่นคือ การใช้กำลังเข้าต่อสู้กันเพื่อหาข้อยุติ สงครามก็คือสภาพของมนุษย์ที่ล้มเหลวในทางการทูตและการเมือง มนุษย์ก็กลับไปสู่การใช้กำลังนั่นก็คือการกลับไปสู่ความเป็นสัตว์จึงเป็นเรื่องที่ไม่แปลกที่มีการทำทารุณกรรมต่อนักโทษและเชลยศึก แต่กระนั้นก็ตามมนุษย์ก็พยายามสร้างวัฒนธรรมและอารยธรรมแม้ขณะต่อสู้กันแย่งสัตว์ นั่นคืออนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการปฏิบัติต่อเชลยศึก

จะเห็นได้ว่าอำนาจรัฐที่กล่าวมาโดยสังเขปนั้นเป็นอำนาจที่ใช้ในการปกครองผลประโยชน์ของประเทศชาติและที่สำคัญต้องคำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรม จาริตประเพณีของรัฐนั้น ๆ ด้วย ต่อประเด็นอำนาจรัฐดังกล่าวนี้ ถ้ามองดูสถานการณ์อำนาจรัฐในประเทศไทยในยุคปัจจุบันนี้ (พ.ศ.2559) ถือว่าเป็นอำนาจรัฐเสมือนมีดาบอาญาสิทธิ์อยู่ในมือของผู้นำประเทศ ที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะว่า การขึ้นมาเป็นอำนาจของรัฐบาลชุดนี้นั้น เป็นการขึ้นมาเป็นอำนาจด้วยการยึดอำนาจของรัฐบาลชุดเดิม (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) พร้อมกันนั้นก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ปี พ.ศ.2557 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปรียบเสมือนดาบอาญาสิทธิ์ของรัฐบาล โดยเฉพาะมาตรา 44 ที่ระบุว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติ

⁴ จันทนา สุทธิจारी, การมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, (กรุงเทพมหานคร : วี.เจ.พรินติ้ง, 2544), หน้า 216.

ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่ง หรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ทั้งนี้เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและ นายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”⁵ ดังนั้นจึงถือว่าอำนาจรัฐในยุคของ คสช. เป็นอำนาจแบบเผด็จการก็คง ไม่ผิดนัก แต่การใช้อำนาจนั้นถ้าเกิดผลดีต่อประเทศชาติทำให้ประเทศไม่เสียผลประโยชน์ก็ยอมทำให้ การใช้อำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คำถามต่อมาคือว่าแล้วอำนาจรัฐที่ว่านี้ สามารถที่จะไปก้าวล่วงการบริหารงานหรือกิจการ พระพุทธศาสนาที่มี พ.ร.บ.คณะสงฆ์กำกับไว้แล้วนั้นได้หรือไม่ นี่ตากห่างหละคือสิ่งที่ต้องพิจารณา ก่อนที่จะหาคำตอบในคำถามดังกล่าวนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงอำนาจของฝ่ายศาสนจักรและที่มีของ ผู้นำของฝ่ายศาสนจักรเพื่อให้เข้าใจตรงกันเสียก่อน

อำนาจฝ่ายศาสนจักรหรืออำนาจหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช

เดิมเมื่อยังไม่มีกฎหมายคณะสงฆ์ สมเด็จพระสังฆราชมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองคณะ สงฆ์ตามพระธรรมวินัย ระเบียบแบบแผนในฐานะเป็นพระมหาเถรผู้ใหญ่ที่สุดของคณะสงฆ์เท่านั้น อำนาจบัญชาการอันเป็นต้วบทกฎหมายยังอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ผู้เป็นเอกอัครศาสนูปถัมภก และอยู่ที่เสนาบดีกระทรวงธรรมการ ผู้บริหารกิจการพระศาสนาต่างพระเนตรพระกรรณ ซึ่งออกเป็น พระบรมราชโองการ หรือประกาศให้คณะสงฆ์ถือปฏิบัติหรือวางระเบียบในการปกครอง

ต่อมาเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 กฎหมายได้กำหนดให้เจ้า คณะใหญ่และเจ้าคณะรอง เป็นมหาเถรสมาคมเป็นที่ทรงปรึกษากิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา ในขณะที่ยังว่างสมเด็จพระสังฆราช ต่อเมื่อได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชอำนาจบัญชาการคณะ สงฆ์ในสมัยนี้ตกมาอยู่กับองค์สมเด็จพระสังฆราชมากขึ้น สมเด็จพระสังฆราชมีอำนาจในการ บัญชาการคณะสงฆ์ หรือมีพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชในกิจการคณะสงฆ์ได้ แต่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ องค์พระมหากษัตริย์ตามรูปแบบการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั่นเอง⁶

