



## อำนาจอธิปไตย ในการปกครองคณะสงฆ์ (The sovereignty in the ruling Sangha)

ประเสริฐ จันทร์จำรัส<sup>1\*</sup>

### บทคัดย่อ

บทความวิชาการ เรื่องอำนาจอธิปไตยในการปกครองคณะสงฆ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อ เพื่อศึกษาการใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยพุทธกาลถึงปัจจุบัน เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาการใช้อำนาจอธิปไตย 3 ประการคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตั้งแต่สมัยพุทธกาลถึงปัจจุบัน

ในสมัยพุทธกาลนั้น พระพุทธเจ้าทรงใช้อำนาจทั้ง 3 โดยพระองค์เอง โดยมอบอำนาจให้คณะสงฆ์ใช้บ้างในส่วนของ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ, ส่วนในประเทศไทย สมัยสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี ใช้แต่อำนาจบริหาร และตุลาการ ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ, ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนปลายตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2445 จนถึงปัจจุบัน คณะสงฆ์ใช้อำนาจครบทั้ง 3 ประการคือ ในการปกครองคณะสงฆ์ไทย

**คำสำคัญ:** อำนาจอธิปไตย, การปกครองคณะสงฆ์

### Abstract

The aim of this academic paper title “ The sovereignty in the ruling Sangha” was to study the use of sovereignty in ruling Sangha since the Buddhist period to the present, data analysis by descriptive method in the 3 reasons is the sovereign legislative power, executive power and judicial power, it started from the Buddhist period time until present.

In the Buddhist period, the Lord Buddha used to all power by himself and authorized the Sangha in some parts of the executive power and judicial power, in Thailand the period of Sukhothai, Ayutthaya, Thonburi, it use the executive and the judiciary, not the legislature power, at the end of the Rattanakosin period at the year B.E. 2445 to present The ecclesiastical authority in all 3 reasons of the Sangha dominated Thailand.

**Keywords:** sovereignty, ruling Sangha

<sup>1</sup> ภาควิชารัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ศาลายา, นครปฐม

\* Corresponding author, Email: Chanjamrat@gmail.com.

## บทนำ

อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตย รัฐธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองทุกระดับ กำหนดอำนาจอธิปไตยซึ่งถือเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง ให้มีการแบ่งแยกการใช้ออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจบริหาร หรืออำนาจในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ บำบัดทุกข์บำรุงสุขประชาชน และอำนาจตุลาการหรืออำนาจในการตัดสินคดี เมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น องค์กรที่ใช้อำนาจทั้ง 3 ส่วนนี้ คือ รัฐสภา เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยใช้ในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์

การกำหนดให้มีการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน และให้มีองค์กร 3 ฝ่าย รับผิดชอบไปตามแต่ละองค์กร เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจแต่ต้องการให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน เพราะถ้าให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งส่วนแล้วอาจเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจแบบเผด็จการได้ เช่น ถ้าให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร คณะรัฐมนตรีก็อาจจะออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและนำกฎหมายนั้นไปบังคับใช้เพื่อประโยชน์ของตนเพียงฝ่ายเดียว การแยกอำนาจนั้นเป็นหลักประกันให้มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน และป้องกันการใช้อำนาจเผด็จการ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2541)

## วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษา การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองคณะสงฆ์ตั้งแต่สมัยพุทธกาลถึงปัจจุบัน

## ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร แบ่งข้อมูล เป็น 2 ประเภทคือ

1. พระไตรปิฎก
2. ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ ศึกษาจาก หนังสือ วารสาร อินเทอร์เน็ต จากห้องสมุดต่าง ๆ

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทบทวนหาความรู้จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปเนื้อเกี่ยวกับเรื่องการสอนของพระพุทธเจ้า แล้วนำเสนอเป็นประเด็น พร้อมบทสรุปและข้อเสนอแนะ

## หลักการใช้อำนาจอธิปไตยในพระพุทธศาสนา

หลักการใช้อธิปไตย พระพุทธเจ้าทรงนิยม ธรรมาธิปไตย คือ เอาหลักการเป็นใหญ่ มิใช่ อัตตาธิปไตย เอาตนเป็นใหญ่ หรือ โลกาธิปไตย เอาโลกหรือพวกพ้องเป็นใหญ่ ดังพระองค์แสดงไว้อย่างชัดเจน "ที่ใดไม่มีสัตบุรุษที่นั่นมิใช่สภา สัตบุรุษ คือ ผู้รู้จักเหตุผล-รู้จักคน รู้จักประมาณ-รู้จักกาล-รู้จักชุมชน และรู้จักความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล จึงอาจกล่าวได้ว่า "พระธรรมวินัย ของพระพุทธเจ้าเป็นหลักการปกครองของพระสงฆ์ โดยพระสงฆ์ และเพื่อพระสงฆ์อันมีประโยชน์ 10 อย่าง เป็นเป้าหมาย คือ

- (1) เพื่อหมู่คณะยอมรับว่าดี
- (2) เพื่อให้หมู่คณะมีความสุข
- (3) เพื่อช่มคนชั่ว
- (4) เพื่อปกป้องคนดี
- (5) เพื่อขจัดทุกข์ในปัจจุบัน
- (6) เพื่อตัดทุกข์ในอนาคต
- (7) เพื่อผู้ที่ยังไม่ศรัทธาได้มีความศรัทธา
- (8) เพื่อรักษาจิตของคนที่ศรัทธาอยู่แล้ว ให้เลื่อมใสยิ่งขึ้นไป



(9) เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม คือ พระพุทธศาสนา

(10) เพื่ออนุเคราะห์พระวินัย คือ หลักการอันดีงาม ของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ อย่างที่เรียกว่า "มีสันติสุขใน ส่วนตน และสันติภาพในส่วนรวม"

#### การใช้อำนาจอธิปไตย สมัยพุทธกาล

(1) พระพุทธเจ้า(พระองค์เดียว) โดยธรรมาธิปไตย

ทรงแสดงธรรม บัญญัติวินัย - นิติบัญญัติ

ทรงปกครองภิกษุสงฆ์ - บริหาร

ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ - ตลาการ

(2) พระพุทธเจ้า – พระธรรมราชา มีพระสารีบุตรเป็นพระธรรมเสนาบดี ช่วยงานตามที่โปรดให้ช่วยกับพระ โมคคัลลานะและพระเถระทั้งหลาย

ข้อ (1)-(2) นี้เป็นมูลฐานแห่งการปกครองคณะส่วนกลาง

(3) ทรงมอบให้สงฆ์ประชุมกันทำสังฆกรรมทั้งปวง สงฆ์ผู้เข้าประชุมพึงเป็นสมานสังวาสกะกัน จะต้องมิมติเป็น เอกฉันท์ และจะต้องเป็นไปตามธรรมวินัย (ธรรมาธิปไตย)

(4) การปกครองภายในเนื่องด้วยพระเถระ (เถราธิกะ) เช่นพระอุปัชฌาย์ อาจารย์ ปกครองสหิทธิวิหาริกอันเตวาลิก พระเถระปกครองอวาสิกะ (ภิกษุในอวาส) นั้นๆ

ข้อ (3)-(4) เป็นมูลฐานแห่งการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค

(5) เมื่อภิกษุสงฆ์มีจำนวนมากขึ้น ก็มีสมานสังวาสกะ นานาสังวาสกะ ก็ขึ้นอยู่กับข้อ (1) – (2) และปฏิบัติตาม นัยข้อ (3)-(4)

(6) พระพุทธเจ้าทรงมอบให้พระธรรมวินัย เป็นศาสดาแทนพระองค์ เมื่อพระองค์ทรงล่วงไป ต้องถือ ธรรมาธิปไตย เป็นหลักสำคัญ

หลังจากพระพุทธเจ้าปรินิพพานได้การทำสังคายนาครั้งที่ 1 เพื่อธำรงรักษาพระธรรมวินัย ดังพุทธวจนะใน คราวจะเสด็จดับขันธปรินิพพานว่า โย โว อานนท มยา ธมโม จ วินโย จ เทสิโต ปญญุตโต โส โว มมจเจยน สตถา. แปลว่า : ตูรอาณนท ธรรมและวินัยใด ที่เราได้แสดงแล้ว และบัญญัติแล้ว แก่เธอทั้งหลาย ธรรมและวินัยนั้น จัก เป็นศาสดาของเธอทั้งหลาย ในเมื่อเราล่วงลับไป (ที.ม.10/141/178)

พระเถระทั้งปวงเห็นความสำคัญของพระธรรมวินัยซึ่งจะสืบทอดพระศาสนาต่อไปในภายหน้า คือเมื่อพุทธองค์ ปรินิพพานไปแล้วให้พระธรรมวินัยเป็นศาสดาแทน ในการทำสังคายนาครั้งที่ 1 ที่ประชุมได้นำพุทธพจน์ที่ตรัสอนุญาตให้ หลังจากปรินิพพานไปแล้วถ้าสงฆ์จะถอนสิกขาบทเล็กน้อยได้ แต่ในที่ประชุมมีมติว่า จะไม่ถอนสิกขาบทที่บัญญัติไว้แล้ว และจะไม่บัญญัติ สิกขาบทใหม่ จากมตินี้ จึงทำให้คณะสงฆ์ใช้อำนาจอธิปไตยเพียง 2 อย่างคืออำนาจบริหารและอำนาจ ตลาการ เท่านั้น ส่วนอำนาจนิติบัญญัติการตราพระวินัย ใช้พระธรรมวินัยที่พระพุทธองค์ทรงบัญญัติไว้แล้วเท่านั้น

การปกครองคณะสงฆ์สมัยพุทธกาล เป็นการปกครองภายในศาสนาเอง ทางรัฐไม่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็เข้ามาช่วย อุปถัมภ์อารักขาในบางคราว และทางศาสนาก็ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการบ้านเมืองไม่แสดงธรรมขัดกับการเมือง ไม่ปฏิบัติ ให้ผิดพระราชกำหนด กฎหมายบ้านเมือง เช่น ไม่บวชราชาภิกษุ (ข้าราชการ) ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว ใน สมัยนี้ไม่มีปัจจัยทางการเมืองใดๆเกี่ยวข้อง จึงเป็นพุทธบัญญัติแท้ๆ เป็นพุทธศาสนาดั้งเดิม

#### การใช้อำนาจอธิปไตยในครองคณะสงฆ์สมัยสุโขทัย

ในสมัยสุโขทัย พระมหากษัตริย์และประชาชนส่วนใหญ่นับถือพุทธศาสนาสายเถรวาท การใช้อำนาจอธิปไตยใน คณะสงฆ์ไม่มีอะไรที่เปลี่ยนแปลงไปมาก ยังรวมอำนาจทั้ง 3 ไว้ด้วยกัน มีการปกครองคณะสงฆ์ภายใน คือ

(1) มีสังฆปริณายก มีพระอุปัชฌายะ อาจารย์ ตามข้อ 1-2 สมัยพุทธกาล

(2) พระมหากษัตริย์ทรงตั้งสมณศักดิ์ พระราชาทินาม

(3) มีสิ่งขมหายกแห่งวาสะหรือฝ้าย และมีเจ้าคณะประจำเมืองต่างๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง

(4) ชื่อสูงสุดแห่งพระสังฆนายกกว่า พระสังฆราช รองลงมาเรียกว่า ปู่ครู

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งพระสังฆราช จัดเรียงสมณศักดิ์อุดหนุนกิจการพระศาสนา จนทำให้ศาสนารุ่งเรืองมาก โดยเฉพาะสมัยพญาลิไท กษัตริย์องค์ที่ 4 การใช้อำนาจอธิปไตยที่ชัดเจนมีแต่เฉพาะอำนาจบริหาร ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง บทบาทของพระมหากษัตริย์ช่วยสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์มากกว่าที่จะไปก้าวก่าย จึงทำให้ศาสนาเจริญรุ่งเรือง ประกอบกับสถานการณ์บ้านเมืองสงบประชาชนเข้าวัดฟังธรรม

### การใช้อำนาจอธิปไตยสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอธิปไตย ผ่านพระสงฆ์ โดยได้รับแต่งตั้งให้มีสมณศักดิ์เป็นเจ้าคณะใหญ่ 3 คณะ ดังนี้ (เฉลิมพล โสมอินทร์, 2546, หน้า 88-97)

(1) ฝ้ายคามวาสี คณะสงฆ์ฝ้ายซ้าย คณะสงฆ์เก่าดั้งเดิม

(2) ฝ้ายอรัญวาสี คณะสงฆ์อยู่ป่า

(3) คณะสงฆ์ฝ้ายขวา นิกายวันรัตน์

องค์ไหนมีพรรษายุกาลมาก ก็เป็นสมเด็จพระสังฆราช คำว่า “ สมเด็จพระ ” นำมาจากเขมรสมัยอยุธยา เดิมคำว่า “ พระสังฆราช ” มีมากองค์ คือราชธานีและหัวเมืองใหญ่ทั้งหลาย จึงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขึ้นองค์หนึ่งใหญ่กว่า พระสังฆราช หรือสังฆราชาทุกองค์

ตั้งพระครูในราชธานีขึ้นเป็นพระสังฆราชาคณะให้พิเศษกว่าพระครูทั่วไปแต่เดิม แต่มาเรียกสั้นๆ ว่า พระราชาคณะ จะเห็นได้ว่าอำนาจทางการเมืองยุ่งเกี่ยวในศาสนจักรน้อย พระมหากษัตริย์ส่งเสริมและสนับสนุนกิจการพระศาสนาตามพระธรรมวินัย ไม่ได้ใช้อำนาจเข้าไปในศาสนจักรมาก เห็นได้จากตำแหน่งสังฆราชนับเอาจากระบบพรรษาเข้าทำหน้าที่ สมัยนี้การใช้อำนาจบริหารโดยเฉพาะตำแหน่งสูงสุด เป็นไปตามหลักธรรมวินัย คือใช้ระบบ อาวุโส

### การใช้อำนาจอธิปไตยสมัยกรุงธนบุรี

รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย ปกครองคณะสงฆ์คล้ายกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แบ่งเป็นฝ้ายซ้าย ฝ้ายขวา โดยจัดคณะคามวาสี เป็นฝ้ายซ้าย สมเด็จพระอริยวงศาคตสังฆราชาธิบดี เป็นเจ้าคณะ จัดคณะอรัญวาสีเป็นฝ้ายขวา พระพนรัตน์ เป็นเจ้าคณะ โดยจัดตั้งคณะเหนือ คณะใต้ ขึ้นแทน สองคณะนี้ยอมรับรวมเอาคณะอรัญวาสีเข้าไว้ในเขตของตน คือคณะหนึ่งๆ อาจแยกออกเป็น 2 คณะย่อย คือฝ้ายคามวาสี และฝ้ายอรัญวาสี ฝ้ายอรัญวาสีก่อนหน้านั้นเป็นคณะหนึ่งต่างหากมาก่อนและยังมิได้เลิกตำแหน่งเจ้าคณะฝ้ายอรัญวาสี จึงยังคงมีเค้าเป็น 3 คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะอรัญวาสี

ในสมัยนี้ มีช่วงเวลาอันน้อยไม่กี่ปี มีกษัตริย์เพียงพระองค์เดียว คือพระเจ้าตากสินมหาราช ซึ่งมีความสนใจพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก แต่ภายหลังเกิดความคลาดเคลื่อนในพระธรรมวินัย จึงมีการปลดสมเด็จพระสังฆราช มีการลงโทษพระสงฆ์โดยไม่เป็นธรรม จึงเห็นว่า พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจอธิปไตยแทนคณะสงฆ์ โดยตัดสินปัญหาเอง สมัยนี้ไม่ปรากฏชัดเจนว่ามีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ใช้แต่อำนาจบริหารและตุลาการเท่านั้น

### การใช้อำนาจอธิปไตย สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

#### 1. ในการปกครองคณะสงฆ์ช่วงต้น พ.ศ. 2325-2444

รัชกาลที่ 1 ทรงฟื้นฟูปรับปรุงพระพุทธศาสนาทุกด้าน ทรงสถาปนาพระอารามใหญ่น้อย รวบรวมทำสังคายนาพระไตรปิฎก ทรงปรับปรุงการคณะสงฆ์ ทรงแสวงหาเลือกสรรพระสงฆ์ ทรงสถาปนาแต่งตั้งพระสังฆราช พระราชาคณะทั้งปวง

การปกครองคณะสงฆ์ ก็คงแบ่งเป็นคณะเหนือ คณะใต้ ทุกคณะประกอบด้วยคามวาสี อรัญวาสี มีการเปลี่ยนแปลงนามพระราชาคณะบ้าง แต่ก็ยังมีเค้าเป็น 3 คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ และคณะอรัญวาสี



ได้มีประกาศพระบรมราชโองการบ้าง ออกกฎหมายพระสงฆ์บ้าง อุดหนุนพระพุทธบัญญัติ ให้ผู้ละเมิด ต้องโทษทางบ้านเมืองอีกส่วนหนึ่งด้วย และต้องทรงตั้งคฤหัสถ์ให้มีหน้าที่ปกครองสงฆ์ทั้งชำระอธิกรณ์ ตั้งพระอุปัชฌายะ ทั้งแต่งตั้งขุนนางเจ้าหน้าที่ชำระอธิกรณ์ มีชื่อว่า ขุนวินิจฉัยชาญคดี ขุนเมธาวินาจฉัย ส่วนใหญ่รวมอยู่ในกองสังฆการี กรมธรรมการ ซึ่งต่อมาเป็นกระทรวงในรัชกาลที่ 5 เจ้ากระทรวงปฏิบัติหน้าที่อย่างเจ้าคณะใหญ่โดยพฤตินัย พระเจ้าคณะ ตามทำเนียบสมณศักดิ์อยู่ในฐานะเป็นที่เคารพนับถือ และปกครองกันภายใน ตลอดถึงเจ้าคณะใหญ่

ในสมัยนี้การใช้อำนาจอธิปไตย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจทั้ง 3 พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อย่างชัดเจน รัชกาลที่ 1 ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมายคณะสงฆ์ขึ้นในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๓๔๔ รวม ๑๐ ฉบับ ดังที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายตราสามดวงแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นับเป็นกฎหมายคณะสงฆ์ชุดแรกที่ปรากฏหลักฐานอยู่ถึง ปัจจุบัน

## 2. ในการปกครองสงฆ์ช่วงกลาง พ.ศ. 2445-2504

2.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 (แสง อุดมศรี. การปกครอง คณะสงฆ์ไทย. มปป.) ยุคนี้เป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจอธิปไตย จากพระมหากษัตริย์สู่คณะสงฆ์ โดยมีผู้ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า เป็นผู้บัญชาการคณะสงฆ์และใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการ

พระมหาเถระที่ทรงปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครอง ประชุมวินิจฉัยในที่มหาเถรสมาคม ตั้งแต่ 5 พระองค์ขึ้นไป คำตัดสินของมหาเถรสมาคมนั้นให้เป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้ กรมหมื่นวชิรญาณวโรรส (สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส) จึงทรงเริ่มปฏิบัติหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ โดยมหาเถรสมาคม เป็นอันเริ่มสมัยพระปกครองพระโดยตรง โดยแบ่งการปกครอง ดังนี้

(1) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง หมายถึง การปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรเป็น อำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคม ตามมาตรา 4 ที่บัญญัติไว้ ให้เจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง คือ เจ้า คณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้าคณะใหญ่คณะกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย กับ พระราชาคณะ ที่เป็นรองเจ้าคณะทั้ง 4 คณะ ทั้งหมด 8 รูป เป็นมหาเถรสมาคม มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการพระศาสนาและการ ปกครองคณะสงฆ์แต่พระมหากษัตริย์

(2) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค คือ การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคควบ ขนานไปกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค กล่าวคือ มีการแบ่งส่วนการปกครองคณะสงฆ์ออกเป็นสังฆมณฑล มี เจ้าคณะมณฑลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชาคณะ เป็นผู้ปกครองดูแล กิจการคณะสงฆ์ใน สังฆมณฑลนั้น เจ้าคณะมณฑลนี้เทียบได้กับ ข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ทำหน้าที่ ปกครองประชาชนและบริหารราชการแผ่นดินในมณฑล ของฝ่ายบ้านเมือง รองจากเจ้าคณะมณฑลลงมา มีเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัดที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รองจากเจ้า คณะเมือง ก็คือ เจ้าคณะแขวงหรืออำเภอ เป็นผู้ปกครองเจ้าอาวาสวัดต่าง ๆ

ช่วงนี้ถือว่าเป็นช่วงแรกที่พระมหากษัตริย์มอบอำนาจให้พระปกครองพระองค์เอง และมอบอำนาจทั้ง 3 ให้คณะดูแล จึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

## 2.2 การใช้อำนาจอธิปไตยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ได้ สะท้อนฐานความคิดทางการเมืองของสังคมไทยในยุคนั้นได้ เป็นอย่างดี มีการแบ่งโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ใหม่ ที่มีการแบ่งแยกอำนาจ และคานอำนาจระหว่างกัน สอดคล้อง กับหลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจตามหลักอริปไตย โดยแบ่งอำนาจดังนี้ (พุทธรักษ์ ปรานนอก, มปป.)

1) พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชผู้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก แต่สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ พระองค์ทรงบัญญัติสังฆานัติโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรี และทรงวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธร

2) อำนาจการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อถ่วงดุลอำนาจตามแบบอย่างการปกครองบ้านเมือง อำนาจทั้ง 3 นั้น คือ อำนาจนิติบัญญัติ เรียกว่า สังฆานัติ อำนาจบริหารการคณะสงฆ์และอำนาจตุลาการ หรือที่เรียกว่าการวินิจฉัยอธิกรณ์ องค์การผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 นั้น ได้แก่

(1) **สังฆสภา** เทียบได้กับรัฐสภาของฝ่ายบ้านเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติสังฆานัติหรือกฎระเบียบสำหรับใช้บริหารและการปกครองคณะสงฆ์ สังฆสภาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 45 รูป ที่ได้มาจาก 1. พระเถระที่มีสมณศักดิ์ตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไป 2. พระคณาจารย์เอก และ 3. พระเปรียญเอก

(2) **คณะสังฆมนตรี** เทียบได้กับคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบ้านเมือง ทำหน้าที่เป็นรัฐบาลบริหารกิจการคณะสงฆ์ คณะสังฆมนตรีประกอบด้วยสังฆนายกคนหนึ่ง (เทียบได้กับนายกรัฐมนตรี) และสังฆมนตรีอื่นไม่เกิน 9 รูป คณะสังฆมนตรีแบ่งงานภายใต้ความรับผิดชอบออกเป็น 4 องค์กร เทียบได้กับกระทรวง แต่ละองค์กรมีสังฆมนตรีว่าการและสังฆมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบ องค์กรทั้ง 4 นั้น ได้แก่

- (1) องค์กรปกครอง
- (2) องค์กรศึกษา
- (3) องค์กรเผยแผ่
- (4) องค์กรสาธารณูปการ

ส่วนการปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้เป็นไปตามสังฆานัติที่กำหนดไว้มีตำแหน่งเจ้าคณะตรวจการภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส ปกครองบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปตามลำดับ

(3) **คณะวินัยธร** คือ ศาลของคณะสงฆ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความหรืออธิกรณ์ตีความกฎหมาย สังฆานัติและระเบียบคณะสงฆ์ต่างๆ คณะวินัยธรแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ คณะวินัยธรชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา

### 3. ในการปกครองคณะสงฆ์ปลาย พ.ศ. 2505-ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 กำหนดให้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประการ รวมอยู่ในอำนาจของมหาเถรสมาคมทั้งสิ้น (สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก, 2551, หน้า 85-109)

#### 3.1 อำนาจนิติบัญญัติ

ในมาตรา 18 กำหนดให้ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย และพระธรรมวินัยใช้บังคับได้

#### 3.2 อำนาจบริหาร

การปกครองส่วนกลาง

สมเด็จพระสังฆราช ทรงบัญชาการคณะสงฆ์และตราพระบัญชา โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม ทางดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม ๆ ประกอบด้วย

- (1) สมเด็จพระสังฆราช ประธานโดยตำแหน่ง
- (2) สมเด็จพระราชาคณะทุกรูป กรรมการฯ โดยตำแหน่ง
- (3) พระราชาคณะมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 4 รูป ไม่เกิน 8 รูป เป็นกรรมการ

รูปแบบการบริหารคณะสงฆ์ส่วนกลางประกอบด้วยเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 5 คือ เจ้าคณะใหญ่หนกลาง, เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ, เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก, เจ้าคณะใหญ่หนใต้ และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต.

การปกครองส่วนภูมิภาค

มาตรา 22 การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุ เป็นผู้ปกครองตามชั้นตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าคณะภาค
- (2) เจ้าคณะจังหวัด
- (3) เจ้าคณะอำเภอ
- (4) เจ้าคณะตำบล

เมื่อมหาเถรสมาคมเห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะตำบล เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้นๆ ก็ได้

### 3.3 อำนาจตุลาการ

กฎหมายธรรมนูญฉบับที่ 11 ว่าด้วยการลงนิกหกรรมได้มีการแบ่งการวินิจฉัยเป็น 3 ขั้นตอน คือ

(1) การพิจารณาขั้นต้น เป็นอำนาจเจ้าอาวาส แต่ถ้าผู้ถูกฟ้องเป็นเจ้าอาวาสหรือพระสังฆาธิการให้เป็นอำนาจของเจ้าคณะปกครองเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง

(2) การพิจารณาชั้นอุทธรณ์ เป็นอำนาจของคณะสงฆ์เหนือขึ้นไปจากเจ้าอาวาสหรือคณะพิจารณาขั้นต้น

(3) การพิจารณาชั้นฎีกา เป็นอำนาจมหาเถรสมาคม โดยมหาเถรสมาคมอาจพิจารณาตัดสินโดยไม่ผ่านการพิจารณาจากขั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ก็ได้

การใช้อำนาจตุลาการของมหาเถรสมาคม เป็นอำนาจเด็ดขาด ไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาตัดสินในขั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ ฉะนั้นการพิจารณาขั้นต้นและอุทธรณ์ไม่มีความสำคัญเท่าไร อำนาจนิติบัญญัติจึงขึ้นอยู่กับคณะสงฆ์ส่วนกลาง คือมหาเถรสมาคมทั้งสิ้น

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุป

การใช้อำนาจอธิปไตยในสมัยพุทธกาล พระพุทธเจ้าทรงใช้อำนาจพระองค์เดียว โดยธรรมาธิปไตย ทรงแสดงธรรมบัญญัติวินัยเป็นอำนาจนิติบัญญัติ, ทรงปกครองภิกษุสงฆ์เป็นอำนาจบริหาร, ทรงวินิจฉัยอธิกรณ์เป็นอำนาจตุลาการ ในช่วงการทำสังคายนาครั้งที่ 1 อันมีพระมหากัสสปะเป็นประธานได้มีมติร่วมกันว่าจะไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธองค์ไม่ทรงบัญญัติ และไม่ถอนสิกขาบทที่ทรงบัญญัติไว้แล้ว จึงทำให้หลังจากนั้น ไม่มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการปกครองคณะสงฆ์เลย ตั้งแต่พุทธองค์ปรินิพพาน จนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

เมื่อกาลเวลาผ่านไปจนถึง พ.ศ. 2445 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร์ศก 121 กำหนดให้มีมหาเถรสมาคมขึ้น จึงมีการใช้อำนาจอธิปไตยครบ 3 ประการ คือใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยกฎบัญญัติมหาเถรสมาคม บังคับใช้กับภิกษุสามเณรทั่วประเทศเหมือนอย่างพระธรรมวินัยที่พระพุทธเจ้าบัญญัติไว้ อำนาจทั้ง 3 ประการนี้รวมอยู่ในมหาเถรสมาคมอย่างสมบูรณ์ เมื่อบัญญัติแล้วห้ามผู้ใดขัดแย้งหรืออุทธรณ์ทั้งสิ้น จนกระทั่งรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ยุบมหาเถรสมาคม แยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อให้มีอำนาจถ่วงดุลย์กันตามหลักของประชาธิปไตย คือสังฆสภา ทำหน้าที่เหมือนรัฐสภา ตรากฎหมาย คณะสังฆมนตรีทำหน้าที่เหมือนคณะรัฐมนตรี บริหารคณะสงฆ์ และคณะวินัยธรทำหน้าที่เหมือนตุลาการ วินิจฉัยตัดสินอธิกรณ์และคดีสงฆ์

ใน พ.ศ. 2505 รัฐบาลได้ตรากฎหมายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มีผลทำให้ยกเลิกสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร แล้วริ่ระบบมหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร์ศก 121 แล้วนำอำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อย่างนั้นไว้ที่มหาเถรสมาคมเหมือนเดิม จนถึงปัจจุบัน



## 2. ข้อเสนอแนะ

- 2.1 ควรนำหลักธรรมวิจัยมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารคณะสงฆ์ เป็นหลักแล้วใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นตัวเสริม
- 2.2 ควรแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ออกจากกัน เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ ขององค์กรปกครองคณะสงฆ์
- 2.3 ควรขยายกฎหมายคณะสงฆ์ ให้ครอบคลุมพุทธบริษัท ทั้ง 4 เพื่อ จะได้ช่วยกันเป็นภาระในการสืบทอดพระพุทธศาสนาด้วยกัน

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2540). **พระไตรปิฎกฉบับภาษาไทย**. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก .(2551). **ลักษณะปกครองสงฆ์โดยสังเขปในการพระศาสนา**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- แสวง อุดมศรี. **การปกครองคณะสงฆ์ไทย**. (มปป) กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- เฉลิมพล ศรีอินทร์. ( 2546). **ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล.
- ลิขิต ธีรเวทิน. (2541). **การเมืองการปกครองของไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ม.ธรรมศาสตร์.
- พุทธรักษ์ ปราบนอก. (มปป) **พัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ไทย**. สาขาวิชาปรัชญาและศาสนา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

### กฎหมาย

- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ รัตนโกสินทร์ศก 121
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม 2535
- กฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ 11 ว่าด้วยการลงนิกหกรรม