

## อิทธิพลของระบอบประชาธิปไตยกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484\*

THE INFLUENCE OF THE DEMOCRATIC SYSTEM ON  
THE SANGHA ACT B.E. 2484 (1941)

พระเทพวชิรโกศล (เทพธีรวงศ์ ขนติโก), วรพรหม จันทรากุลศิริ, พระครูธรรมธรรฐาพร ปภสฺสโร

Phrathepwachirakosol (Thepthirawong Khanthiko), Woraphan Chandrakulsiri,

Phrakhrudhammathorn Sathaphorn Pabhassara

วัดบางนานอก กรุงเทพมหานคร

Wat Bangna Nok, Bangkok

Corresponding Author E-mail: sathaphorn.mana@mcu.ac.th

## บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่สะท้อนถึงการบูรณาการแนวคิดประชาธิปไตยเข้าสู่โครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ในประเทศไทย โดยในช่วงต้นของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการกำกับดูแลและจัดการคณะสงฆ์ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยที่เริ่มเป็นที่ยอมรับและขยายตัวในสังคมไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ผ่านพระราชบัญญัตินี้ โดยพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการบริหารที่มีความเป็นระบบ การกระจายอำนาจในการบริหารจากระดับสูงสู่ระดับท้องถิ่น และการปรับตัวของคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงแนวทางการกำหนดบทบาทของคณะสงฆ์ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบทบาทของผู้นำทางศาสนาและการมีส่วนร่วมของพระสงฆ์ในแต่ละระดับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ส่งผลให้เกิดการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งตำแหน่งทางสงฆ์อย่างมีระบบ การกระจายอำนาจส่งเสริมให้คณะสงฆ์ในแต่ละภูมิภาคสามารถดำเนินการตามบริบทของตน และสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้น แนวคิดประชาธิปไตยยังผลักดันให้เกิดการเพิ่มบทบาทของประชาชนในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับศาสนา สร้างระบบที่โปร่งใส และเน้นการตรวจสอบได้

**คำสำคัญ:** อิทธิพล; ระบอบประชาธิปไตย; พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

\*Received November 12, 2024; Revised December 17, 2024; Accepted December 24, 2024

## Abstract

The Sangha Act B.E. 2484 (1941) represents a significant turning point, reflecting the integration of democratic principles into the governance structure of the Thai monastic community. Initially, the Act served as a tool for government oversight and management of the Sangha to align with democratic ideals, which were increasingly recognized and expanded upon in Thai society following the political change of 1932. This article aims to examine and analyze the impact of the democratic system on the administrative structure of the Sangha through this Act, considering the systemic administrative changes, decentralization of authority from central to local levels, and the Sangha's adaptation to democratic principles. It also discusses guidelines for defining the role of the Sangha in operations consistent with the role of religious leaders and the involvement of monks at each level. The Sangha Act B.E. 2484 resulted in a clear administrative structure, with a systematic appointment of monastic positions. Decentralization enabled the Sangha in various regions to operate within their contexts, allowing for quicker responses to local issues. Democratic ideas further encouraged an increase in public participation in decision-making related to religious matters, promoting a transparent and accountable system.

**Keywords:** Influence; Democracy; Sangha Act B.E. 2484

## บทนำ

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นำมาซึ่งการเปลี่ยนผ่านสู่ระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรไทย อันส่งผลกระทบไม่เพียงแค่ฝ่ายอาณาจักร แต่ยังแผ่ขยายไปถึงฝ่ายพุทธจักรด้วย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ถือเป็นผลผลิตที่สะท้อนอิทธิพลของระบอบประชาธิปไตยต่อโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์อย่างเด่นชัด การเรียกร้องของพระภิกษุรุ่นใหม่ที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างที่พวกเขาเห็นว่าไม่เป็นธรรม เป็นแรงผลักดันสำคัญที่นำไปสู่การจัดทำกฎหมายฉบับนี้ โดยสะท้อนความพยายามปรับปรุงคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับระบอบใหม่ แม้กระบวนการจัดทำกฎหมายจะเผชิญกับความขัดแย้งเกี่ยวกับลัทธิวินัยที่เป็นปัญหาเรื้อรัง แต่สุดท้ายกลับสามารถก้าวผ่านอุปสรรคเหล่านั้นด้วยการประนีประนอมและการจัดการเชิงการเมือง จนกระทั่งมีการ

ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2484 ซึ่งนับเป็นกฎหมายสำคัญของการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ไทยในยุคใหม่

### พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484: อิทธิพลของระบอบประชาธิปไตย

เหตุการณ์อภิวัดณ์เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นอกจากจะส่งผลโดยตรงต่อระบอบการเมืองและระบบกฎหมายของฝ่ายอาณาจักรดังที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้ว ผลของการอภิวัดณ์ครั้งนี้ยังเกิดขึ้นกับฝ่ายพุทธจักรอีกด้วย กล่าวได้ว่า ก้าวแรกของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เกิดจากการข้อเรียกร้องของภิกษุหนุ่มกลุ่มหนึ่ง ที่ไม่พึงใจต่อโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ที่เป็นอยู่ โดยต่างเห็นพ้องต้องกันว่า โครงสร้างอันไม่เป็นธรรมนี้ เชื่อมโยงอยู่กับระบอบการปกครองแบบเก่าซึ่งได้สิ้นสุดลงแล้ว และเมื่อการปกครองฝ่ายบ้านเมืองเปลี่ยนรูปเป็นประชาธิปไตย การปกครองคณะสงฆ์ก็สมควรได้รับการ “ปฏิสังขรณ์” ให้มีลักษณะสอดคล้องต้องกันด้วย ซึ่งข้อเรียกร้องดังกล่าวสอดคล้องกับท่าทีของรัฐบาล ที่ต้องการปรับปรุงการพระศาสนาในเวลานั้น โดยมีมูลเหตุจูงใจหลายประการ แม้ในชั้นดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติฉบับนี้ของฝ่ายการเมืองจะประสบกับอุปสรรคนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นอันเกี่ยวข้องกับ “ลัทธิธินิกาย” (ศรีสุภา จันทรเดชะ, 2562) ซึ่งเป็นปมปัญหาในวงการคณะสงฆ์มาอย่างช้านาน กระนั้นข้อขัดข้องดังกล่าวก็ถูกล่วงไปได้ด้วยการประนีประนอมตามวิถีแห่งการเมือง และมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2484 (นันทนา มนตรีลาวัลย์, 2561)

#### โครงสร้างของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วพบว่า ประกอบด้วยเนื้อหาหลัก 2 ประการ คือ การจัดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งอนุโลมตามแบบอย่างของ “ระบอบประชาธิปไตย” ที่ฝ่ายอาณาจักรใช้เป็นแม่บทของการปกครองประเทศอยู่ในเวลานั้น และการรวมนิกายสงฆ์อันเป็นเจตนารมณ์สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ ที่ประสงฆ์ให้ธรรมยุติกนิกายและมหานิกายได้สมัครสมานสามัคคีรวมเป็นนิกายเดียวกัน (วศิน อินทสระ, 2560) ซึ่งทั้ง 2 ประเด็น สามารถอธิบายได้โดยลำดับ ดังนี้

#### รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์อย่างประชาธิปไตย

##### สมเด็จพระสังฆราช: อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช” บทบัญญัติถึงพระราชอำนาจในการตั้งประมุขสงฆ์ลักษณะนี้ ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ทั้งนี้ เป็นเพราะกฎหมายฉบับดังกล่าว ตราขึ้นภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กษัตริย์ย่อมทรงไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพเป็นล้นพ้นดังทราบกันอยู่แล้ว การสถาปนาสมเด็จพระ

พระสังฆราช จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในพระราชอำนาจโดยสภาพ และไม่จำเป็นต้องเขียนรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด (กรมการศาสนา, 2546) เมื่อมีการปกครองระบอบใหม่แล้ว ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ จึงได้กำหนดถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขึ้นไว้ด้วย อนึ่งมาตรา 5 มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนคุณสมบัติของพระเถระ ผู้จะได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชไว้แต่อย่างใด ซึ่งกรณีเป็นเช่นเดียวกับมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่ตราขึ้นใช้บังคับในเวลาต่อมา (พิชญ์ ศุภผล, 2558)

สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่ง “สกลมหาสังฆปริณายก” คือ ประมุขสูงสุดแห่งคณะสงฆ์ (มาตรา 6) เจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว ประสงค์ให้สมเด็จพระสังฆราชอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ เทิดทูนไว้เหนือภิกษุทั้งหลาย แต่พระองค์ไม่ได้ใช้อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์เองโดยตรง การใช้อำนาจเช่นนั้น จะต้องดำเนินตามวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด ซึ่งได้จัดวางให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองอย่างประชาธิปไตยของฝ่ายบ้านเมือง กล่าวคือ ในเบื้องต้นได้มีการแบ่งแยก “อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์” ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ อำนาจในการบัญญัติ “สังฆาณัติ” อันเป็นกฎเกณฑ์เพื่อใช้บังคับในหมู่สงฆ์ สมเด็จพระสังฆราชทรงใช้ตามคำแนะนำของสังฆสภา (มาตรา 7) อำนาจบริหารการคณะสงฆ์ ทรงใช้ทางคณะสังฆมนตรี (มาตรา 8) และอำนาจในการวินิจฉัยอธิกรณ์ ทรงใช้ทางคณะวินัยธร (มาตรา 9) (ชัยพล รัตนวงศ์, 2563) โครงสร้างดังกล่าวเทียบได้กับฝ่ายอาณาจักรที่กษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยตามที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทรงใช้เท่านั้น และต้องใช้ตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วย ตามหลักการปกครองในระบอบ Constitutional Monarchy ในระบอบเช่นนี้ กษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติทางรัฐสภา ด้านบริหารทางคณะรัฐมนตรี และด้านตุลาการทางศาลการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ลักษณะข้างต้น มุ่งหมายให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 ฝ่าย ต่างตรวจสอบถ่วงดุลกันและกันซึ่งการถ่วงดุลอำนาจอย่างนี้ คือ เป้าหมายของการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายตามที่ปรากฏในกฎหมายคณะสงฆ์ด้วยเช่นกัน (บัณฑิต รัตนวานิช, 2559)

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ บรรดาการกระทำของสมเด็จพระสังฆราชที่เป็นลายลักษณ์อักษรอันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ จะต้องมีบุคคลลงนามรับสนอง โดยปกติ ได้แก่ สังฆมนตรีรูปใดรูปหนึ่ง ตามมาตรา 36 ซึ่งบัญญัติว่า “...สังฆาณัติ กติกาสงฆ์ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์นั้น ต้องมีสังฆมนตรีรูปหนึ่งลงนามรับสนอง” อย่างไรก็ตาม กรณีการตั้งประธานและรองประธานสังฆสภา ตามมาตรา 12 การเรียกประชุมวิสาหมัญสังฆสภา ตามมาตรา 20 และการตั้งคณะสังฆมนตรี ตามมาตรา 28 กฎหมายบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนอง ก็ย่อมเป็นไปตามนั้น

แบบแผนการปฏิบัติที่กล่าวข้างต้นนี้ (ธีรศักดิ์ จารุจันทร์, 2557) อนุโลมมาจากหลักการในระบอบ Constitutional Monarchy ที่กษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงกระทำผิดไม่ได้ (the King can do no wrong) คำอธิบาย คือ ในรัฐที่ใช้ระบอบการปกครองเช่นนี้ กษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) ย่อมแยกต่างหากเป็นคนละคนกับหัวหน้าของรัฐบาล (Head of Government) ผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินลักษณะทวินิยม (dualism) ดังกล่าวนี้นี้ ย่อมทำให้กษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในผล ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่โดยที่รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้กษัตริย์ต้องลงพระปรมาภิไธยในเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วย (จิรพัฒน์ สิริบรรณ, 2559) ดังนั้น เพื่อให้การไม่ต้องรับผิดชอบข้างต้นเป็นไปโดยบริบูรณ์ ราชอาณาจักรประชาธิปไตยจึงได้คิดค้นเทคนิคทางกฎหมาย เรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (countersign) ขึ้นมา สำหรับใช้ถ่ายโอนความรับผิดชอบจากกษัตริย์ไปยังบุคคลอื่น โดยเทคนิคเช่นนี้ การลงพระปรมาภิไธยของกษัตริย์ในกิจใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน จึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ (ซึ่งโดยปกติคือ หัวหน้าของรัฐบาล เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่น) และบุคคลดังกล่าว ย่อมต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นในกิจนั้น ๆ แทนกษัตริย์ด้วย และภายใต้หลักการอย่างเดียวกันนี้ สมเด็จพระสังฆราช จึงไม่ต้องทรงรับผิดชอบในบรรดาการกระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ที่มีผู้ลงนามรับสนองเช่นกัน (สมหมาย วงศ์สุรวัฒน์, 2561)

ในมาตรา 10 บัญญัติว่า “ถ้าไม่มีสมเด็จพระสังฆราช หรือสมเด็จพระสังฆราชไม่ทรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราว ให้สังฆนายกหรือสังฆมนตรีซึ่งรักษาการแทนทำหน้าที่บัญชาการคณะสงฆ์แทนสมเด็จพระสังฆราช” มาตรา 10 คือ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง หรือพระองค์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการชั่วคราว แม้ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช จะไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง แต่ก็อาจว่างลงได้ด้วยเหตุหลายประการ (สมหมาย วงศ์สุรวัฒน์, 2561) ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 มิได้กำหนดเกี่ยวกับกรณีนี้ไว้ กระนั้นโดยทั่วไปแล้ว อาจมีได้ตั้งแต่ทรงสิ้นพระชนม์อันยอมทำให้ตำแหน่งว่างลงโดยสภาพ ทรงพ้นจากความเป็นภิกษุ ทรงลาออก และกษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดออกจากตำแหน่ง ซึ่งแม้จะมีได้บัญญัติถึงพระราชอำนาจเช่นนี้ไว้โดยชัดแจ้ง ก็สามารถตีความได้ว่า เมื่อกฎหมายบัญญัติให้ทรงสถาปนาได้ ก็ย่อมมีอำนาจถอดถอนได้อยู่ในตัว ส่วนกรณีไม่ทรงสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จะต้องเป็นเหตุที่เกิดขึ้นชั่วคราวเท่านั้น จะเป็นการประจำตลอดไปหาได้ไม่ ซึ่งในประการหลังนี้ จะต้องมีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชพระองค์ใหม่ เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราชตามที่กำหนดไว้แล้ว เห็นได้ว่ามาตรา 10 คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับ “การรักษาราชการแทน” และ “การรักษาการในตำแหน่ง”

นั่นเอง โดยการรักษาราชการแทน คือ กรณีที่ผู้เป็นเจ้าของอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจได้ เพราะไม่อยู่ เช่น ไปราชการต่างประเทศ หรือเพราะมีอุปสรรคอื่นขัดขวาง เช่น เจ็บป่วย จนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนการรักษาราชการในตำแหน่ง เป็นกรณีที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เพราะผู้ดำรงตำแหน่งตาย ลาออกหรือครบวาระ ข้อความคิดเหล่านี้ มีรากฐานมาจากหลักกฎหมายทั่วไปเรื่อง “หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ” ซึ่งทำให้องค์กร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อรักษาความต่อเนื่องของการปฏิบัติหน้าที่ (สมภพ ชนะวิทย์, 2559)

### **สังขสภา: อำนาจบัญญัติสังขานัตติ**

มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 บัญญัติถึงองค์ประกอบของ “สังขสภา” ซึ่งอาจเทียบได้กับองค์กรนิติบัญญัติของฝ่ายอาณาจักร ความว่า “สังขสภา ประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวนรวมกันไม่เกินสี่สิบห้ารูป คือ (1) พระเถระชั้นธรรมชั้นไป (2) พระคณาจารย์เอก และ (3) พระเปรียญเอก...” สังขสภาเป็นองค์กรที่ฝ่ายการเมืองผู้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก สังเกตได้จากบทบัญญัติว่าด้วยสังขสภา คือ ส่วนที่มีเนื้อหาและรายละเอียดมากที่สุด ด้วยเหตุที่เป็นองค์กรสำคัญ กฎหมายจึงกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสังขสภาไว้ในระดับสูง คือ ประกอบด้วยพระเถระชั้นธรรมชั้นไป ซึ่งเป็นกลุ่มของพระภิกษุที่มีอาวุโสสูงในทางสมณศักดิ์ พระคณาจารย์เอก และพระเปรียญเอก ซึ่งหมายถึงพระผู้สอบไล่ได้เปรียญธรรมตั้งแต่ประโยค 7-9 อย่างไรก็ดี แม้จะประสงค์ให้สังขสภาเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายบ้านเมือง แต่เมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกสังขสภา กลับมิได้มาจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผู้วิเคราะห์ว่า น่าจะเป็นเพราะในทัศนะของผู้บัญญัติกฎหมายนั้น หากกำหนดให้สมาชิกสังขสภามาจากการเลือกตั้งแล้ว อาจสุ่มเสี่ยงต่อการขัดพระธรรมวินัยได้ เนื่องจากในการเลือกตั้ง จำต้องมีการโฆษณาหาเสียงเพื่อให้เกิดความนิยมต่อพระสงฆ์รูปใดรูปหนึ่ง ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้ ย่อมกระทบกระเทือนในทางพระวินัยได้หลายประการ อีกทั้งคงเพราะการเลือกตั้งเป็นกิจในทางการเมือง ซึ่งฝ่ายศาสนาควรงดเว้นอย่างเด็ดขาด โดยในขณะที่มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ขึ้นใช้บังคับ คณะสงฆ์มีประกาศลงวันที่ 23 กันยายน 2480 ห้ามพระภิกษุสามเณรเกี่ยวข้องกับการเมืองด้วย มิพักต้องกล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่ต้องการส่งเสริมให้คณะสงฆ์เกิดความสามัคคี เลิกแบ่งแยกลัทธินิกายโดยเด็ดขาด ซึ่งผู้บัญญัติกฎหมายคงเห็นว่า หากกำหนดให้พระสงฆ์เป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสังขสภาดังเช่นการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมเกิดผลร้ายในทางแตกความสามัคคีได้ และด้วยเหตุที่สมาชิกสังขสภามีได้มาจากการเลือกตั้งนี้เอง จึงทำให้ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งประจำ ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเหมือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการมีวาระถือเป็น

สาระสำคัญเนื่องจากตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ทางผู้แทนเรียกร้องว่าต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจได้กำหนดตัวบุคคลที่จะเข้าไปในสภา เพื่อทำหน้าที่แทนตนเองได้เป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ การพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสังฆสภา เป็นไปตามมาตรา 15 คือมรณภาพ พ้นจากความเป็นภิกษุ ลาออก และสังฆสภาวินิจฉัยให้ออก โดยคะแนนเสียงเกินกว่าสองในสามของสมาชิกที่มาประชุม (นันทนา มนต์ริลาวัลย์, 2561)

อนึ่ง มาตรา 11 วรรคท้าย ยังกำหนดไว้ด้วยว่า หากพระภิกษุผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง คือ (1) พระเถระชั้นธรรมขึ้นไป (2) พระคณาจารย์เอก และ (3) พระเปรียญเอก มีจำนวนเกินกว่า 45 รูป อันเป็นจำนวนสมาชิกของสังฆสภา ก็ให้เป็นสมาชิกตามลำดับ คือ พระเถระชั้นธรรมขึ้นไป พระคณาจารย์เอก แล้วจึงพระเปรียญเอก และต้องถือตามลำดับอาวุโส (วิสุทธิ์ จันทรกุล, 2562)

องค์ประชุมของสังฆสภากำหนดไว้ในมาตรา 14 คือ ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม การแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มเช่นสังฆสภาต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือในหมู่สมาชิกขององค์กร ทั้งนี้ การประชุมสมาชิกขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อมีสมาชิมาประชุมครบ “องค์ประชุม” อันหมายถึง จำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่จะต้องมาประชุม เพื่อให้องค์กรกลุ่มนั้นมีความสามารถที่จะประชุมและมีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ในทางฝ่ายบ้านเมืองปัญหาว่าสภาควรจะมีสมาชิกเท่าใด จึงเป็นองค์ประชุม รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ บัญญัติไว้แตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วถือกันว่าอย่างน้อยต้องมีสมาชิมาประชุมกึ่งหนึ่ง จึงจะประชุมได้ ทั้งนี้เพราะลัทธิประชาธิปไตยนั้น ย่อมถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ อนึ่ง องค์ประชุมนี้ ต้องมีอยู่ตลอดเวลาที่มีการประชุม และในกรณีเป็นที่สงสัยว่าสมาชิกที่ยังประชุมอยู่จะมีจำนวนไม่ครบองค์ประชุม ย่อมเป็นสิทธิของสมาชิกสภาฯ ที่จะขอให้ประธานตรวจสอบ และหากตรวจสอบแล้วปรากฏว่า มีสมาชิกสภาฯ อยู่ในที่ประชุมไม่ครบองค์ประชุม ประธานต้องสั่งพักการประชุมหรือเลิกประชุมเสียแล้วแต่กรณี (วิสุทธิ์ จันทรกุล, 2562)

#### คณะสังฆมนตรี: อำนาจบริหารการคณะสงฆ์

ตามมาตรา 28 กำหนดองค์ประกอบของคณะสังฆมนตรี ว่าประกอบด้วยสังฆนายกคนหนึ่ง และสังฆมนตรีอีกไม่เกิน 9 รูป ทั้งนี้ ตามมาตรา 29 สังฆนายกและสังฆมนตรีอย่างน้อย 4 รูป ต้องเลือกจากสมาชิกของสังฆสภา นอกนั้นจะเลือกจากพระภิกษุผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสังฆสภาก็ได้ บทบัญญัติเช่นนี้เป็นไปในการทำนองเดียวกับกฎเกณฑ์ทางฝ่ายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 46 ประกอบมาตรา 47 ที่บัญญัติว่า ในคณะรัฐมนตรีที่ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอย่างน้อย 14 นาย และ

อย่างมาก 24 นายนั้น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก 14 นาย จะต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกนั้น จะเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ มาตรา 31 บัญญัติเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของสังฆมนตรี โดยแยกออกเป็น 2 กรณี คือ การพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และการพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคล (วศิน อินทสระ, 2560)

การพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ประกอบด้วย (1) เมื่อรับหน้าที่ในการบริหารการคณะสงฆ์มาครบ 4 ปี คณะสังฆมนตรีย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ในฝ่ายบ้านเมืองนั้น สภาผู้แทนราษฎรมีอายุ 4 ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภา ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้สภามีอำนาจควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้แล้ว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุลง หรือมีการยุบสภา คณะรัฐมนตรียังต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรที่จะให้ความไว้วางใจแก่คณะรัฐมนตรีหมดอายุ หรือถูกยุบเสียแล้ว ก็เป็นกรณีที่ถือไม่ได้ว่าคณะรัฐมนตรียังคงได้รับความไว้วางใจจากสภาต่อไป ในขณะที่สังฆสภา เป็นองค์กรที่มีความต่อเนื่อง ไม่มีการสิ้นอายุ เนื่องจากสมาชิกสังฆสภา ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งแบบสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้น คือ คณะสังฆมนตรี ไม่ได้มาจากความเห็นชอบของสังฆสภา การมีวาระ 4 ปี ของฝ่ายบริหารอย่างคณะสังฆมนตรี ตามมาตรา 31 จึงไม่ใช่ด้วยเหตุผลอันเกี่ยวข้องกับอายุขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แบบเดียวกับคณะรัฐมนตรี เรื่องวาระของคณะสังฆมนตรี จึงน่าจะเป็นเพราะกฎหมายประสงค์ให้ผู้ที่มีความสามารถได้มีโอกาสผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาทำหน้าที่บริหาร อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ (Spirit) ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ศรีสุภา จันทระเดช, 2562) (2) คณะสังฆมนตรีลาออกทั้งคณะ ซึ่งย่อมเป็นไปโดยสภาพในทางฝ่ายบ้านเมืองนั้น การลาออกก็เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีมีความรับผิดชอบทางการเมือง และในทางการเมืองนั้นไม่มีทางที่จะบังคับขึ้นใจให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบ ในเมื่อเขาไม่ปรารถนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่อง “สิทธิ” ไม่ใช่เรื่อง “หน้าที่” และการลาออกก็เป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่ง (พิชญ์ ศุภผล, 2558) (3) ความเป็นสังฆนายกสิ้นสุดลง สังฆนายกเป็นหัวหน้าของคณะสังฆมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารการคณะสงฆ์ เมื่อความเป็นสังฆนายกอันเป็นหัวหน้าสิ้นสุดลง ผู้ร่วมคณะก็ควรจะสิ้นสุดลงด้วย หลักเช่นนี้ปรากฏในการปกครองฝ่ายบ้านเมืองเช่นเดียวกันในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภานั้น เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล และได้รับความไว้วางใจจากสภาให้ประกอบคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง จึงมิได้กระทบเฉพาะตัวนายกรัฐมนตรี หากยังมีผลให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องสิ้นสุดลงด้วย (ชัยพล รัตนวงศ์, 2563)

ส่วนการที่ส่งมนตรีพ้นจากตำแหน่งเป็นรายบุคคลนั้น ได้แก่ (1) ถึงแก่กรรมภาพ ซึ่งเป็นเหตุตามธรรมชาติ (2) พ้นจากความเป็นภิกษุ ซึ่งย่อมทำให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นสังฆมนตรี (3) ลาออก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นสังฆมนตรีเป็น “สิทธิ” ไม่ใช่ “หน้าที่” เมื่อสังฆมนตรีรูปใดไม่ประสงค์จะรับผิดชอบทาง “การเมือง” ในการบริหารคณะสงฆ์อีกต่อไป ย่อมมีสิทธิที่จะลาออกได้ และ (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ถวายความเห็นให้ลาออก ซึ่งถือเป็นมาตรการในการเข้ามาควบคุมกิจการคณะสงฆ์ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลดังกล่าวไปแล้ว (บัณฑิต รัตนวานิช, 2559)

### คณะวินัยธร: อำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์

มาตรา 50 กำหนดให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์เป็นของคณะวินัยธร บทบัญญัตินี้ประสงค์ให้คณะวินัยธรมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับองค์กรตุลาการในฝ่ายบ้านเมือง ที่มีรับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เห็นได้จากมาตรา 52 ที่บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของคณะวินัยธรไว้ ทำนองเดียวกับการรับรองความเป็นอิสระของตุลาการในการพิพากษาคดี ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยสังฆสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51 ออกสั่งขานัตริเบียบคณะวินัยธร พ.ศ. 2485 แบ่งการพิจารณาของคณะวินัยธรรออกเป็น 3 ชั้น คือ คณะวินัยธรชั้นต้น คณะวินัยธรชั้นอุทธรณ์ และคณะวินัยธรชั้นฎีกา นอกจากนี้ ยังได้ออกสั่งขานัตริให้ใช้ประมวลระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ พ.ศ. 2486 เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาของคณะวินัยธรให้เป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่าการใช้อำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธรเป็น “การกระทำทางตุลาการ” เช่นเดียวกับองค์กรศาล เพราะหากพิจารณาตามหลักการจัดองค์การของรัฐแล้ว ย่อมต้องจัดให้คณะวินัยธรเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการ กล่าวคือ มีสถานะเป็น “คณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง” อำนาจที่คณะวินัยธรใช้ในการวินิจฉัยอธิกรณ์ จึงเป็นอำนาจทางปกครอง ไม่ใช่อำนาจตุลาการ (ธีรศักดิ์ จารุจันทร์, 2557)

อนึ่ง มาตรา 57 บัญญัติให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ก็มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาข้าราชการสงฆ์ไว้เช่นกัน คือ มาตรา 42 ซึ่งเอาโทษในความผิดฐานขัดอำนาจเจ้าพนักงานแก่คุหศีล ผู้ขัดขึ้นต่อพระสงฆ์ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะ ซึ่งกระทำการตามอำนาจหน้าที่เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ตราบขึ้นภายหลังกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ใช้บังคับแล้ว มาตรา 57 ของพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2484 จึงกำหนดให้พระสงฆ์ผู้ดำรงตำแหน่งทางปกครองเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะอาญา โดยประสงค์ให้ได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อเจ้าพนักงาน

ตามกฎหมายดังกล่าว อันนับว่าเป็นการรัดกุมมากยิ่งขึ้น กระนั้นพึงตราไว้ด้วยว่าการที่มาตรา 57 บัญญัติไว้ข้างต้น ย่อมบังคับถึงอำนาจและหน้าที่ กล่าวคือ เมื่อมี “อำนาจ” ในทางการปกครองคณะสงฆ์เหมือนกับเจ้าพนักงานแล้ว หากกระทำผิดใน “หน้าที่” ก็จะต้องเป็นผิดฐานเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญาด้วยกัน (วิชญ์ วรรณ, 2561)

### บทบัญญัติว่าด้วยการรวมนิายสงฆ์

มาตรา 60 บัญญัติว่า “ก่อนที่จะได้ทำสังคายนาพระธรรมวินัยให้ครบถ้วนแต่อย่างช้าต้องไม่เกินแปดปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้ออกสงฆ์สามัคคี กติกาสงฆ์ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช กฎกระทรวง หรือระเบียบใด ที่จะบังคับให้ต้องเปลี่ยนลัทธิอันใด นิมนต์บิณฑบาตและปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว” จากกฎหมายอันเป็น “บทเฉพาะกาล” ข้างต้น เห็นว่ามาตรา 60 กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขในการกระทำกิจบางอย่างไว้ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

มาตรานี้ วางเงื่อนไขว่า ถ้ายังมิได้ทำการสังคายนาพระธรรมวินัยให้ครบถ้วน จะตรากฎเกณฑ์ใด ๆ อันมีผลในทางบังคับให้ต้องเปลี่ยน “ลัทธิอันใดนิมนต์บิณฑบาตและปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้ว” ไม่ได้ โดยลัทธิเช่นว่านั้น ก็คือ ลัทธินิกายของคณะสงฆ์ไทย อันได้แก่ มหานิกายและธรรมยุติกนิกายนั่นเอง ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากถ้อยบัญญัติแล้ว เงื่อนไขที่กำหนดไว้ย่อมสิ้นผลลง เมื่อทำการสังคายนาพระธรรมวินัยครบถ้วน อันทำให้สามารถออกกฎเกณฑ์บังคับให้เปลี่ยนลัทธินิกายเช่นว่านั้นได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นหลักประกันให้กิจอันมุ่งประสงค์เป็นไปในระยะเวลาที่แน่นอน มาตรา 60 ที่กำหนดเงื่อนไขไว้ดังข้างต้น จึงบัญญัติเงื่อนไขไว้ด้วยว่า หากพ้น 8 ปี นับแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะยังทำสังคายนาพระธรรมวินัยไม่แล้วเสร็จ เงื่อนไขที่บัญญัติข้อห้ามไว้เช่นนั้น ก็เป็นอันสิ้นผล ทำให้การออกกฎเกณฑ์เพื่อบังคับให้เปลี่ยนลัทธินิกาย ไม่ใช่การอันต้องห้ามตามกฎหมายนี้อีกต่อไป (สมภพ ธนะวิทย์, 2559)

กล่าวได้ว่าประเด็นเกี่ยวกับการรวมนิกายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484ถือเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจ ทั้งในฝ่ายบ้านเมืองและฝ่ายคณะสงฆ์ ต่างเห็นว่าสำคัญกว่าข้อใด ๆ ในกฎหมายฉบับนี้ และไม่อาจก้าวล่วงเสียได้ สำหรับรัฐบาลแล้ว เรื่องนี้ถือเป็นเป้าหมายที่ต้องผลักดันให้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐประชาธิปไตยที่เพิ่งก่อตัวในเวลานั้น ส่วนทางฝ่ายคณะสงฆ์ทั้งมหานิกายและธรรมยุติกนิกายต่างล้วนพยายามรักษาผลประโยชน์แห่งคณะหรือนิกายของตนเป็นสำคัญ และด้วย “วาระทางการเมือง” ของทุกฝ่าย จึงส่งผลให้กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้เป็นไปโดยราบรื่น ทั้งต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคอย่างมากมาย ที่สุดแล้วปัญหาสำคัญอันนี้ก็เป็นอันยุติลงด้วยการประนีประนอม กล่าวคือ ผ่อนผันให้บทบัญญัติเรื่องการรวมนิกายสงฆ์มีสถานะเป็นบท

เฉพาะกาล ซึ่งจะทำให้ได้ต่อเมื่อมีการส่งคายนาทะธรรมวินัยให้ครบถ้วนเสียก่อน แต่เงื่อนไขที่กำหนดไว้นี้ จะต้องเกิดขึ้นภายในเวลาไม่เกิน 8 ปี ดังได้อธิบายมาแล้ว (นันทนา มนตรีลาวัลย์, 2561)

## การจัดโครงสร้างคณะสงฆ์ตามหลักการแบบประชาธิปไตยและความพยายามรวมnikายสงฆ์: ผลทางการเมืองจากการตรากฎหมาย

การปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ที่มีโครงสร้างอิงตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฝ่ายอาณาจักร กล่าวคือ สร้างระบบถ่วงดุลแห่งอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติได้ก่อให้เกิดปัญหาอีกด้านหนึ่ง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะคณะสงฆ์ไม่คุ้นเคยกับการปกครองในลักษณะนี้มาก่อน ในสังฆสภาซึ่งสมาชิกประกอบด้วยพระเถระผู้เป็นชั้นอุปัชฌาย์อาจารย์ และพระอนุเถระผู้เป็นชั้นศิษย์ เมื่อต้องเข้าประชุมอภิปรายถกเถียงเสนอแนะกันในฐานะสมาชิก บรรยายกาศดังนี้ เป็นเหตุให้พระเถระผู้ใหญ่หลายรูปที่เป็นสมาชิกสังฆสภารู้สึกอึดอัด กลับเห็นไปในทางที่ว่า การกระทำดังกล่าวคือ การขาดสัมมาคารวะต่อผู้อาวุโส การประชุมสังฆสภาในระยะต่อมา จึงไม่ค่อยมีพระเถระผู้ใหญ่เข้าร่วมเท่าใดนัก ตรงกันข้ามกับสมาชิกสังฆสภาที่เป็นพระผู้น้อยกลับมีความกระตือรือร้นเข้าประชุมอย่างสม่ำเสมอ อำนาจบริหารการคณะสงฆ์ทางคณะสังฆมนตรีนั้น ก็ปรากฏว่าไม่ได้ผลแน่นอนเด็ดขาด เหมือนคณะรัฐมนตรีที่สั่งบังคับส่วนราชการ เพราะการใช้อำนาจเด็ดขาดแก่ผู้ละเมิดฝ่าฝืนกระทำไม่ได้โดยยาก ส่วนอำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์ทางคณะวินัยธรก็ไม่ได้ผลดีนักเช่นกัน เนื่องจากไม่มีเครื่องมือเครื่องมือนในการบังคับการเหมือนฝ่ายบ้านเมือง กล่าวคือ ไม่มี “ตำรวจพระ” ที่จะสืบสวนสอบสวนจับกุมผู้กระทำความผิด มีต้องกล่าวถึงว่าการพิจารณาตัดสินอธิกรณ์ ซึ่งเปรียบได้กับการตัดสินคดีความในทางโลก เป็นเรื่องทางเทคนิค จำต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการอบรมบ่มเพาะอย่างเป็นพิเศษ ในภาพรวม จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองคณะสงฆ์ภายใต้หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่มีประสิทธิผลมากนัก และสภาพที่เกิดขึ้นนี้ได้ถูกบรรยายไว้ในเหตุผลของการประกาศใช้กฎหมายคณะสงฆ์ฉบับใหม่ ภายหลังการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ด้วย ความว่า “โดยที่การจัดดำเนินการกิจการคณะสงฆ์มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการกิจการจึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่...” (วิสุทธิ์ จันทรกุล, 2562)

อนึ่งใน พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เกิดความผันผวนทางการเมืองอย่างมาก ทั้งในฝ่ายอาณาจักรและในคณะสงฆ์เอง พระเถระในฝ่ายธรรมยุติกนิกายจำนวน 22 รูป นำ

โดยสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณวโร เจริญ สุขบท) ได้เข้าชื่อกันยื่นหนังสือลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2490 ถึงสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) สมเด็จพระสังฆราช เนื้อหาของหนังสือโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ที่จัดให้คณะสงฆ์มีการปกครองเป็นรูปการเมืองอย่างฝ่ายอาณาจักรนั้น ปรากฏชัดว่าเป็นไปโดยขัดกับวิธีการปกครองคณะสงฆ์ ตามพระธรรมวินัย ตลอดจนถึงศาสนประเพณีแต่ดั้งเดิม ที่ดำเนินไปอย่างอาจารย์ปกครองศิษย์ เคารพกันตามอาวุโสการประชุมในสังฆสภาที่เปิดโอกาสให้พระชั้นศิษย์ อภิปรายโต้เถียงกับพระชั้นอุปัชฌาย์อาจารย์ ย่อมเป็นเหตุให้เสื่อมความนับถือยำเกรง (วคิน อินทรสุข, 2560)

หนังสือของคณะพระเถระธรรมยุต ยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่า เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าจำนวนพระในฝ่ายธรรมยุติกนิกายมีน้อยกว่าฝ่ายมหานิกายมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมมีผลให้ฝ่ายมหานิกายเข้าเกณฑ์ที่จะเป็นสมาชิกสังฆสภาได้จำนวนมากกว่าฝ่ายธรรมยุตเป็นเงาตามตัว และหากมีการโต้เถียงกันระหว่างฝ่าย ๆ ที่มีเสียงข้างน้อยย่อมแพ้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากพระราชบัญญัตินี้ แม้มิได้ระบุถึงนิกายก็จริงอยู่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็เข้าเรื่องที่จะให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมาก กลืนฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย จึงตกอยู่ในฐานะ “เขียนกฎหมายซ่อนเงื่อน” และความข้อนี้ ผู้ทรงอำนาจในสมัยนั้น ย่อมรู้ดีและพึงอนุমানได้ตั้งแต่ต้นทั้งหลายทั้งปวงนี้ เห็นได้ชัดว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ออกมาเพื่อเปลี่ยนแปลงการพระศาสนาให้เป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายอาณาจักร (ศรีสุภา จันทรเดชะ, 2562)

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484 มีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ในการทำให้พระสงฆ์มหานิกายและธรรมยุติกนิกายกลับมารวมเป็นนิกายเดียวกันอีกครั้ง ในนามคณะสงฆ์ไทย หรือ “พระสงฆ์สยามวงศ์” แนวนโยบายดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายอย่างเด่นชัด สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (ติสสเทโว แพ พงษ์पालะ) สมเด็จพระสังฆราชจากฝ่ายมหานิกาย ซึ่งได้รับสถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2481 มีพระดำรัสในรัฐพิธีเปิดประชุมสามัญแห่งสังฆสภา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2485 ความตอนหนึ่งว่า “ตามที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 นั้น...กรณีกิจแรกและสำคัญที่สุดซึ่งท่านได้รับเกียรติให้เป็นผู้ปฏิบัติ คือ การทำสังคายนาพระไตรปิฎก...เพราะเมื่อทอดทิ้งปล่อยให้ปฏิบัติกันไปคนละทาง การปฏิบัติก็ฟั่นเฟือนผิดเพี้ยน ไม่เป็นระเบียบและทำให้เกิดการแตกแยกไม่มีสามัคคี...” ทั้งนี้ การสังคายนาพระไตรปิฎก ถือเป็นเงื่อนไขของการรวมนิกายสงฆ์ ตามหลักเกณฑ์ในบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 60 หรือในคราวที่พระภิกษุวัดพิชัยญาติการาม จังหวัดธนบุรี ซึ่งได้ออนไปเป็นธรรมยุติกนิกายระยะหนึ่ง ได้เข้าเฝ้าขอแสดงตนกลับเป็นมหานิกายตามเดิม ทรงมีพระดำรัสตอบหนึ่งว่า “...อันที่จริงคณะสงฆ์แห่งชาติไทยเดิมก็เป็นสงฆ์หมู่เดียว เพิ่งมาแยกออกเป็น 2 นิกายในสมัยรัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นี้ พระสงฆ์มหานิกายก็คือ พระสงฆ์หมู่เดิม นิกายที่ถือเป็นนานาสังวาสก์

ต่อสงฆ์หมู่เดิม แยกออกเป็นคณะหนึ่งเรียกว่า ธรรมยุติกนิกาย ส่วนคณะมหานิกาย ถ้าพระธรรมยุตต์ไม่ถือเป็นนิกายสังฆวาสก์ ก็ไม่รังเกียจ เพราะถือว่าพระธรรมยุตต์สืบเชื้อสายมาจากสงฆ์หมู่เดิม คือ มหานิกายนี้เอง...” ขณะที่พระสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติกนิกายนั้น ในระยะเริ่มแรกยังคงมีท่าทีวางเฉยต่อเจตนารมณ์ดังกล่าว (พิชญ์ ศุภผล, 2558)

ผลกระทบของระบอบประชาธิปไตยที่มีต่อโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ผ่านพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มีดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารคณะสงฆ์ โครงสร้างการบริหารถูกปรับให้ชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น เช่น การแต่งตั้งตำแหน่งทางสงฆ์ การกระจายอำนาจจากศูนย์กลางไปสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อให้คณะสงฆ์ในภูมิภาคต่าง ๆ สามารถดำเนินงานได้ตามบริบทและแก้ปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วขึ้น

2. การบูรณาการแนวคิดประชาธิปไตย การปกครองคณะสงฆ์ได้รับการออกแบบให้คล้ายกับระบบประชาธิปไตยของฝ่ายบ้านเมือง เช่น การแบ่งแยกอำนาจระหว่างองค์กร เช่น สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร สังฆสภาได้รับบทบาทคล้ายสภาผู้แทนราษฎร และคณะสังฆมนตรีคล้ายคณะรัฐมนตรี

3. การรวมนิกายสงฆ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้พยายามสร้างความสามัคคีระหว่างมหานิกายและธรรมยุติกนิกาย โดยเน้นการลดความขัดแย้งและสร้างความเป็นเอกภาพในคณะสงฆ์

4. การส่งเสริมบทบาทพระสงฆ์ในสังคมประชาธิปไตย แนวคิดประชาธิปไตยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทางศาสนา สร้างระบบโปร่งใส และเน้นการตรวจสอบได้ เพื่อให้คณะสงฆ์เป็นศูนย์กลางทางศาสนาและศีลธรรมของสังคม

5. การขัดแย้งและข้อจำกัด แม้โครงสร้างดังกล่าวจะเน้นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ก็พบปัญหาความไม่คุ้นเคยของคณะสงฆ์ เช่น พระเถระผู้ใหญ่บางรูปมองว่าการอภิปรายในสังฆสภาอาจกระทบต่อความเคารพผู้อาวุโส และการบังคับใช้อำนาจในระดับปฏิบัติยังมีข้อจำกัด เช่น การขาดเครื่องมือหรือกลไกเชิงบังคับเหมือนฝ่ายอาณาจักร

โดยรวม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการผสมผสานแนวคิดประชาธิปไตยเข้ากับการปกครองคณะสงฆ์ แม้ว่าจะยังมีความท้าทายในการปรับตัวของระบบปกครองคณะสงฆ์ในบริบทดังกล่าว

## สรุป

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐใช้กำกับดูแลและปรับโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ในราชอาณาจักรไทยให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยการบังคับใช้กฎหมายนี้มีผลให้เกิดการปรับโครงสร้างการบริหารคณะสงฆ์อย่างชัดเจน มีการแต่งตั้งตำแหน่งทางสงฆ์อย่างเป็นระบบ และกระจายอำนาจบริหาร

ไปสู่ระดับท้องถิ่น ทำให้คณะสงฆ์ในแต่ละภูมิภาคสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทางศาสนาและสร้างระบบที่โปร่งใสตรวจสอบได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ยังเน้นการรวมนิยามหานิกายและธรรมยุติกนิกายให้เป็นเอกภาพเดียวกัน เพื่อลดความขัดแย้งและเสริมสร้างความสามัคคีในคณะสงฆ์ โดยการปรับโครงสร้างดังกล่าวสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการสร้างระบบการปกครองของคณะสงฆ์ที่สอดคล้องกับการเมืองและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์อภิวุฒัน พ.ศ. 2475 ที่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ

### เอกสารอ้างอิง

- กรมการศาสนา. (2546). *ประวัติศาสตร์การปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย.
- จิรพัฒน์ สิริบรรณ. (2559). *การเมืองการปกครองในระบบ Constitutional Monarchy ของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.
- ชัยพล รัตนวงศ์. (2563). *บทบาทของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ในการปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.
- ธีรศักดิ์ จารุจันทร์. (2557). *การปกครองคณะสงฆ์ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทนา มนต์ริลาวัลย์. (2561). *พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บัณฑิต รัตนวานิช. (2559). *กฎหมายคณะสงฆ์กับพระราชอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- พิชญ์ ศุภผล. (2558). *การเมืองการปกครองไทยและกฎหมายคณะสงฆ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วศิน อินทรสุข. (2560). *การปรับปรุงกฎหมายคณะสงฆ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์.
- วิษณุ วรรณุญ. (2561). *การจัดการและการปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์รามคำแหง.
- วิสุทธิ จันทรกุล. (2562). *การพัฒนากฎหมายและการปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศรีสุภา จันทรเดชะ. (2562). *บทบาทของสงฆ์กับการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- สมภพ ชนะวิทย์. (2559). *กฎหมายและโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมหมาย วงศ์สุราวัฒน์. (2561). *การแยกอำนาจในระบอบ Constitutional Monarchy*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.