ต่อมาเมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 อำนาจหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช เจ้าเด่นชัดขึ้น เป็นอำนาจสูงสุดเด็ดขาด ไม่ขึ้นกับองค์พระมหากษัตริย์ หรือฝ่ายบ้านเมืองอีก พระองค์ มีอำนาจในการบัญชาการคณะสงฆ์ในฐานะดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก แต่ต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติของกฎหมาย คือ ทรงออกสังฆาณัติโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ ทางคณะสังฆมนตรี และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธร ผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละฝ่ายรับผิดชอบ โดยตรงอยู่แล้วกฎหมายให้พระองค์ใช้อำนาจนั้นในฐานะพระประมุขเท่านั้น

ส่วนอำนาจหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ว่า “สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหา สังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช โดยไม่ขัดหรือแย้ง

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557, มาตรา 44 หน้า 15.

⁶ พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ประกาศมา ณ วันที่ 16 มิถุนายน รัตนโกสินทรศก 121 เป็นวันที่ 12270 ในรัชการปัตยุบันนี้.

กับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม”⁷ และมาตรา 9 ว่า “สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม”⁸

ตามกฎหมายนี้ สมเด็จพระสังฆราช ในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ โดยพระองค์เองได้ และในฐานะประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ย่อมมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารคณะสงฆ์และกิจการพระศาสนาทั้งหมด ต่างกับสมัยแรกที่อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ สมัยต่อมาเมื่อมีอำนาจแต่เพียงในนามพระประมุขจะใช้อำนาจบัญชาการก็ต้องผ่านสังฆสภา สังฆมนตรี และคณะวินัยธรผ่านสังฆสภา สังฆมนตรี และคณะวินัยธร อำนาจสมเด็จพระสังฆราชในปัจจุบันเท่ากับอำนาจสังฆนายก ประธานสังฆสภา และประธานคณะวินัยธร รวมกัน เพราะองค์กรทั้งสาม คือสังฆสภา คณะสังฆมนตรี คณะวินัยธร ตามกฎหมายปี 2484 รวมเป็นมหาเถรสมาคม ตามกฎหมายนี้จึงแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วนคือ⁹

1. อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก
2. อำนาจหน้าที่ ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก เป็นอำนาจในตำแหน่งพระประมุขโดยตรง มี 2 อย่างคือ อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์กับอำนาจตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อำนาจบัญชาการหมายถึงอำนาจที่จะสั่งการใดๆ อำนาจตราพระบัญชาคือ อำนาจที่จะวางระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติใดๆ ได้ เมื่อมีพระดำริเห็นว่าเป็นการสมควรในการบริหารคณะสงฆ์ กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างกว้างๆ มีข้อจำกัดเพียงว่า การบัญชาการและการตราพระบัญชานั้น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม หากขัดแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม ก็ไม่มีผลบังคับ คำสั่งหรือพระบัญชานั้นใช้ไม่ได้

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม นับเป็นอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหาร และการปกครองคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือออกคำสั่ง เพื่อให้การปกครองเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 มหาเถรสมาคมเป็นสถาบันบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลาง ซึ่งรวมอำนาจสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามกฎหมายเก่าเข้าไว้ อำนาจของสมเด็จพระสังฆราชในตำแหน่งนี้ จึงกว้างขวางและมีความรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม¹⁰

การจัดการโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดจากความต้องการของรัฐบาลในสมัยนั้น ซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศของจอมพลสฤษดิ์ ที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็ง จอมพลสฤษดิ์เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มี

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, หน้า 3

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁹ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 ตราไว้ ณ วันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2484 เป็นปีที่ 8 ในรัชกาลปัจจุบัน, หน้า 2.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-5.

การถ่วงดุลอำนาจกันนั้นนำมาซึ่งความล่าช้าและความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น 3 ทางคือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ให้ต้องประสบอุปสรรคและล่าช้าด้วยเหตุผลดังกล่าวมา คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. 2503 เมื่อคณะกรรมการทำงานสำเร็จ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่กิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบันและโดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินกิจการจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราชองค์สกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 พอสรุปได้ดังนี้¹¹

1. ยกเลิกพระราชบัญญัติ พ.ศ.2484 ซึ่งหมายรวมถึงการยกเลิกสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ส่วนอำนาจที่องค์กรทั้งสามเคยเป็นผู้ใช้แยกจากกันให้สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

2. ผลที่ตามมาก็คือ การยกเลิกตำแหน่งประธานสังฆสภา สังฆนายก และประธานคณะวินัยธร อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งทั้งสามถูกรวมกันเข้าและมอบให้ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้

3. อำนาจสูงสุดในการบังคับบัญชาคณะสงฆ์เป็นของสมเด็จพระสังฆราช ผู้ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ใน 2 ตำแหน่ง คือ¹²

3.1 โดยตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก หรือประมุขสงฆ์ไทย ทรงบัญชาการคณะสงฆ์เอง และทรงรับผิดชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 และ

3.2 โดยตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมทรงบัญชาการคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 18

4.มหาเถรสมาคม ประกอบด้วย¹³

4.1 สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช

4.2 สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ปัจจุบันมีสมเด็จพระราชาคณะทั้งสิ้น 6 รูป

4.3 พระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสี่รูปและไม่เกินแปดรูปเป็นกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ตามปกติสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งกรรมการครบทั้ง 8 รูป จึงทำให้จำนวนกรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละชุดมี 15 รูป อันประกอบด้วย

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, หน้า 3.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

¹³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, หน้า 4.

สมเด็จพระราชาคณะ 6 รูป กรรมการที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง 8 รูป และสมเด็จพระสังฆราช ในฐานะประธานกรรมการ

5. อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 มีความว่า “มาตรา 18 มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ หรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้”¹⁴

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามมาตรานี้มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามที่บัญญัติแยกอำนาจกันไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 แล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้ง 3 ส่วนนั้นได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธรในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ได้รวมกันเป็นมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ “ปกครองคณะสงฆ์” ของมหาเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 นี้ จึงมิได้หมายถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่บริหารการคณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรีเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงอำนาจหน้าที่ตราสังฆาณัติของสังฆสภา และอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธรชั้นฎีกาอีกด้วยรายละเอียดการใช้อำนาจทั้งสามส่วนของมหาเถรสมาคม เป็นดังนี้¹⁵

5.1 อำนาจนิติบัญญัติของมหาเถรสมาคม ในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ของสังฆสภา มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้¹⁶

- 5.1.1 ตรากฎหมายมหาเถรสมาคม
- 5.1.2 ออกข้อบังคับมหาเถรสมาคม
- 5.1.3 วางระเบียบมหาเถรสมาคม
- 5.1.4 ออกคำสั่งมหาเถรสมาคม

5.2 อำนาจบริหารของมหาเถรสมาคม โดยที่อำนาจการปกครองและบริหารกิจการคณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรีเดิมได้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารดังต่อไปนี้¹⁷

- 5.2.1 จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์
- 5.2.2 จัดแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค
- 5.2.3 จัดตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค
- 5.2.4 แต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, หน้า 5.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁶ อ้างแล้ว, หน้า 4.

¹⁷ อ้างแล้ว.

การปฏิรูปกิจการพระพุทธศาสนา : ประเด็นการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ได้บัญญัติถึงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชไว้ว่า ในกรณีตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะ ที่มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษา เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช จากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นำพระนามสมเด็จพระราชา เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แล้วนำกราบถวายบังคมทูล ให้พระมหากษัตริย์ทรงวินิจฉัย และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ สถาปนาสมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระสังฆราชต่อไป

การสถาปนา

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช การสถาปนาฐานันดรศักดิ์ และพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการถวายพระราชอำนาจไว้ให้ทรงสถาปนาได้ตามพระอภัยตามาทรงพระราชดำริเห็นสมควร ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช มีข้อควรทราบอยู่ 3 ประการ คือ

1. คุณสมบัติของผู้ควรได้รับการสถาปนา
2. พิธีการสถาปนา
3. ความเห็นของมหาเถรสมาคม

คุณสมบัติของผู้ควรได้รับการสถาปนา

1. ต้องเป็นสมเด็จพระราชาคณะ
2. มีพรรษาสูงสุด หรืออาวุโสสูงสุด *
3. มีศีลสมาจารวัตรเพียงพร้อม ไม่ต่างพร้อย เป็นที่เคารพสักการะของคณะสงฆ์

และประชาชน และ

4. ได้บำเพ็ญศาสนกิจเป็นประโยชน์แก่พระศาสนา และราชอาณาจักรเป็นอย่างมาก ทั้งยังสามารถปฏิบัติภารกิจต่อไปได้

* มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด

ความเห็นของมหาเถรสมาคม

แม้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ว่า การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมก็ตาม แต่รัฐบาลจะต้องสอบถามความเห็นของกรรมการมหาเถรสมาคม ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าถวาย พร้อมทั้งพระประวัติผลงานของสมเด็จพระราชาคณะ เพื่อทราบความเห็นของฝ่ายสงฆ์ด้วย ในคำประกาศสถาปนาจะปรากฏสังฆทรศนะอันเป็นมติของมหาเถรสมาคมอยู่ด้วย ตามทางปฏิบัติ กรรมการมหาเถรสมาคมจะถวายให้เป็นพระราชอำนาจที่จะทรงดำริวินิจฉัยตามพระราชอัธยาศัย (ขอให้สมเด็จพระบวรราชเจ้ามหาสุรสิงหนาทราชสมภารเจ้ามีพระมหากรุณา ทรงพระราชดำริสถาปนาตามพระราชอัธยาศัย เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง กรรมการมหาเถรสมาคมทุกรูปเต็มใจที่จะสนองพระเดชพระคุณ) เหตุผลก็เพราะว่า สมเด็จพระสังฆราชเป็นพระประมุข เป็นสิ่งขบิตร ผู้ปกครองสังฆ

มณฑล ควรเป็นที่ยอมรับเคารพสักการะของคณะสงฆ์มาก่อน หากไม่ฟังเสียงอาจเกิดเสียหายทางการปกครอง และการพระศาสนาได้

แต่การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ถือว่าไม่ปกติ ไม่เป็นไปตามครรลองคลองธรรมที่เคยปฏิบัติสืบมา กล่าวคือ แม้จะมีมติของมหาเถรสมาคมเพื่อเสนอต่อ นายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอทูลเกล้าฯทรงแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชแล้วก็ตาม นายกรัฐมนตรียังไม่ นำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ที่มีมติมหาเถรสมาคมเห็นสมควรแต่งตั้งเป็นสมเด็จพระสังฆราช นั้นกำลังอยู่ในระหว่างที่มีการดำเนินคดีอาญา ซึ่งการดำเนินคดีดังกล่าวนั้นผลปรากฏว่าผู้ที่มีมติมหาเถรสมาคมมีมตินั้นไม่มีเจตนาในการกระทำการดังกล่าวนั้น เป็นอันว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ปราศจากมลทินแล้ว อีกประเด็นหนึ่งที่ถือว่าอำนาจรัฐนั้นก้าวล่วงอำนาจศาสนจักรอย่างเห็นได้ชัด คือ มีการยื่นให้ กฤษฎีกาตีความว่าอำนาจในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายใด ซึ่งเมื่อพิจารณาตามกฎหมายจะเห็นได้ชัดว่านายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการนำรายชื่อที่ผ่านมติมหาเถรสมาคมขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อแต่งตั้งเท่านั้น แต่ทำไมหละนายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ? นี่เป็นคำถามที่พุทธศาสนิกชนและพระสงฆ์ทั้งหลายตั้งคำถามและต้องการคำตอบ

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรการที่ฝ่ายรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ออกบังคับใช้ได้เป็นประจักษ์พยานอย่างดีที่สุดที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรด้วยการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลได้ชื่อว่าการอุปถัมภ์แก่คณะสงฆ์ ทั้งนี้เพราะคณะสงฆ์ไม่มีอำนาจลงโทษพระภิกษุผู้ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรงและไม่ยอมสละสมณเพศ หากคณะสงฆ์ปล่อยไว้อย่างนั้นจะนำความเสื่อมเสียมาสู่วงการคณะสงฆ์ ในกรณีนี้คณะสงฆ์จำต้องพึ่งพิงอำนาจรัฐเพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ให้กับพระธรรมวินัย ดังจะเห็นได้จากมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 และมาตรา 44 ที่ว่า “ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์ไทย อันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียหรือความแตกแยก ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ” ก็แสดงถึงการที่คณะสงฆ์ไทยได้รับการคุ้มครองป้องกันจากอำนาจรัฐแม้ว่ามหาเถรสมาคมมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์อย่างเต็มที่ แต่ข้อนี้ไม่ได้หมายความว่าคณะสงฆ์มีอิสระจากการควบคุมของกลไกของรัฐ อำนาจฝ่ายรัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้ตลอดเวลาในนามของการอุปถัมภ์บำรุงพระศาสนา ดังจะเห็นได้จากข้อความบางมาตราแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังต่อไปนี้¹⁸

(1) พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชผู้ทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง (มาตรา 7 และ 9)

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามสมเด็จพระสังฆราช ผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง (มาตรา 10)

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการสร้างวัด การบริหารศาสนสมบัติของวัด และวางระเบียบการปกครองคณะสงฆ์เงินนิกายและอนัมนิกาย (มาตรา 6 32 40 และ 46)

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, หน้า 5.

(4) ในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการมหาเถรสมาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช (มาตรา 19) สมาคมโดยตำแหน่ง และกรรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม (มาตรา 13)

(5) กรรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักร ทั้งนี้เพราะอธิบดีกรรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคม