

สถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา

วรุฒม์ อรุณชุตี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2563

**Status of Abbot Churchwarden and Temple Committee  
According to Criminal Law**

**Varut Aroomchootee**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2020**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ สถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา

เสนอโดย นายวรุฒม์ อรุณชุตี

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์)

  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ป๋อง ศรีสินี)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

  
.....คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

หัวข้อวิทยานิพนธ์	สถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา
ชื่อผู้เขียน	วรุฒม์ อรุณชุตี
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

### บทคัดย่อ

ในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงเพื่อศึกษาความหมาย และอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งการบริหารจัดการศาสนสมบัติของวัด และศึกษาปัญหา ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับเจ้าอาวาสของวัดไทยรวมทั้งความรับผิดชอบทางอาญา รวมทั้งเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสของวัดไทย และต่างประเทศ ตลอดจนแนวทางในการพิจารณาให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561) และประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของเจ้าอาวาสของวัดและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดอย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความในวารสาร เอกสาร วิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำวินิจฉัยของศาลตลอดจนการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

ผลจากการศึกษาพบว่า

ประการแรก เจ้าอาวาสและไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาแต่มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เนื่องจากเจ้าอาวาสมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง ปัญหาความรับผิดของกรรมการวัด ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดทางอาญาของกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน



ทั้งนี้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประการแรก ควรกำหนดให้กรรมการวัดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับไวยาจักร

ประการที่สอง ควรกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการวัดเช่นเดียวกับไวยาจักร

**คำสำคัญ :** เจ้าอาวาส , ไวยาจักร , กรรมการวัด , ความรับผิดชอบทางอาญา



Thesis Title	Status of Abbot Churchwarden and Temple Committee According to Criminal Law
Author	Varut Aroomchootee
Thesis Advisor	Associate Professor. Achariya Chutinun
Department	Law
Academic Year	2019

### ABSTRACT

The purpose of this study was to study the meaning of and the powers and duties of the abbot under the Sangha Act of 1962, including the management of religious properties of temples and study the problems. The impact of legal measures on the supervision and abbot of Thai temples including criminal liability as well as for comparative analysis of the legal duties of the abbot of Thai temples and abroad as well as the guidelines for consideration of obtaining conclusions and recommendations for the amendment to the Sangha Act 1962 (Amendment 2018) and the Criminal Code relating to the criminal acceptance of the abbot of temples and people involved with temple management appropriately. The documentary research is the study of textbooks, books, articles in journals, research papers Related Laws and court rulings, as well as information from the Internet.

The results of the study showed that

Firstly, the abbot is an official under the Penal Code and is a government official under the Organic Act on Prevention and Suppression of Corruption, B.E. 2561.

Second, the liability problem of the temple committee In which there is no law clearly specifying the criminal liability of the measuring committee

There are suggestions as follows :

First of all, the duties and responsibilities of criminal liability should be made clear and appropriate.

Secondly, the criminal liability of the temple committee should be determined as well as the templewarden.

**Key Word :** Abbot, templewarden, temple committee, criminal liability

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยความกรุณาจากอาจารย์ รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์ ที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำ รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ อย่างละเอียดจนทำให้ผู้เขียนจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ได้เป็นผลสำเร็จ

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่ออาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้ความกรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำตลอดจนชี้แนะแนวทางในการวิเคราะห์เนื้อหาของเรื่องที่ทำวิทยานิพนธ์นี้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่ออาจารย์ รองศาสตราจารย์อัจฉริยา ชูตินันท์และอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาและคำแนะนำ ตลอดจนชี้แนะแนวทางในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในเรื่องกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงการอ้างอิงเชิงอรอดและบรรณานุกรมให้ถูกต้อง

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตที่ให้โอกาสผู้เขียนเข้ามาศึกษาในระดับที่สูงขึ้นจนทำให้ผู้เขียนได้เป็นมหาบัณฑิตสมดังความมุ่งมั่น ขอกราบขอบพระคุณบิดา (คุณพ่อวีระพล อรุณชุตี) และมารดา (คุณแม่วันเพ็ญ โททนาวาทกิจ) ซึ่งมีพระคุณอย่างหาที่สุดมิได้ที่คอยเป็นกำลังใจและให้การอุปการะผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมารดาของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้จัดปรกาศให้ผู้เขียนเข้ามาศึกษาต่อในระดับมหาบัณฑิต นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ ทั้งที่เรียนมาด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านแนวคิดและข้อมูล อีกทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทุกคนที่ไม่สามารถกล่าวนามจนครบได้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้เขียนขอมอบบูชาพระคุณบิดามารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณต่อผู้เขียนทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

วรุฒม์ อรุณชุตี

## สารบัญ

## หน้า

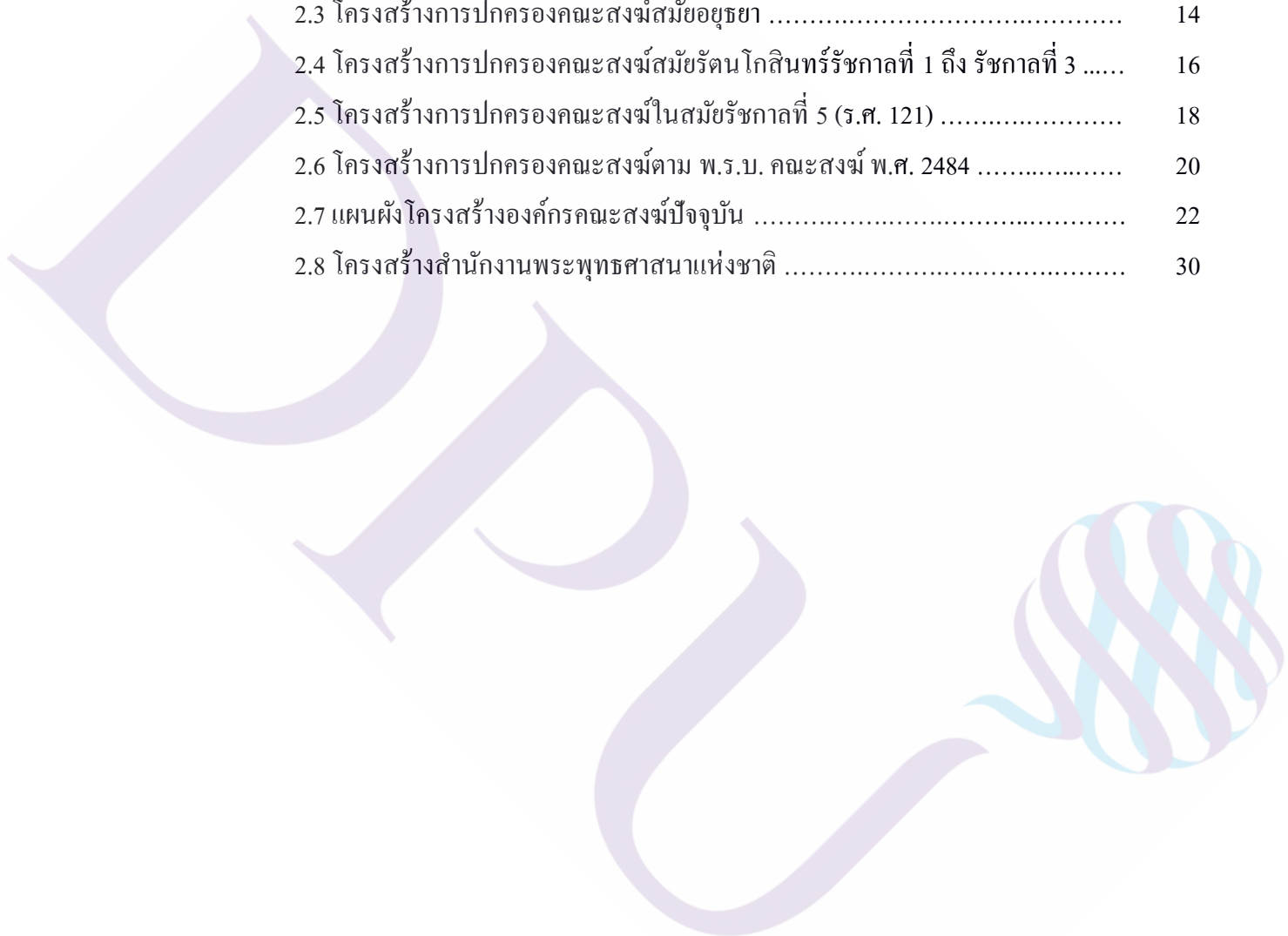
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญภาพ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ญ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา .....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา .....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
1.7 นิยามศัพท์ .....	7
2. ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 .....	8
2.1 ความหมายและรูปแบบของวัด .....	8
2.2 การบริหารและปกครองสงฆ์ .....	11
2.3 องค์กรปกครองคณะสงฆ์ .....	22
2.4 ประวัติความเป็นมาขององค์กรในการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย .....	27
2.5 กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย .....	31
2.6 หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและหลักธรรมาภิบาล .....	42
2.7 โครงสร้างความรู้รับผิดชอบทางอาญา .....	44
3. วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิและผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาสนาตามกฎหมายต่างประเทศ .....	72
3.1 ประเทศสหราชอาณาจักร .....	72
3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	77

## สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	83
3.4 ประเทศญี่ปุ่น .....	87
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะขององค์กรทางศาสนา และความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดตามกฎหมายของประเทศไทยและ ต่างประเทศ .....	92
4.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาและการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐของเจ้าอาวาสไวยาวัจกร และกรรมการวัด .....	92
4.2 วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของไวยาวัจกรและกรรมการวัด.....	101
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะขององค์กรทางศาสนา และความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดตามกฎหมายของประเทศไทยและ ต่างประเทศ .....	102
4.4 เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้กรรมการวัดมีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พ.ศ.2505 .....	103
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	105
5.1 บทสรุป .....	105
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	107
บรรณานุกรม .....	108
ประวัติผู้เขียน.....	112

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 การปกครองคณะสงฆ์สมัชชฺ์โขทัย .....	12
2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักรในสมัชชฺ์โขทัย .....	13
2.3 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัชชฺ์อยุธยา .....	14
2.4 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัชชฺ์รัตน โกสินทร์รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 3 .....	16
2.5 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 (ร.ศ. 121) .....	18
2.6 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 .....	20
2.7 แผนผังโครงสร้างองค์กรคณะสงฆ์ปัจจุบัน .....	22
2.8 โครงสร้างสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ .....	30



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 การตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร .....	88



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วัดไทยในพระพุทธศาสนามีฐานะเป็นนิติบุคคล (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561 มาตรา 31) มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และถือว่าเป็นองค์กรทางศาสนาที่มีบทบาทสำคัญทางด้านสังคมของไทยนับแต่อดีต ดังจะเห็นได้ว่าบ้าน วัด โรงเรียนมีความเชื่อมโยงกัน ในขณะเดียวกันวัดมีความสำคัญกับสังคมไทยมาตั้งแต่อดีตเป็นเวลายาวนาน ความผูกพันกับวัดเกี่ยวข้องกับบุคคล ชุมชน และสังคมมีความสัมพันธ์กันตั้งแต่ช่วงวัยแรกและช่วงสุดท้ายของชีวิต กิจกรรมภายในวัดมีความหลากหลายตั้งแต่เพียงเป็นสถานที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ เป็นสถานที่ให้พุทธศาสนิกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำบุญและประกอบศาสนกิจต่าง ๆ จนถึงการเป็นแหล่งท่องเที่ยว แหล่งนันทนาการ ศูนย์กลางการเรียนรู้ การพัฒนา การสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนกิจกรรมที่มีการดำเนินการในวัดมีความหลากหลาย ได้แก่ การทำบุญ ทำทาน ในรูปแบบต่าง ๆ การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา งานศพ งานบวช งานแต่งงาน งานวันเกิด ฯลฯ การเข้าหาวัดอุ้มงคล การจัดงานนันทนาการในรูปแบบต่าง ๆ (งานวัด) เป็นต้น โดยวัดจะมีความผูกพันกับคนในชุมชนและเป็นที่พักทางจิตใจพุทธศาสนิกชน และมีส่วนช่วยเหลือเกื้อกูลชุมชนใกล้เคียงอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการทำพิธีกรรมทางศาสนาการศึกษาเล่าเรียน รวมถึงการทำกิจกรรมต่างๆ ร่วมกับประชาชนในชุมชน พุทธศาสนิกชนก็มีส่วนช่วยในการทำนุบำรุงวัดด้วยการบริจาคทั้งในรูปแบบที่เป็นเงิน สิ่งของ และเวลาในการทำงานอาสาต่าง ๆ ร่วมกับวัด โดยที่กิจกรรมที่เกิดขึ้นเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการได้มาและการใช้ไปของเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ

ทั้งนี้ วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้วัดทั้งหลายย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น เรื่องสถานะนิติบุคคลของวัด เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ที่จะพึงมิได้เฉพาะบุคคลธรรมดา การแสดงเจตนาในการใช้สิทธิและหน้าที่จึงจำเป็นต้องมีผู้แทน ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 วรรคสามว่า “เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป”



ดังนั้นเจ้าอาวาสจึงเป็นทั้งผู้ปกครองของวัด ตามมาตรา 37 (2) และเป็นผู้แทนวัดตามมาตรา 31 วรรคสาม ทั้งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 45 ตำแหน่งเจ้าอาวาส จึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง หน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งของเจ้าอาวาส คือ บำรุงรักษา วัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ตามมาตรา 37 (1) การจัดการ ศาสนสมบัติของวัดในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถสูงในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านศาสนาและด้านรายได้ของวัด เจ้าอาวาสในฐานะผู้แทนของวัดมีทั้งบทบาทของสงฆ์ที่จะต้องจรรโลงพระพุทธศาสนา รวมไปถึงการปกครองสงฆ์ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาในวัดและปกครองสอดส่องคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักพักอาศัยอยู่ในวัดอีกทั้งยังทำหน้าที่ในการจัดการกิจการต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวัดทั้งสิ้น โดยเฉพาะในฐานะผู้แทนของวัดในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นศาสนสมบัติของวัด เจ้าอาวาสต้องมีผลผูกพันทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นๆ รวมไปถึงการหารายได้ของวัด จะเห็นได้ว่าแต่ละวัดมีแนวทางในการหารายได้ที่แตกต่างกันแต่โดยส่วนใหญ่วัดจะมีรายได้มาจากการตั้งซุ้มจำหน่าย และขายสินค้าของวัด เช่น ดอกไม้ รูปเทียน อาหาร วัตถุมงคล หนังสือธรรมะ หรือของที่ระลึกอื่น ๆ กับรายได้จากการจัดผลประโยชน์ทรัพย์สินที่เป็นรายได้จากการที่วัดให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และยังรวมถึงรายได้จากการให้บริการสถานที่สำหรับประชาชนหรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ศาลา อาคารอเนกประสงค์ หรือห้องประชุม เป็นต้น ส่วนรายได้อื่น ๆ ก็จะได้มาจากเงินบริจาค ค่าจอดรถ หรือค่าบริการห้องน้ำ ฯลฯ

นอกจากนี้ เจ้าอาวาสยังมีหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ธรณีสงฆ์ ก็ถือว่าเป็นแหล่งทำรายได้สำคัญของวัดอีกแหล่งหนึ่ง โดยตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 พื้นที่ธรณีสงฆ์ หมายถึง ที่ดินที่เป็นสมบัติของวัด ซึ่งเหลือจากการจัดแบ่งเขตสำคัญคือ เขตพุทธาวาส และเขตสังฆาวาส ให้เป็นเขตพื้นที่สำหรับเอื้อประโยชน์ใช้สอยในเชิงสาธารณะประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ โดยที่ดินของวัดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นเดียวกับที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่สามารถซื้อขาย หรือโอนเปลี่ยนมือได้ แต่วัดสามารถนำพื้นที่ธรณีสงฆ์ปล่อยให้เช่าได้ โดยเจ้าอาวาสของวัด ซึ่งอาจจะมอบหมายให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดการผลประโยชน์ของวัดเป็นผู้ดูแล

นอกจากนี้ เจ้าอาวาสยังต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศาสนสมบัติของวัด จะเห็นได้ว่าภาครัฐได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมกำกับรายได้ของวัด ได้แก่ ระเบียบการเบิกจ่ายเงินผลประโยชน์ของวัด พุทธศักราช 2488 , ระเบียบว่าด้วยการจัดประโยชน์แทนวัด พ.ศ. 2514 , ระเบียบว่าด้วยกรรมการศาสนสมบัติ พ.ศ. 2517 และระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่าอยู่

พ.ศ.2537 เป็นต้น<sup>1</sup> รวมไปถึงตามมติมหาเถรสมาคมครั้งที่ 25/2546 มติที่ 459/2546 ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการจัดประโยชน์ที่ดินศาสนสมบัติว่า “หลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนในการจัดประโยชน์ที่ดินศาสนสมบัติจะใช้ราคาประเมินที่ดินของสำนักงานที่ดินในปัจจุบันที่เช่าเป็นหลักซึ่งแยกออกเป็น 2 ส่วนคือ เงินบำรุงศาสนสมบัติ และอัตราค่าเช่า ค่าเช่าที่ดินเพื่อการพาณิชย์ คิดตามราคาประเมินที่ดิน และประเภทการเช่าของธุรกิจแต่ละประเภท ตามบัญชีกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินอาคารประเภทต่าง ๆ ของกรมการศาสนา”

เนื่องจากประเทศไทยมีวัดทั่วประเทศทั้งธรรมยุติกนิกายและมหานิกาย เป็นจำนวนถึง 41,664 แห่ง<sup>2</sup> การดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัดใด ๆ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสวัดนั้น ๆ ก็ตามการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดที่เจ้าอาวาสจะกระทำได้นั้น จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และจำเป็นต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติในการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดไว้เป็นแม่บทให้เจ้าอาวาสถือปฏิบัติ ซึ่งการจัดการทรัพย์สินของวัดในด้านการลงทะเบียนทรัพย์สิน การจำหน่ายออกจากทะเบียน การทำทะเบียนที่จัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่า วัดสามารถกระทำได้โดยเรียบริยง่าย เพราะมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ประกอบกับแบบทะเบียน แบบบัญชี และแบบพิมพ์อื่น ๆ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดไว้ให้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าอาวาส จะเห็นได้ว่าเจ้าอาวาสเป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารจัดการวัดรวมถึงการบริหารจัดการดูแลและจัดประโยชน์ในทรัพย์สินของวัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งด้านพระพุทธศาสนาเอง และการจัดหารายได้เพื่อทำนุบำรุงรักษาวัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกรและกรรมการวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาหลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาสถานะทางกฎหมายของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกรและกรรมการวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505รวมทั้งการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เนื่องจากหากเจ้าอาวาส ไวยาวัจกรและกรรมการวัดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับความผิดเจ้าพนักงานกระทำผิดซึ่งมีโทษทางอาญาหนักกว่าบุคคลธรรมดาและการเป็นเจ้าหน้าที่ของ

<sup>1</sup> สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. “กฎระเบียบ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562, จาก <http://www.onab.go.th/category/rule/>.

<sup>2</sup> “ข้อมูลทะเบียนวัด ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2562,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2562, จาก <http://www3.onab.go.th/2019/02/12/wattotalsummaryreport31012562/>

รัฐก็ต้องถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

ประการที่สอง ปัญหาความรับผิดชอบของไวยาวัจกร ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งต้องรับผิดชอบในโทษสถานหนักเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม

ประการที่สาม ปัญหาความรับผิดชอบของกรรมการวัด ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สี่ ความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าอาวาสและผู้เกี่ยวข้องกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ ยักยอก ซึ่งเป็นการกระทำโดยอาศัยความเชื่อถือและเลื่อมใสของประชาชนอันเป็นการกระทำไปโดยเจตนาซึ่งประมวลกฎหมายอาญามีได้บัญญัติเหตุจูงใจสำหรับพระไว้

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในการที่จะศึกษาสถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา เนื่องจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของวัดได้มีการตราขึ้นเป็นเวลานานแล้วไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันรวมทั้งยังขาดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพย์สินวัดและพระภิกษุ ดังนั้นจึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย และอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งการบริหารจัดการศาสนสมบัติของวัด

2. เพื่อศึกษาปัญหา ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับเจ้าอาวาสของวัดไทยรวมทั้งความรับผิดชอบทางอาญา

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสของวัดไทย และต่างประเทศรวมทั้งสถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา

4. เพื่อศึกษาแนวทางในการพิจารณาให้ได้ว่าซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561) และประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับสถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญาอย่างเหมาะสม

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561)และกฎกระทรวงที่รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าอาวาสและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ไวยาวัจกร กรรมการวัด เป็นต้น ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ควรบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของกรรมการวัด โดยความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าอาวาสและไวยาวัจกรมีลักษณะโทษที่สูงกว่า เพราะรัฐประสงค์จะควบคุมการทำหน้าที่ แต่ในขณะที่ความรับผิดชอบของกรรมการวัดมีลักษณะ ทั่วไป สมควรที่จะควบคุมการทำหน้าที่ของกรรมการวัดให้อยู่ในระดับเดียวกัน เพราะตำแหน่งทั้งสามมีความสัมพันธ์กับการบริหารทรัพย์สินของวัด ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนี้

มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ไวยาวัจกร และกรรมการวัด เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ประการที่สอง ควรกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินของภิกษุ เป็นเหตุฉกรรจ์เนื่องจากสถานะของผู้กระทำ ทั้งนี้ จากศึกษากำหนดแนวทางที่เหมาะสมไว้เฉพาะใน ความผิดฐานยักยอก ซึ่งข้อเสนอต่างๆ สามารถแจกแจงเป็นข้อๆ ได้ดังนี้

1. นำหลักในพระวินัยมาช่วยวินิจฉัยการเป็นเจ้าของทรัพย์สินของภิกษุ จากเดิมถือว่าการครอบครองทรัพย์สินที่ภิกษุได้รับ โดยตรง (ปาฏิบุคลิกทาน) ไม่ผิดพระวินัย ควรแก้ไขพระวินัยใหม่เป็นทรัพย์สินที่ภิกษุได้รับ โดยตรงถือเป็นทรัพย์สินที่พระวินัยไม่อนุญาตให้ภิกษุมิไว้ส่วนตัว ถือเป็นการครอบครองแทนวัด อันจะนำไปสู่การวินิจฉัยความรับผิดชอบยักยอกให้ชัดเจนขึ้นว่าเมื่อใดถือเป็นการ “เบียดบัง”

2. ตีความกรณี “ผู้มีอาชีพอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน”ตามมาตรา 354 เพื่อให้เกิดการตีความรวมถึงภิกษุเพื่อให้การยักยอกโดยภิกษุเป็นเหตุฉกรรจ์ที่ต้องรับโทษหนักขึ้น แต่ไม่จำต้องหนัก เท่ากับกรณีเจ้าพนักงานยักยอก ตามมาตรา 147

3. กำหนดให้มีความผิดฐาน “ยักยอกเงินวัด” เป็นมาตรา 353/1 ให้มีโทษหนักกว่าการยักยอกธรรมดา เพื่อคุ้มครองการทำนุบำรุงพุทธศาสนา

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการวิจัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2561) และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษากฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และญี่ปุ่น เพื่อนำผลการศึกษามาเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางกฎหมาย ตำบทยุทธศาสตร์ คำพิพากษาของศาล ทั้งของไทย และของต่างประเทศ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหา หาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความหมาย และอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมทั้งการบริหารจัดการศาสนสมบัติของวัด
2. ทำให้เข้าใจปัญหา ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมกำกับเจ้าอาวาสของวัดไทยรวมทั้งความรับผิดชอบทางอาญา
3. ทำให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสของวัดไทย และต่างประเทศรวมทั้งสถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญา
4. เพื่อให้ได้แนวทางในการพิจารณาให้ได้ว่าซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2561) และประมวลกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับสถานะของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามกฎหมายอาญาอย่างเหมาะสม

#### 1.7 นิยามศัพท์

“เจ้าอาวาส” หมายความว่า พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองวัด มีหน้าที่ปกครองดูแลอำนวยการทุกอย่างเกี่ยวกับวัด กฎหมายกำหนดให้วัดหนึ่งมีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง แต่จะมีรองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาสได้หลายรูปตามควรแก่ฐานะของวัด เจ้าอาวาสเป็น พระสังฆาธิการ และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

“คณะสงฆ์” หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจ ในหรือนอกราชอาณาจักร

“วัด” หมายความว่า สถานที่ทางพระพุทธศาสนา ปกติมีพระอุโบสถ พระวิหาร พระเจดีย์ รวมทั้งมีพระภิกษุสงฆ์อยู่อาศัย แบ่งออกเป็น

- 1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา
- 2) สำนักสงฆ์

“ไวยาวัจกร” หมายความว่า ผู้ทำกิจธุระ หรือผู้ที่กระทำการขนขวายแทนภิกษุ รวมถึงผู้ช่วยเหลือรับใช้ภิกษุหรือสงฆ์

“ศาสนสมบัติ” หมายความว่า สมบัติของพระศาสนา เป็นอุปกรณ์อันสำคัญยิ่งในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์และการพระศาสนา จัดไว้ 2 ประเภท คือ

- 1) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนามิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง
- 2) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง



## บทที่ 2

### ความหมาย แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505

ในบทที่ 2 จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของวัด รูปแบบของวัด การบริหารปกครองคณะสงฆ์ องค์การปกครองคณะสงฆ์ การกำกับดูแลวัดในประเทศไทย ระเบียบ กรรมการศาสนาได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินวัด และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาในบทที่ 3 ต่อไป

#### 2.1 ความหมายและรูปแบบของวัด

วัด คือ สถานที่ทางศาสนา ตามปกติจะมีเสนาสนะ และอาคารวัดต่างๆ รวมทั้งที่ดิน ทั้งที่เป็นที่ตั้งวัดที่ธรณีสงฆ์ ซึ่งเป็นศาสนสมบัติวัด ซึ่งในตัวที่ตั้งวัดจะมีอาคารเสนาสนะ แบ่งเป็น เขตพุทธาวาส ได้แก่ บริเวณที่ตั้งอุโบสถ วิหาร เขตสังฆาวาส ได้แก่ บริเวณที่พำนักอาศัยศึกษา ปฏิบัติธรรมวินัย และประกอบศาสนกิจของภิกษุ ตลอดจนเป็นที่บำเพ็ญกุศลต่าง ๆ ของพุทธบริษัท โดยทั่วไป ได้แก่ กุฏิ ศาลาการเปรียญต่าง ๆ เขตศาสนสงเคราะห์ ได้แก่ โรงเรียน พระปริยัติธรรม อาคาร ฌาปนสถานต่าง ๆ เป็นต้น

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535) มาตรา 31 บัญญัติว่า วัดมีสองอย่างคือวัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์

##### 1. วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

วิสุงคามสีมา หมายถึง เขตพื้นที่ที่พระภิกษุสงฆ์ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต เพื่อใช้จัดตั้งวัดขึ้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นเป็นการขอพระบรมราชานุญาตเฉพาะแต่บริเวณที่ตั้งพระอุโบสถเท่านั้น

<sup>1</sup> ปลื้ม โขทัยธูยางกูร, คำบรรยายกฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2550), น. 148.

วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ถือว่าเป็นวัดที่ถูกต้องและมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย วัดประเภทนี้ยังแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ “วัดหลวงหรือพระอารามหลวง” กับ “วัดราษฎร์”

- วัดหลวงหรือพระอารามหลวง หมายถึง วัดที่พระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์ ทรงสร้าง หรือวัดที่รัฐบาลหรือราษฎรทั่วไปสร้างขึ้นแล้วทรงรับไว้ในพระบรมราชูปถัมภ์

- วัดราษฎร์ หมายถึง วัดที่ราษฎรหรือประชาชนทั่วไปสร้างหรือปฏิสังขรณ์ทั้ง ได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและประกาศตั้งวัดโดยถูกต้องตามกฎหมายจากราชการแล้ว เพื่อช่วยทำนุบำรุง วัดสืบต่อกันมา ตามลำดับ

โดยทั่วไป วัดราษฎร์ อาจหมายรวมถึง วัดทั้งชนิดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ซึ่งได้ประกาศตั้งวัด ตามกฎกระทรวงแล้ว

สำหรับวัดหลวงหรือพระอารามหลวง มีการแบ่งระดับของวัดหรือพระอารามหลวง พระอารามหลวงแบ่งออกได้เป็น 3 ชั้น คือ

1) พระอารามหลวงชั้นเอก หมายถึง วัดที่มีเจดีย์สถานสำคัญ เป็นวัดที่บรรจุพระบรมอัฐิ หรือวัดที่มีเกียรติอย่างสูง มีเจ้าอาวาสเป็นพระราชาคณะผู้ใหญ่ขึ้นไป

2) พระอารามหลวงชั้นโท หมายถึง วัดที่มีเกียรติ มีเจ้าอาวาสเป็นพระราชาคณะสามัญขึ้นไป

3) พระอารามหลวงชั้นตรี หมายถึง วัดที่มีเกียรติหรือวัดสามัญ เจ้าอาวาสเป็นพระครูชั้นสูงขึ้นไป

ซึ่งพระอารามหลวงนั้นยังแบ่งตามฐานันดรศักดิ์ออกได้เป็น 4 ชนิด คือ

1) ชนิดราชวรมหาวิหาร หมายถึง พระอารามที่พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระยุพราช ทรงสร้างหรือปฏิสังขรณ์เป็นการส่วนพระองค์ โดยที่สิ่งปลูกสร้างนั้นมีขนาดใหญ่โตสมพระเกียรติ

2) ชนิดวรมหาวิหาร ลักษณะเดียวกับชนิดราชวรมหาวิหาร แต่มีความสำคัญน้อยกว่า

3) ชนิดราชวรวิหาร หมายถึง พระอารามที่พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระยุพราช ทรงสร้างหรือปฏิสังขรณ์เป็นการส่วนพระองค์

4) ชนิดรวิหาร หมายถึง พระอารามที่พระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระยุพราช ทรงสร้างหรือปฏิสังขรณ์แล้วพระราชทานเป็นเกียรติแก่ผู้อื่น

พระอารามหลวงแต่ละชั้นมิได้หมายถึงว่าจะมีชนิดของพระอารามครบทั้ง 4 ประเภท ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสำคัญของสถานที่ ขนาดและผู้สร้าง ซึ่งจะเป็นสิ่งกำหนดชนิดของพระอารามดังกล่าว ในปัจจุบันได้มีการจัดแบ่งชนิดของพระอารามตามระดับชั้นดังนี้



พระอารามหลวงชั้นเอก แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ราชวรมหาวิหาร
- 2) ราชวรวิหาร
- 3) วรมหาวิหาร

พระอารามหลวงชั้นโท แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ

- 1) ราชวรมหาวิหาร
- 2) ราชวรวิหาร
- 3) วรมหาวิหาร
- 4) วรวิหาร

พระอารามหลวงชั้นตรี แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

- 1) ราชวรวิหาร
- 2) วรวิหาร
- 3) สามัญ ไม่มีสร้อยต่อท้ายชื่อ

## 2. สำนักสงฆ์

หมายถึง สถานที่ตั้งพำนักอาศัยของหมู่พระภิกษุสงฆ์ ซึ่งไม่ได้ขอพระบรมราชานุญาตใช้ที่ดินแห่งนั้นเพื่อจัดตั้งเป็นวัดขึ้น ดังนั้นสำนักสงฆ์จึงไม่มีโรงพระอุโบสถเพื่อใช้เป็นที่ทำสังฆกรรม

นอกจากนั้น วัดที่กล่าวถึงในสองอย่างข้างต้นแล้ว ยังมีวัดร้าง ซึ่งหมายถึง วัดที่ไม่มีพระภิกษุสงฆ์ พำนักอาศัย หรือจำพรรษา หรือร้างสงฆ์ อาศัยทางราชการจะได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นวัดร้าง วัดร้างโดยสภาพยังเป็นนิติบุคคลอยู่โดยสมบูรณ์ และมีโอกาสที่จะยกวัดร้างเป็นวัดที่มีพระสงฆ์โดยดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง

โดยสรุป ประเภทของวัดแบ่งตามสภาพฐานะ 3 ประเภท ได้แก่

1) วัดหลวงหรือพระอารามหลวง หมายถึง วัดที่มีพระมหากษัตริย์ สมเด็จพระราชินี สมเด็จพระยุพราชทรงสร้างปฏิสังขรณ์เป็นการส่วนพระองค์ที่ดี พระราชทานเพื่อเป็นเกียรติแก่ผู้ดำศักดิ์ลงมา หรือแก่วัดเองก็ดี มีอยู่จำนวนหนึ่งที่พระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการบริพารผู้ใหญ่ ทรงสร้างหรือสร้างขึ้นทรงโปรดให้ปฏิสังขรณ์และสร้างขึ้นแล้วน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมถวาย เป็นอารามหลวง

2) วัดราษฎร์ ได้แก่วัดที่ประชาชนทั่วไปสร้างหรือปฏิสังขรณ์ทั้งได้รับอนุญาตให้สร้างวัดและประกาศตั้งวัดโดยถูกต้องตามกฎหมายจากราชการแล้ว เพื่อช่วยทำนุบำรุงวัดสืบต่อกันมา

ตามลำดับ วัดราษฎร์ หมายถึง วัดทั้งชนิดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ ซึ่งได้ประกาศตั้งวัดตามกฎหมายแล้ว

3) วัดร้าง ได้แก่ วัดที่ไม่มีพระภิกษุสงฆ์ พานักอาศัย หรือจำพรรษา หรือร้างสงฆ์ อาศัยทางราชการจะได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นวัดร้าง วัดร้างโดยสภาพยังเป็นนิติบุคคลอยู่โดยสมบูรณ์และมีโอกาสที่จะยกวัดร้างเป็น วัดที่มีพระสงฆ์โดยดำเนินการตามกฎหมายแล้ว

## 2.2 การบริหารและปกครองสงฆ์

การบริหารปกครองคณะสงฆ์มีการกำหนดวิธีการทางปกครองสามารถสืบค้นได้มาตั้งแต่สมัยสุโขทัย การศึกษาในส่วนนี้จะได้มีการนำเสนอวิธีการบริหารและปกครองสงฆ์ในสมัยต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยเรื่อยมาจนถึงสมัยปัจจุบันตามลำดับ ดังนี้

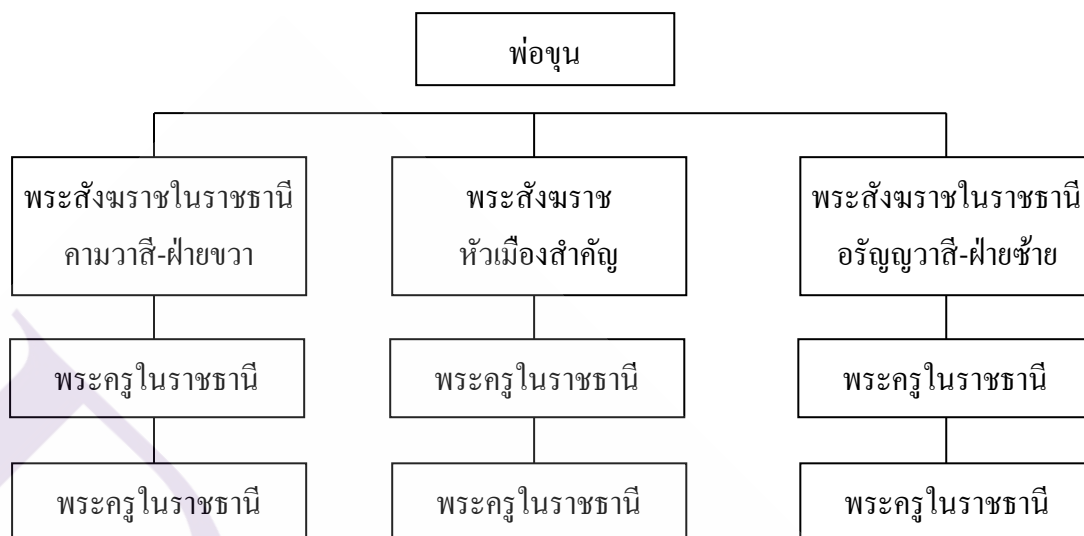
### 1. สมัยสุโขทัย

การปกครองสงฆ์สมัยสุโขทัย แบ่งออกเป็น 2 สาย ตามอย่างฝ่ายบ้านเมือง คือ<sup>2</sup> 1) คณะสงฆ์ฝ่ายวนวาสี แปลว่าผู้อยู่ป่า เป็นพระสงฆ์นิคายเดิมที่มาจากลังกา ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “อรัญญวาสี” ซึ่งคณะสงฆ์ฝ่ายนี้จะชอบอยู่วัดป่ามากกว่าวัดบ้าน เล่าเรียนเกี่ยวกับวิปัสสนาธุระ

2) คณะสงฆ์ฝ่าย “คามวาสี” เป็นพระที่อยู่ในอารามที่ใกล้เมือง เล่าเรียนคัมภีร์

การปกครองสงฆ์สมัยสุโขทัยนี้เรียกง่าย ๆ ว่า คณะฝ่ายขวา และคณะฝ่ายซ้าย อนุโลมตามชื่อที่จัดหมวดกรรมกองในราชการสมัยนั้น โดยพิจารณาได้จากโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ดังภาพที่ 2

<sup>2</sup> สิริวัฒน์ คำวันสา, สงฆ์ไทยใน 200 ปี เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2525),



ภาพที่ 2.1 การปกครองคณะสงฆ์สมัยสุโขทัย<sup>3</sup>

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรปกครองของฝ่ายอาณาจักร<sup>4</sup> (อ้างในสมบูรณ์ สุขสำราญ, พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม: 55) การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัย มีลักษณะสอดคล้องคู่ขนานกับการจัดโครงสร้างการปกครองของประเทศ โดยมีพอชุนหรือพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของทั้งสองฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายอาณาจักรและฝ่ายศาสนจักร ความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรมีมาอย่างต่อเนื่อง โดยทั้งฝ่ายศาสนจักรได้รับการอุปถัมภ์บำรุงจากฝ่ายอาณาจักรอยู่เสมอ โดยพิจารณาได้จากภาพที่ 3

<sup>3</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), น. 55.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง.



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักรในสมัยสุโขทัย<sup>5</sup>

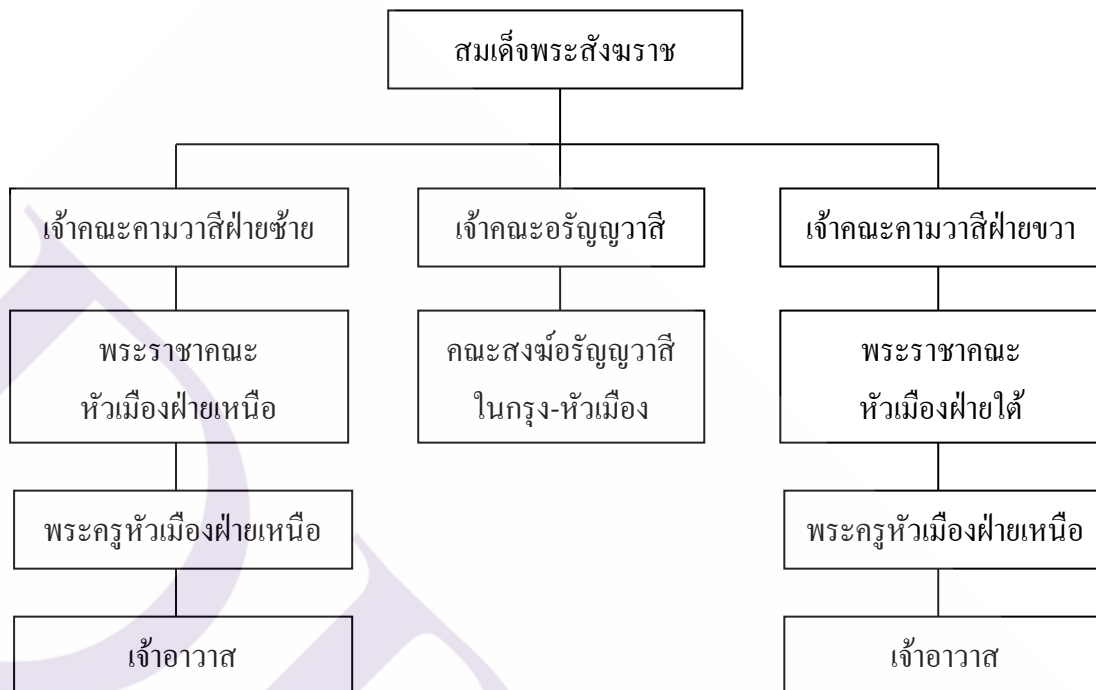
## 2. สมัยอยุธยา

โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยสมัยอยุธยา<sup>6</sup> รูปแบบและโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น จะมีการแบ่งลักษณะการปกครองออกเป็นสามส่วนด้วยกัน โดยมีเจ้าคณะทั้งสามฝ่ายปกครองดูแลบังคับบัญชากันตามฝ่ายต่าง ๆ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้ายก็ปกครองดูแลพระราชาคณะหัวเมืองฝ่ายเหนือ พระครูหัวเมืองฝ่ายเหนือเจ้าอาวาส เจ้าคณะอรัญญวาสีปกครองดูแลบังคับบัญชาคณะสงฆ์อรัญญวาสีในกรุงและหัวเมือง เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวาดูแลบังคับบัญชาพระราชาคณะหัวเมืองฝ่ายใต้ พระครูหัวเมืองฝ่ายใต้และเจ้าอาวาส แต่เจ้าคณะทั้งสามก็จะขึ้นตรงต่อสมเด็จพระสังฆราชอีกทีหนึ่ง

<sup>5</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, *อังกแล้ว เชนอรรถที่ 8*, น. 55.

<sup>6</sup> พระเมธีธรรมากรณ (ประยูร ธิมมจิตโต), *ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย*, (กรุงเทพมหานคร :: บริษัท สหธรรมิก จำกัด, 2539), น. 12.

ตำแหน่งที่รองลงมาจากเจ้าคณะใหญ่ คือ ตำแหน่งพระราชคณะพระครูและเจ้าอาวาส ปกครองลดหลั่นกันมาลำดับ โดยพิจารณาโครงสร้างดังภาพที่ 4



ภาพที่ 2.3 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยอยุธยา<sup>7</sup>

### 3. สมัยธนบุรี

หลังจากที่กรุงศรีอยุธยาแตกเมื่อ พ.ศ. 2310 แล้ว สภาพของพุทธศาสนาก็ซบเซาลงตามสภาพบ้านเมือง พระสงฆ์ระส่ำระสาย นอกจากจะถูกพม่าตีจนป่นปี้แล้วพระสงฆ์ไทยเองก็ตั้งเป็นหัวหน้าหมู่เกิดการสู้รบกันเอง ภายหลังจากพระเจ้าตากสินมหาราชได้ปราบปรามและร่วมทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาทั่วทั้งสังฆมณฑล แต่ก็อยู่ในระยะสั้นคือเพียงแค่ 10 ปี หลังจากนั้นคณะสงฆ์ก็เสื่อมโทรมลงอีก แม้กระนั้นก็ตามในสมัยนี้ก็ได้มีผลงานด้านพระพุทธศาสนาที่แตกต่างไปจากครั้งกรุงศรีอยุธยาอยู่บ้างดังนี้

1) เมื่อตั้งราชธานีใหม่ ๆ สภาพคณะสงฆ์เสื่อมโทรมมาก แต่สมเด็จพระเจ้าตากสินก็ทรงมีพระวิริยะอุตสาหะฟื้นฟูให้ดีขึ้น เช่น เรื่องเจ้าพระฝาง เป็นต้น

<sup>7</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ่างแล้ว เจริญรทที่ 8, น. 55.

2) เมื่อคณะสงฆ์เริ่มมั่นคงขึ้น การศึกษาพระปริยัติธรรมก็มีขึ้น และพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงสนับสนุนให้มีการคัดลอกคัมภีร์ที่ขาดหายไปอีก ทั้งให้เสาะแสวงหาคัมภีร์ตามหัวเมืองต่างๆ นำมารวบรวมไว้ที่เมืองหลวง แต่ก็ได้เกิดเหตุวิบัติ การคณะสงฆ์จึงกลับทรุดลงอีกตอนปลายรัชกาล<sup>8</sup>

ส่วนการปกครองคณะสงฆ์ในยุคดังกล่าวยึดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์แบบกรุงศรีอยุธยา

#### 4. สมัยรัตนโกสินทร์

##### สมัยรัชกาลที่ 1

ในสมัยรัตนโกสินทร์คณะสงฆ์ดีขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต โดยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงตระหนักในพระทัยว่า คณะสงฆ์แม้จะมีสิกขาบทวินัยเป็นข้อบังคับ แต่เมื่อไม่มีใครว่ากล่าว ไม่มีการลงโทษอย่างแรงก็ทำให้พระภิกษุ สามเณรประพฤติหละหลวม ยิ่งไกลเมืองหลวงหรือไกลหูไกลตาพระเถระผู้ใหญ่แล้วก็ยิ่งปล่อยปละละเลยมากขึ้น ทั้งนี้เพราะสภาพบ้านเมืองในเวลานั้นเพิ่งจะฟื้นตัวจากภัยสงคราม แต่ถึงกระนั้นในปลายปี พ.ศ. 2325 นั้นเอง ได้โปรดเกล้าฯออกกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์เป็นครั้งแรกซึ่งรวมแล้วมีจำนวน 10 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2325 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2326 ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2332 ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2337 ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2344

##### สมัยรัชกาลที่ 2

เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัยได้เสด็จเสวยราชสมบัติแล้ว ทรงเอาพระทัยใส่ในด้านศาสนาเหมือนอย่างพระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่โบราณมา ในรัชกาลของพระองค์มีระยะเวลาเพียง 15 ปี เท่านั้น แต่ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชถึง 3 พระองค์ พระสังฆราชทั้ง 3 พระองค์ เมื่อได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชแล้วก็ได้เสด็จมาประทับที่วัดมหาธาตุ การคณะสงฆ์ครั้งรัชกาลที่ 2 คงดำเนินการตามรูปแบบรัชกาลที่ 1 ไม่ปรากฏว่าได้จัดการเปลี่ยนแปลงอย่างใด ภารกิจส่วนใหญ่ของพระสงฆ์ในช่วงนี้มุ่งในการเปลี่ยนแปลงด้านการปริยัติศึกษามากกว่า

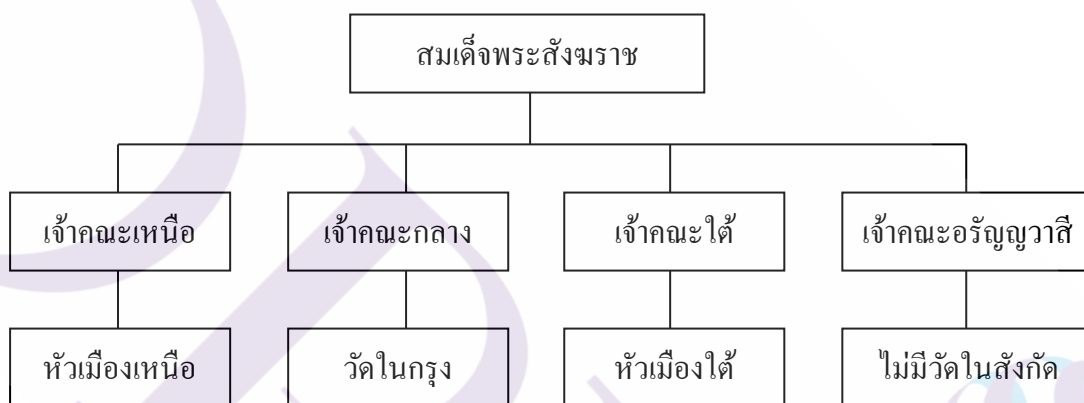
##### สมัยรัชกาลที่ 3

ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เล็กน้อย โดยโปรดให้รวมเอาพระอารามหลวงและอารามราษฎร์ทั้งหมดในกรุงเทพฯ เข้าด้วยกันแยกเป็นคณะ 1 ต่างหากจากคณะที่ 3 ที่มีอยู่เดิม ให้เรียกว่า “คณะกลาง” จึงรวมเป็น 4 คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะกลาง และคณะอรัญญวาสี โปรดให้พระราชทานคณะหรือสมเด็จพระราชาคณะ เป็นเจ้าคณะใหญ่ในตำแหน่ง

<sup>8</sup> พระวิสุทฐิโสภณ, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร :: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2543), น. 29.

เหล่านั้นด้วย ในสมัยรัชกาลที่ 3 นี้เอง คณะธรรมยุตก็ได้กำเนิดขึ้น ซึ่งเป็นนิกายใหม่ที่แตกออกไปจากนิกายเดิมก่อตั้งขึ้น โดยเจ้าฟ้ามงกุฎเมื่อครั้งยังทรงผนวชอยู่ ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญในประวัติศาสตร์คณะสงฆ์ไทย<sup>9</sup>

กล่าวโดยสรุป โครงสร้างและรูปแบบของลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแบ่งลักษณะการปกครองออกเป็น 4 คณะ คือ เจ้าคณะเหนือ ปกครองดูแลบังคับบัญชาพระสงฆ์ในหัวเมืองเหนือ เจ้าคณะกลาง จะปกครองดูแลบังคับบัญชาพระสงฆ์วัดในกรุงเทพฯ เจ้าคณะใต้ปกครองดูแลบังคับบัญชาพระสงฆ์ในหัวเมืองใต้ และเจ้าคณะอรัญญาวาสี ไม่มีวัดปกครองดูแลบังคับบัญชา<sup>10</sup> ดังแสดงในภาพที่ 5



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 3<sup>11</sup>

#### สมัยรัชกาลที่ 4

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ครั้งยิ่งใหญ่ทั้งในประวัติศาสตร์ชาติไทยและประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา โดยพระองค์ได้ตั้งคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุตขึ้นมาในสมัยที่พระองค์ทรงผนวชอยู่ และได้ส่งเสริมคณะธรรมยุตขึ้นมาอย่างเป็นทางการในสมัยที่พระองค์ทรงขึ้นครองราชย์ แต่ตามธรรมเนียมโบราณราชประเพณี เมื่อเสวยราชสมบัติ

<sup>9</sup> เฟิงอ๋าง, น. 41.

<sup>10</sup> คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, การปกครองคณะสงฆ์ไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร :: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2550), น. 77.

<sup>11</sup> ประวิทย์ เป็รื่องการ, การละเมิดพระธรรมวินัยของพระสงฆ์กับอำนาจทางการเมือง : ศึกษาเหตุการณ์ช่วง พ.ศ.2528-2538, (กรุงเทพมหานคร :: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 221.



แล้ว พระเจ้าอยู่หัวแต่ละพระองค์จะทรงตั้งพระราชคณะเป็นการเอาฤกษ์ก่อน แล้วจึงปรับปรุงการคณะสงฆ์ต่อไป

ตอนปลายรัชการที่ 3 ตำแหน่งสังฆปริณายกวาง 2 ตำแหน่ง คือ สมเด็จพระสังฆราช และพระพนรัตน์ พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งกรมหมื่นนุชิตชิโนเป็นพระเจ้านครนายกคนใหญ่ทรงคุณธรรมยิ่งกว่าสังฆนายกรูปอื่นๆ ในสังฆมณฑลและได้สถาปนาเป็นกรมสมเด็จพระปรมานุชิตชิโนรส และเป็นประธานสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งมหานิกายและธรรมยุตด้วย

ในสมัยรัชกาลที่ 4 นี้ มีประกาศเกี่ยวกับคณะสงฆ์มากที่สุด คือ 343 ฉบับ และถ้ารวมทั้งพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกาและกฎหมายอื่นอีกก็ประมาณ 500 เรื่อง และพระราชกำหนดและกฎหมายเหล่านี้ทรงร่างเองเป็นส่วนมาก<sup>12</sup>

### สมัยรัชกาลที่ 5

หลังจากได้ตั้งพระราชคณะเอาฤกษ์แล้ว การคณะสงฆ์ก็ไม่มีเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ต่อเมื่อ พ.ศ. 2424 พระองค์เจ้านุชนาคนานพซึ่งผนวชอยู่ที่บวรนิเวศ รับเป็นกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส รัชกาลที่ 5 จึงโปรดให้มีสมณศักดิ์เป็นเจ้าคณะรองคณะธรรมยุตนิคาย จึงเอาว่าสมณศักดิ์ตำแหน่งนี้มีขึ้นเป็นครั้งแรก และในครั้งนี้นักคณะธรรมยุตก็ได้แยกตัวออกเป็นคณะหนึ่งต่างหากตั้งแต่นั้น<sup>13</sup>

ส่วนของประกาศและพระราชบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับคณะสงฆ์ที่ออกในรัชกาลนี้ ดังนี้

- 1) ประกาศผู้บวชให้มีประกัน
- 2) ประกาศห้ามภิกษุสามเณรประพฤติอนาจาร
- 3) พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2437 มาตรา 14)
- 4) ข้อบังคับเรื่องเงินกัลปนา (พ.ศ. 2445)
- 5) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ (ร.ศ. 121)

โดยสรุปแล้ว การปกครองสงฆ์ในรัชกาลนี้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก คือ เปลี่ยนจากระบบเก่ามาเป็นระบบใหม่ ๆ ตัดอันที่ไม่เหมาะสมทิ้งไปปรับปรุงอันที่พอจะปรับปรุงได้ นิกายสงฆ์อื่นที่มีเกิดขึ้น คือ นิกายจีน ฉวน และมอญ และได้รับพระราชูปถัมภ์โดยทั่วกันบ้างในแง่กฎหมายเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. 113 ให้อภิสิทธิ์แก่พระสงฆ์ฝ่ายเถรวาทไว้ไม่ให้ฝ่ายมหายาน อย่างไรก็ตาม ก็ทรงยกย่องนิกายอื่นด้วย เช่น ทรงตั้งหัวหน้าคณะสงฆ์ฝ่ายฉวน

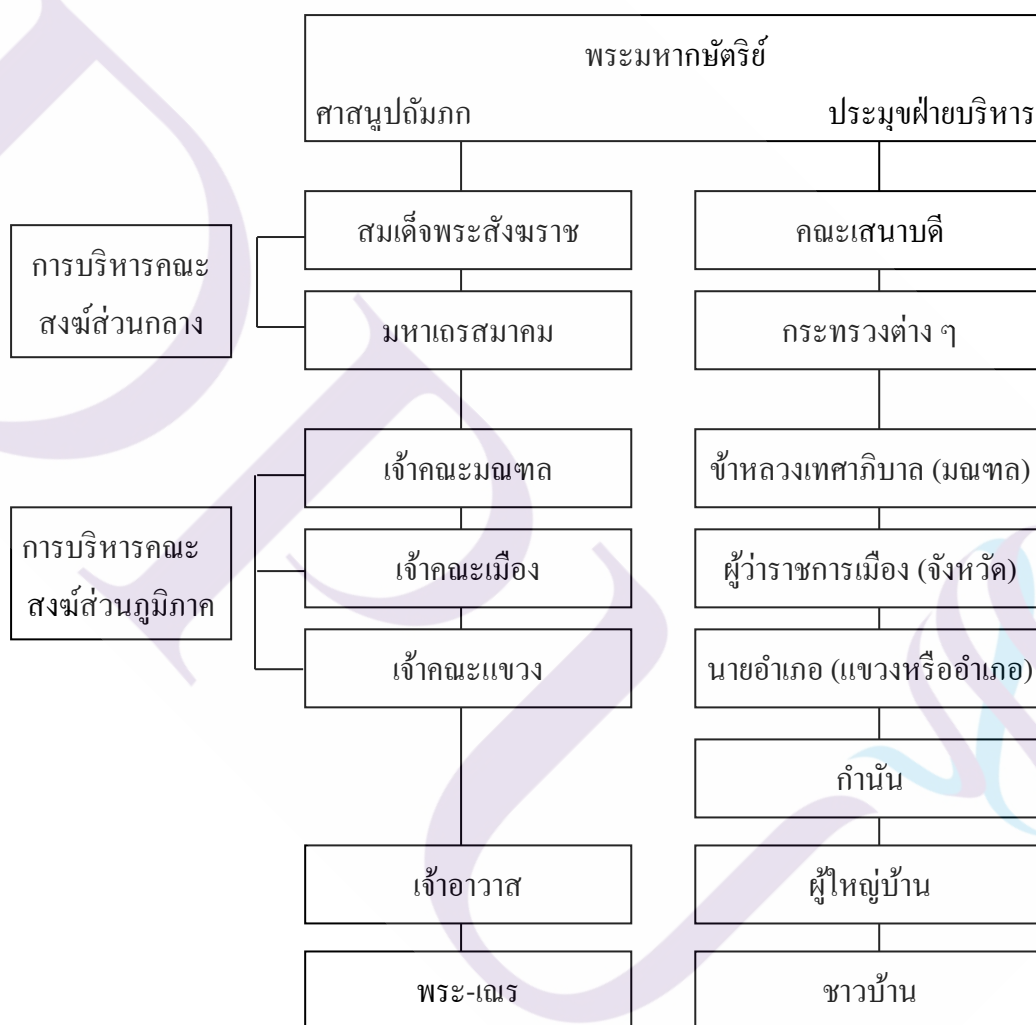
<sup>12</sup> สิริวัฒน์ คำวันสา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4*, น. 142.

<sup>13</sup> พระวิสุททธิโสภณ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8*, น. 54.



ซึ่งเรียกว่า “อานันนิกาย” ให้เป็นพระครูและมีปลัด รองปลัดด้วย และทรงตั้งหัวหน้าฝ่ายจินนิกาย ซึ่งเรียกว่า “จินนิกาย” เป็น “พระอาจารย์” รองลงมาก็เป็นผู้ช่วย เป็นต้น

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งสามารถเปรียบเทียบได้กับการปกครองฝ่ายบ้านเมืองในสมัยนั้นได้ดังแผนภูมิโครงสร้าง (ภาพที่ 6) ดังนี้



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5 (ร.ศ. 121)

ที่มา: สมบูรณ์ สุขสำราญ<sup>14</sup>

<sup>14</sup> ประวิทย์ เป็รื่องการ, *อังกแล้ว เริงอรรถที่ 11*, น. 222.

### สมัยรัชกาลที่ 6

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเสวยราชสมบัติ สิ่งแรกที่ทรงปฏิบัติเกี่ยวกับคณะสงฆ์ คือ โปรดให้ตั้งพิธีมหาสมณตมาภิเษกเลื่อนพระเกียรติยศกรมหลวงวชิรญาณวโรรสเป็นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ตำแหน่งสมเด็จพระมหาสมณเจ้า เป็นพระมหาสังฆปริณายก และเป็นเจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุติกนิกายด้วย และพระราชทานอำนาจปกครองคณะสงฆ์เป็นภาระของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า ทั้งฝ่ายการศึกษาพระปริยัติธรรมและการบริหารด้วย อย่างไรก็ตาม การบริหารคณะสงฆ์ก็ยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เช่นเดิม นอกเหนือจากนั้นได้มีการตั้งระเบียบเสกพระผู้ต้องคดีอาญา และได้มีการจัดระเบียบสังฆมณฑลใหม่ดังนี้

- 1) ให้ป็นคณะมณฑลขึ้นคณะปักษ์ทั้ง 3 คือ คณะกลาง เหนือ และ ใต้
  - 2) ให้ตำแหน่งเจ้าคณะปักษ์ย้ายกันได้
  - 3) ให้เจ้าคณะปักษ์บัญชาการคณะมณฑลที่ขึ้นอยู่ มีพระราชาคณะผู้ใหญ่ชั้นธรรม ชั้นเทพ ชั้นราช และพระราชาคณะสามัญเป็นผู้ช่วยตามสมควร
  - 4) ให้เจ้าคณะปักษ์ขึ้นอยู่ในสมเด็จพระมหาสมณเจ้า
- นอกจากนั้นก็ให้มีการปกครองดั้งเดิม

### สมัยรัชกาลที่ 7

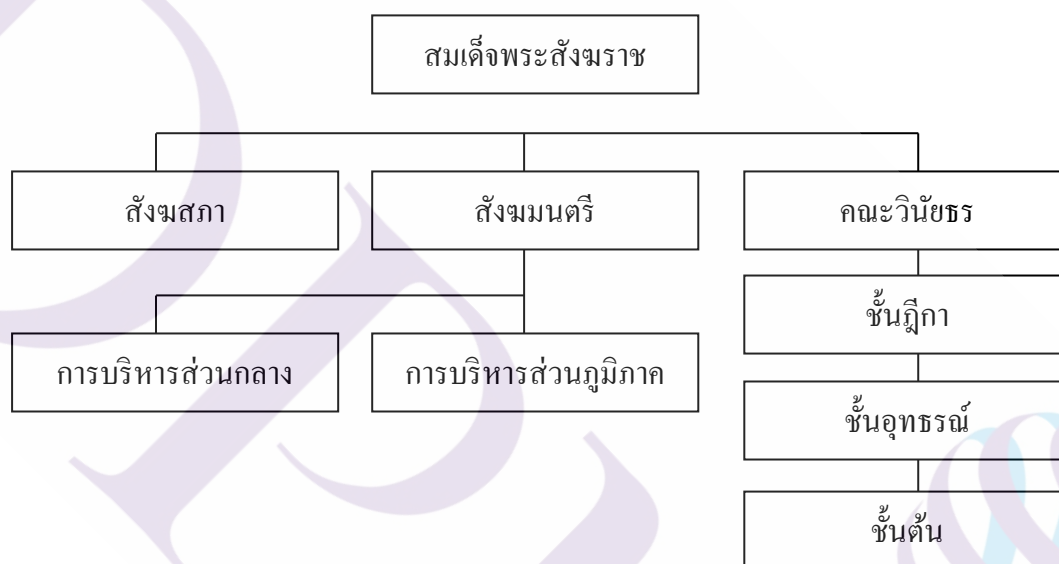
การปกครองคณะสงฆ์ยังคงดำเนินรอยตามครั้งสมัยรัชกาลที่ 6 ตามที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรสทรงวางรูปแบบไว้แล้ว

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของคณะสงฆ์ในสมัยนี้ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับคณะปกครองสงฆ์ ซึ่งแต่เดิมมีอยู่ 3 คณะ ในสมัยรัชกาลที่ 6 และได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่เป็น 4 คณะ คือ

- 1) คณะกลาง ประกอบด้วย 4 มณฑล คือ คณะกรุงเทพฯ คณะมณฑลอยุธยา คณะมณฑลราชบุรี และคณะมณฑลปราจีนบุรี
- 2) คณะเหนือ ประกอบด้วย 4 มณฑล คือ คณะมณฑลพิษณุโลก คณะมณฑลพายัพ คณะมณฑลนครราชสีมา และคณะมณฑลอุดร
- 3) คณะใต้ ประกอบด้วย 2 มณฑล คือ คณะมณฑลนครศรีธรรมราช และคณะมณฑลภูเก็ต
- 4) คณะธรรมยุติกนิกาย เป็นมณฑลอิสระปกครองขึ้นตรงต่อคณะใหญ่ธรรมยุต

เนื่องจากพระธรรมยุติกปรองพระมหานิกายได้ตลอด ส่วนพระมหานิกายนั้น ปรองพระธรรมยุติกไม่ได้ และนี่เองเป็นจุดที่เริ่มให้คณะสงฆ์ คณะปฏิสังขรณ์สาวกพัศตร์ และ คณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนาเกิดขึ้น นำไปสู่การปฏิรูปการปรองคณะสงฆ์

หลังจากนั้นเป็นต้นมา กระแสประชาธิปไตยก็ได้รุนแรงขึ้น มีการเรียกร้องเพื่อความเท่าเทียมกันระหว่างสงฆ์สองนิกาย จนนำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติการปรองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มีการจัดรูปแบบการปรองคณะสงฆ์ ใหม่ ดังโครงสร้างการบริหารการคณะสงฆ์ แสดงดังภาพที่ 7 ดังนี้<sup>15</sup>



ภาพที่ 2.6 โครงสร้างการปรองคณะสงฆ์ตาม พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

### สมัยปัจจุบัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 8 และ มาตรา 9 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายกทรงเป็นพระประมุขของสงฆ์บริหารงานคณะสงฆ์โดยมหาเถรสมาคม เพื่อออกกฎระเบียบ โดยมีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธานมหาเถรสมาคมซึ่งประกอบด้วย สมเด็จพระราชาคณะ พระราชาคณะไม่เกิน 12 รูป เป็นกรรมการมหาเถรสมาคม การปรองคณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปรองของมหาเถรสมาคม การปรองคณะสงฆ์ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีเจ้าคณะใหญ่

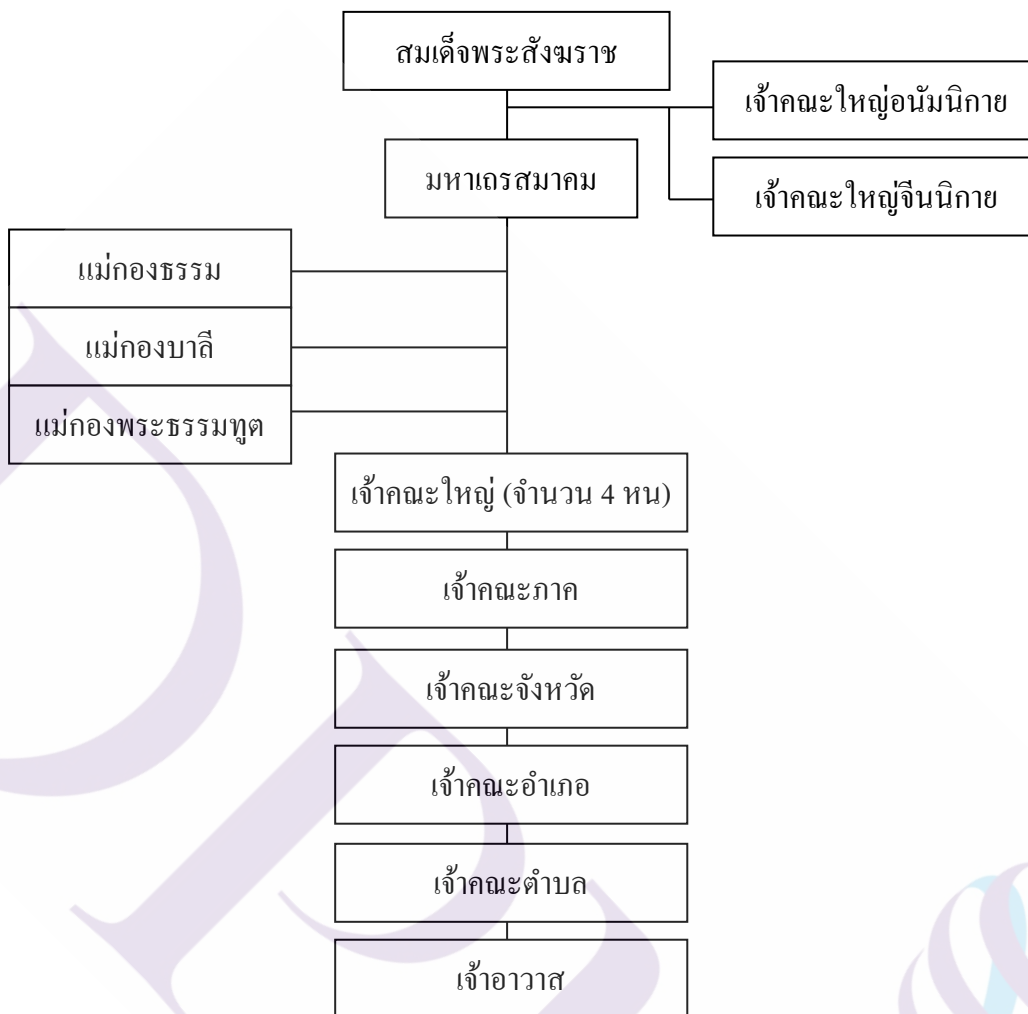
<sup>15</sup> พระวิสุทธิโสภณ, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 8, น. 87.

(หน) จำนวน 4 หน ได้แก่ เจ้าคณะใหญ่หนกลาง เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก เจ้าคณะเหนือและเจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปกครองดูแลคณะสงฆ์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามลำดับ โดยมีเจ้าคณะปกครองรองลงมาต่อจากเจ้าคณะใหญ่ คือ เจ้าคณะภาคเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอและเจ้าคณะตำบล มีเจ้าอาวาสเป็นส่วนปกครองต่ำสุด

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ เจ้าคณะปกครองต่าง ๆ ให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้ออกกฎระเบียบในการบริหารจัดการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสได้มีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับปัจจุบัน ลักษณะโครงสร้างองค์กรคณะสงฆ์ มีสายการบังคับบัญชาแบบแนวดิ่ง รวมศูนย์อำนาจการบริหารจัดการอยู่ที่มหาเถรสมาคม โดยมีเจ้าคณะระดับต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการเป็นลำดับชั้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ระบบการบริหารจัดการมีลักษณะคล้ายการจัดการราชการและมีระบบศักดินา โดยมีระบบอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วยในทุกขั้นตอนปฏิบัติ โดยมีกรมการศาสนาเป็นผู้รับสนองงาน และอธิบดีกรมการศาสนา เลขานุการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง ดังนั้นเอกสารทางราชการคณะสงฆ์ส่วนใหญ่จะส่งผ่านจากเจ้าอาวาส โดยผ่านเจ้าคณะปกครองตามลำดับชั้น ได้แก่ เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะหน และมารวบรวมไว้ที่กรมการศาสนา เพื่อนำเสนอที่ประชุมมหาเถรสมาคมพิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย

กรรมการมหาเถรสมาคม มีวาระการประชุมเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อบริหารกิจการงานคณะสงฆ์และพัฒนาความเจริญรุ่งเรืองด้านการศึกษา การเผยแผ่หลักพุทธธรรมและการสาธารณสงเคราะห์ของพระพุทธศาสนาสืบไป<sup>16</sup> แผนผังโครงสร้างองค์กรคณะสงฆ์ปัจจุบันแสดงดังภาพที่ 8

<sup>16</sup> คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *อังกแล้ว เจริญรอดที่ 10*, น. 77.



ภาพที่ 2.7 แผนผังโครงสร้างองค์กรคณะสงฆ์ปัจจุบัน<sup>17</sup>

## 2.3 องค์กรปกครองคณะสงฆ์

### 1. โครงสร้าง

ถึงแม้ว่าการปกครองคณะสงฆ์เมื่อว่าโดยบทบัญญัติที่ว่าด้วยการคณะสงฆ์แล้ว จะไม่มีปรากฏหรือใช้คำว่า “องค์กร” ก็ตาม แต่เมื่อว่าโดยลักษณะการปกครองหรือการดำเนินกิจการคณะสงฆ์แล้วย่อมจัดเป็นองค์กรได้ เพราะการปกครองคณะสงฆ์นั้น โดยรูปแบบมีสมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทุกคณะ และมีหน่วยบัญชาการคณะสงฆ์หรือศูนย์รวมอำนาจการปกครอง คือ มหาเถรสมาคม เป็นสถาบันปกครองคณะสงฆ์

<sup>17</sup> คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, *อังกแล้ว เจริญธรรมที่ 10*, น. 112.

สูงสุดจากนั้นมีหน่วยงานลดหลั่นกันตามสายงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทุกหน่วยงานมีความสัมพันธ์กันและโยงเข้าสู่องค์กรส่วนกลาง<sup>18</sup>

องค์กรปกครองคณะสงฆ์นั้นจัดเป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญหลายประการ คือ ผู้บัญชาการ ระเบียบการ และอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาจจัดรูปแบบองค์กรได้ดังนี้

1.1 ผู้บัญชาการ ได้แก่ สมเด็จพระสังฆราช เป็นองค์ประมุขสงฆ์และเป็นผู้บัญชาการคณะสงฆ์สูงสุด ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ผ่านทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย

1.2 องค์กรปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง แยกออกเป็น 2 องค์กร คือ

1.2.1 มหาเถรสมาคม ได้แก่ องค์กรปกครองคณะสงฆ์สูงสุดซึ่งเป็นองค์กรหลักประกอบด้วย

1.2.1.1 สมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

1.2.1.2 สมเด็จพระราชาคณะ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

1.2.1.3 พระราชาคณะที่แต่งตั้ง (ไม่เกิน 12 รูป) เป็นกรรมการ

1.2.2 องค์กรย่อยในส่วนกลาง

1.2.2.1 เขตปกครองคณะสงฆ์ ได้แก่ เขตการปกครองคณะสงฆ์ระดับหนหรือคณะนิกายนั้น ๆ ดังนี้

- หน (สำหรับมหานิกาย) แบ่งการปกครองออกเป็น 4 หน มีเจ้าคณะใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชา

- คณะ (เฉพาะธรรมยุติกนิกาย) ซึ่งมีเจ้าคณะใหญ่บังคับบัญชา

1.2.2.2 คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคมซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามภารกิจหรืองานของคณะสงฆ์

1.2.2.3 คณะกรรมการอนุกรรมการอื่น ๆ ซึ่งมีจำนวนมากคณะ

1.2.2.4 กองงาน

- กองบาลีสนามหลวง

- กองธรรมสนามหลวง

- กองงานพระธรรมทูต

<sup>18</sup> พระธรรมปิฎกโศภณ, การบริหารกิจการคณะสงฆ์แนวพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, 2548), น. 1.

1.3 องค์การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ได้แก่ เขตปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคมี 4  
ชั้น คือ

1.3.1 ภาค โดยแบ่งเขตการปกครองระดับภาคออกเป็น 18 ภาค โดยมีเจ้าคณะภาคเป็น  
ผู้บังคับบัญชา รองเจ้าคณะภาคเป็นผู้ช่วย

1.3.2 จังหวัด ซึ่งจัดตามทางเขตปกครองบ้านเมือง โดยมีเจ้าคณะจังหวัดเป็น  
ผู้บังคับบัญชา รองเจ้าคณะจังหวัดเป็นผู้ช่วย

1.3.3 อำเภอ มีเจ้าคณะอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา รองเจ้าคณะอำเภอเป็นผู้ช่วย

1.3.4 ตำบล มีเจ้าคณะตำบลเป็นผู้บังคับบัญชา รองเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ช่วย

1.4 วัด ถือเป็นองค์กรระดับล่างสุดและเป็นองค์กรหลัก ซึ่งเป็นฐานรองรับกิจการคณะ  
สงฆ์เป็นหน่วยบริหารดำเนินกิจการ โดยตรง มีเจ้าอาวาสเป็นผู้บังคับบัญชา รองเจ้าอาวาสและผู้ช่วย  
เจ้าอาวาสเป็นผู้ช่วยในกิจการทั่วไป

จากองค์กรปกครองคณะสงฆ์ดังกล่าวข้างต้น จะสังเกตได้ว่าอำนาจการบริหารงานของ  
คณะสงฆ์นั้นรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรส่วนกลางซึ่งมีคณะทำงานฝ่ายต่าง ๆ พอสมควร ทั้งที่ควรกำกับ  
เชิงนโยบายและงานบริหารทั่วไปเท่านั้น แต่การปกครองในระดับส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งมี  
พื้นที่ดำเนินงานจริง โดยเฉพาะระดับจังหวัดลงมาแล้วกลับไม่มีคณะทำงานขึ้นมารองรับการกิจ  
ของคณะสงฆ์เลย โดยอำนาจหน้าที่จะอยู่กับเจ้าคณะแต่ละระดับเพียงรูปเดียวเท่านั้น

2. อำนาจหน้าที่ในองค์กรปกครองคณะสงฆ์

2.1 อำนาจหน้าที่ผู้บัญชาการ

สมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงมีอำนาจหน้าที่  
บัญชาการคณะสงฆ์ทางมหาเถรสมาคม ตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทรงตราพระบัญชา  
สมเด็จพระสังฆราช โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม

2.2 อำนาจหน้าที่มหาเถรสมาคม

มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์  
พ.ศ. 2505 ดังนี้

มาตรา 15 ตรี มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
- 2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
- 3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การ  
สาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
- 4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา



5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือกฎหมายอื่นเพียงการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาเถรสมาคมออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้”

### 2.3 อำนาจหน้าที่เจ้าคณะ

ในกฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าคณะทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะตำบลไว้เหมือนกันเกือบหมด จะต่างก็แต่ระดับการปกครองเท่านั้น จึงขอนำมาแสดงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอเท่านั้น ดังนี้

ข้อ 20 เจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำนาจของตนดังนี้

1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งเหนือผู้บังคับบัญชาเหนือตน

2) ควบคุมและส่งเสริมการศึกษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

3) ระงับอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิกหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าคณะตำบล

4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ

5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชาให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

6) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน ภารกิจหรือการคณะสงฆ์

การคณะสงฆ์ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับปัจจุบัน<sup>19</sup> ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “งานของคณะสงฆ์” “สิ่งหรือเรื่องทีคณะสงฆ์ต้องทำฐานะของคณะสงฆ์” “หน้าที่ของคณะสงฆ์” ดังนั้น การคณะสงฆ์ หมายถึง กิจกรรมที่คณะสงฆ์ต้องถือหรือควรถือเป็นฐานะหน้าที่ ซึ่ง

<sup>19</sup> เพิ่งอ้าง, น. 16.



เปรียบเสมือนภารกิจขององค์กร เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชั้นต้องถือดำเนินงานเหมือนกัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติม 2535) มาตรา 15 ตรี ข้อ (1) และ (3) และข้อ 5 แห่งกฎหมายตราสามดวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ กล่าวถึง “การ” ไว้ 5 ข้อ คือ

- 1) การปกครองหรือการรักษาความเรียบร้อยดีงาม
- 2) การศาสนศึกษา
- 3) การเผยแผ่พระพุทธศาสนา
- 4) การสาธารณูปการ
- 5) การสาธารณสงเคราะห์

อำนาจการบริหารและปกครองคณะสงฆ์ถูกแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย เพื่อการถ่วงดุลอำนาจตามแบบอย่างการปกครองของฝ่ายบ้านเมือง อำนาจทั้งสามนั้นคือ อำนาจนิติบัญญัติ ที่เรียกว่า สังฆานัติ อำนาจบริหารคณะสงฆ์และอำนาจตุลาการ เรียกว่า อำนาจวินัยนัยอธิกรณ์ องค์กร ผู้ใช้อำนาจทั้งสามโดยตรง ได้แก่

- 1) สังฆสภา ซึ่งเทียบได้กับรัฐสภาของฝ่ายบ้านเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติสังฆานัติหรือกฎระเบียบสำหรับใช้ในการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์
- 2) คณะสังฆมนตรี เทียบได้กับคณะรัฐมนตรีของฝ่ายอาณาจักร คือ ทำหน้าที่เป็นคณะรัฐบาลบริหารกิจการคณะสงฆ์ คณะสังฆมนตรีประกอบด้วยสังฆนายกและสังฆมนตรีอื่นไม่เกิน 9 รูป คณะสังฆมนตรีแบ่งงานภายใต้ความรับผิดชอบออกเป็น 4 องค์กร อันเทียบได้กับกระทรวง แต่ละองค์กรมีสังฆมนตรีว่าการและสังฆมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ปกครองดูแลรับผิดชอบองค์กรทั้งสิ้น คือ องค์กรปกครอง องค์กรศึกษา องค์กรเผยแผ่และองค์กรสาธารณูปการ

3) คณะวินัยธร คือ ศาลของพระสงฆ์มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีความ ตีความกฎหมายสังฆานัติและระเบียบคณะสงฆ์ต่าง ๆ คณะวินัยธรแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกา

โครงสร้างการปกครองที่รวมศูนย์เช่นนี้มีผลอย่างมากต่อแบบแผนการปฏิบัติของพระสงฆ์และรวมถึงความเชื่อตลอดถึงการปฏิบัติของฆราวาสด้วย<sup>20</sup> มองว่าองค์กรคณะสงฆ์ในปัจจุบันมีปัญหา 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

- 1) โครงสร้างที่รวมศูนย์และไร้ประสิทธิภาพ
- 2) ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัฐ

<sup>20</sup> พระไพศาล วิสาโล, ทำบุญอย่างไรให้บุญ, (กรุงเทพมหานคร :: กองทุนรักษัธรรม, 2542), น. 43.

### 3) ความเห็นห่างจากสังคม

ซึ่งสอดคล้องกับทัศนะของ (อังกาโร เชิดชัย หมั่นภักดี 2546: 65) ที่มองว่าสถาบันสงฆ์ในปัจจุบันเกิดปัญหาขึ้นใน 2 เรื่อง ด้วยกัน คือ ปัญหาหลักธรรมของพุทธศาสนาแบบไทยที่ขาดมิติด้านสังคมและด้านจิตวิญญาณและไม่สอดคล้องกับสังคมยุคใหม่และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปกครองของคณะสงฆ์ ซึ่งมีผลทำให้บทบาทของพระและวัดในเชิงสังคมเริ่มหายไป ไม่สามารถตอบปัญหาสังคมสมัยใหม่ได้

## 2.4 ประวัติความเป็นมาขององค์กรในการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย

### 1. ความเป็นมาขององค์กรกำกับดูแล

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย ด้วยคนไทยส่วนใหญ่ได้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาเป็นสรณะแห่งชีวิต สืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน นับแต่โบราณกาลจวบจนปัจจุบันที่ชาติไทยเรามีความมั่นคง ดำรงเอกราช มีอธิปไตยเป็นอิสระเสรีอยู่ได้ตราบเท่าทุกวันนี้ ก็ด้วยคนไทยในชาติยึดมั่นอยู่ในสามัคคีตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมสร้างสามัคคีธรรมระหว่างคนในชาติ ส่วนใหญ่มีพื้นฐานมาจากพระพุทธศาสนา ดังนั้น หลักธรรมคำสั่งสอนทางศาสนาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศชาติ

การบริหารกิจการพระศาสนานั้น เป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ตามพุทธบัญญัติ แต่เนื่องจากอาณาจักรและศาสนจักร ต้องประสานกัน เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ รัฐบาลในฐานะผู้รับสนองพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ จึงเข้าไปมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานกิจการทางศาสนา ตามประวัติและพัฒนาการโดยลำดับ ดังนี้

- สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา มีราชบัณฑิต และ หมื่นราชสังฆการี รับมอบหมายภารกิจด้านการศาสนา

- ต้นกรุงรัตนโกสินทร์ มีหน่วยงานรับผิดชอบ 3 หน่วยงานคือ กรมธรรมการ กรมสังฆการีและกรมราชบัณฑิต

พ.ศ. 2430 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตั้ง กรมศึกษาธิการ ขึ้นดูแลโรงเรียนต่าง ๆ ในขณะนั้น

พ.ศ. 2435 รวมกรมธรรมการ กรมสังฆการี กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑสถานและกรมศึกษาธิการ เป็นกระทรวงธรรมการ

พ.ศ. 2441 “ประกาศจัดการเล่าเรียนในหัวเมือง” ให้ราษฎรมีความรับผิดชอบและให้รู้จักการประกอบอาชีพ ในทางสุจริต โดยให้พระภิกษุสงฆ์เป็นผู้สั่งสอนอบรม (พ.ศ. 2442 กระทรวงมหาดไทย ได้โอนหน้าที่การอุดหนุนการศึกษา ให้กระทรวงธรรมการตามเดิม)

พ.ศ. 2445 ประกาศใช้ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121” ซึ่งมีบัญญัติให้พระสงฆ์ทุกระดับ มีหน้าที่บำรุงการศึกษาในวัดอีกด้วย

พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการปรับปรุงตำแหน่งหน้าที่ ในกระทรวงธรรมการ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมีกองบัญชาการและแบ่งกรมใหญ่มีหัวหน้าเป็นอธิบดี 2 กรม คือ กรมธรรมการ และ กรมศึกษาธิการ และใน 2 กรมดังกล่าว ก็มีกรมเล็ก ๆ ซึ่งหัวหน้ามีตำแหน่งเป็นเจ้ากรมอยู่ในสังกัด คือ กรมสังฆการี กรมพระอาราม กองอธิกรณ์ ขึ้นอยู่กับกรมธรรมการ ส่วนกรมราชบัณฑิต กรมวิสามัญศึกษา กรมสามัญศึกษา ขึ้นกับกรมศึกษาธิการ

พ.ศ. 2462 ได้มีการเปลี่ยนชื่อ กระทรวงธรรมการ เป็น กระทรวงศึกษาธิการ และโปรดให้ย้ายกรมธรรมการ ไปรวมอยู่ในพระราชสำนักตามประเพณีเดิมซึ่งรวมกรมสังฆการีอยู่ด้วยกันไป สังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการ ทั้งนี้ “โดยที่ทรงพระราชดำริว่า การศึกษาไม่ควรจะแยกจากวัด”

พ.ศ. 2469 เปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงธรรมการ อีกครั้งหนึ่ง และย้ายกรมธรรมการซึ่งรวมกรมสังฆการีอยู่ด้วยกัน ไปสังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการ ทั้งนี้ “โดยที่ทรงพระราชดำริว่า การศึกษาไม่ควรจะแยกจากวัด”

พ.ศ. 2474 มีการเปลี่ยนแปลงราชการในกระทรวงธรรมการและกรมสังฆการีเข้าด้วยกัน เช่นเดิม กรมธรรมการยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการเรื่อยมา แม้ภายหลังสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง

พ.ศ. 2484 ได้มีประกาศพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม เปลี่ยนชื่อ กระทรวงธรรมการ เป็น กระทรวงศึกษาธิการ และเปลี่ยนชื่อ กรมธรรมการ เป็น กรมการศาสนา

พ.ศ. 2545 ในวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมการศาสนาเดิม ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดังปรากฏอยู่ทุกวันนี้

## 2. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์ และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ คุ้มครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนาสัมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลาง

ทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิถีสถานะ ผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหาร การปกครอง คณะสงฆ์

3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา

4) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

5) ดูแลรักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดวงตราสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นธรรมจักรบนฐานดอกบัว เรียกว่า "ไตรรัตน์จักร" (กงล้อ คือ พระรัตนตรัย) เป็นสัญลักษณ์แทนพระรัตนตรัย คือ

1) ดอกบัวแทนพระพุทธเจ้า ดังพระบาลีในเถรคาถาว่า "พระพุทธเจ้าทรงอุบัติขึ้นในโลก แต่ไม่คิดในโลกวิสัย คุณดอกบัวเกิดในน้ำแต่ไม่เปียกน้ำ" (ขุ.เถร. 26/388)

2) ดอกบัวแทนพระอริยสงฆ์ ดังพุทธวจนะในธรรมบทว่า "ดอกบัวเกิดที่กองขยะที่เขาทิ้งไว้ข้างทางใหญ่ มีกลิ่นหอมรื่นรมย์ใจฉันใด ท่ามกลางมหาชนผู้โง่เขลา เป็นคุณสิ่งปฏิภูล พระสาวกของพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ย่อมรุ่งโรจน์ด้วยปัญญาฉันนั้น" (ขุ.ธ. 25-59)

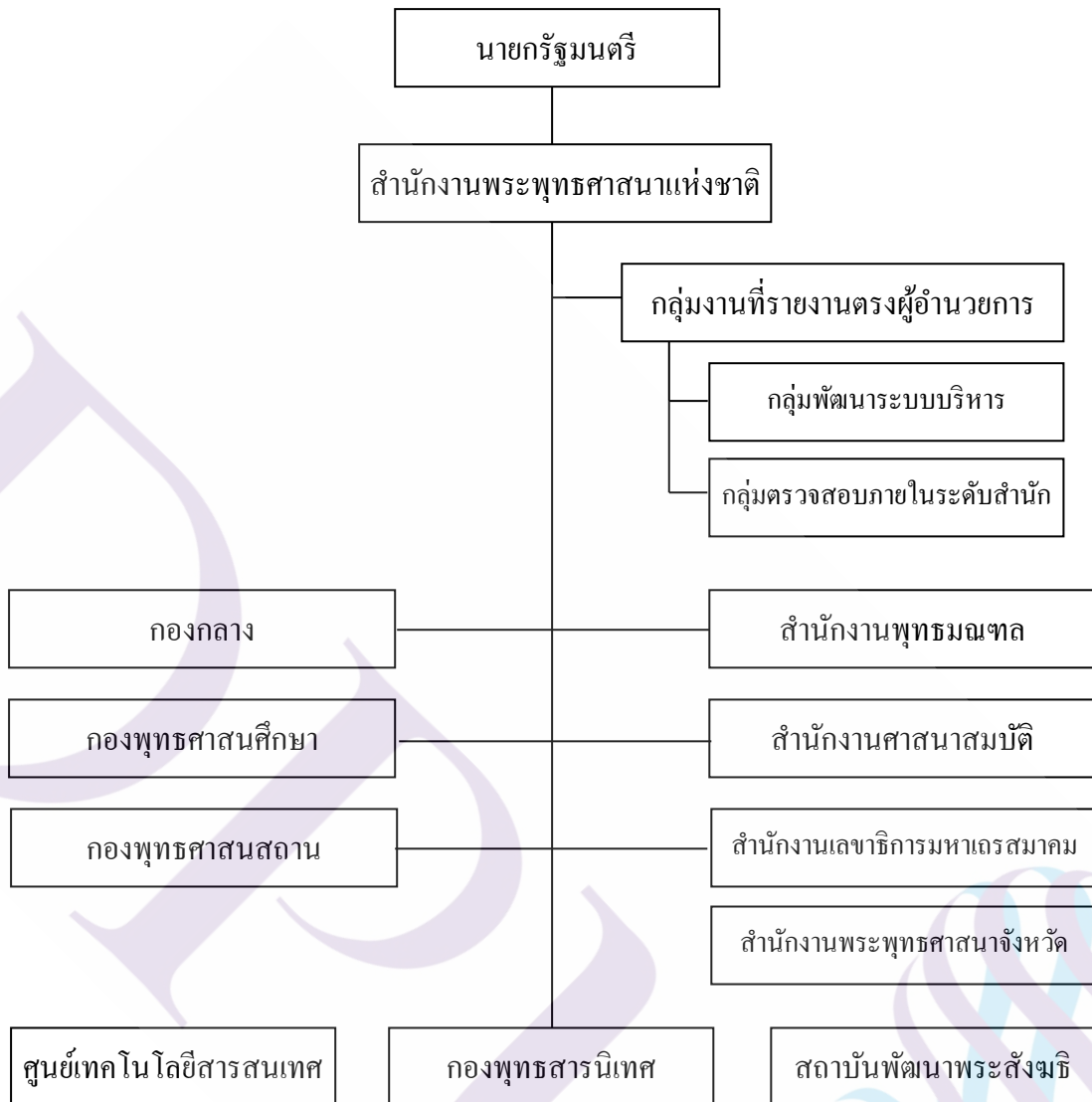
3) ดอกบัวมี 7 กลีบ เป็นสัญลักษณ์แทนดอกบัว 7 ดอก ที่เกิดขึ้นรองรับพระบาทของ เจ้าชายสิทธัตถะเมื่อคราวประสูติ หรือสัญลักษณ์แทนโพชฌงค์ 7

4) ธรรมจักร เป็นสัญลักษณ์แทนพระธรรม คือ อริยสัจสี่ อันเป็นแก่นของพระพุทธศาสนา ที่ทรงแสดงในวันเพ็ญเดือน 8 วันที่พระรัตนตรัยครบสมบูรณ์

5) ซี่ธรรมจักร 12 ซี่ เป็นสัญลักษณ์แทนการรู้แจ้งอริยสัจแต่ละข้อด้วยญาณ ทั้ง 3 (สัจญาณ, กิจจญาณ, และกตญาณ) ( $3 \times 4 = 12$ )

6) พระบาลีในธัมมจักกัปปวัตตนสูตรว่า

ธมฺมจกฺกํ ปวตฺตติตฺตํ อปฺปฏิวตฺตติยํ หมายถึง กงล้อคือพระธรรมอันพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ทรงหมุนไปแล้ว ไม่มีใครหมุนกลับได้



ภาพที่ 2.8 โครงสร้างสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

จากการที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ คุ้มครอง และส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนาสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนานุเคราะห์ทางศาสนา ดังกล่าวแล้วนั้น

### 3. กรมการศาสนา

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐด้านศาสนา โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมและให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการด้านพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้คนไทยนำหลักธรรมของศาสนาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เป็นคนดีมีคุณธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ทำนุบำรุง ส่งเสริมเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม
- (2) เสริมสร้างศีลธรรม ปลุกฝังคุณธรรมและจริยธรรม
- (3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจย์ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

- (4) ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถาน และศาสนวัตถุ
- (5) ให้การอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง และสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรศาสนา

- (6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

โดยให้มีการแบ่งส่วนราชการของกรมการศาสนาออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) สำนักงานเลขาธิการกรม (2) กองศาสนูปถัมภ์ และ (3) สำนักพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม (รายละเอียดเพิ่มเติมศึกษาได้จาก กรมการศาสนา <http://www.dra.go.th/main.php?filename=a2>)

### 2.5 กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย

ความหมายของการบริหารในทางพระพุทธศาสนา (พระมหาเสริมชัย ชยมงคล โฉ, 2539: 3) หมายถึง การดูแลรักษาตนเอง เรียกว่า “กายบริหาร” ไปจนถึงการปกครอง ดูแล รักษา หมู่คณะภายในวัด อันได้แก่ หมู่พระภิกษุ ชื่อว่า “พระสงฆ์” และสามเณร อุบาสก อุบาสิกา ฆราวาส ที่มีที่อยู่หรือพำนักอยู่ในวัด รวมทั้งการจัดการกิจการของวัด เรียกว่า “การบริหารวัด” และ “การปกครองคณะสงฆ์” ในสังฆมณฑลทั่วประเทศ (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 20, 20 ทวิ และ 21)

ความจริง “สังฆมณฑล” นับตั้งแต่ส่วนย่อย คือ วัด ถึงส่วนรวม คือ คณะสงฆ์ไทยหมดทั่วทั้งประเทศ ย่อมประกอบด้วย



1) ศาสนบุคคล ได้แก่ พระภิกษุ สามเณร ผู้อยู่ในวัดหรือชุมชนเดียวกัน แต่เฉพาะพระภิกษุ 2-3 รูป ชื่อว่า “คณะภิกษุ” พระภิกษุตั้งแต่ 4 รูปขึ้นไป ชื่อว่า “หมู่ภิกษุ” เมื่ออยู่ร่วมกันหรือทำสังฆกรรมร่วมกัน ชื่อว่า “สงฆ์” หมู่ภิกษุสงฆ์หลายหมู่รวมกันทั้งตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และ/หรือทั่วทั้งประเทศ ชื่อว่า “คณะสงฆ์” เพราะเหตุนี้ พระราชบัญญัติที่ออกมาบังคับใช้ในเรื่องเกี่ยวกับพระภิกษุสงฆ์ทั่วประเทศจึงชื่อว่า “พระราชบัญญัติคณะสงฆ์”

2) ศาสนธรรม คือ พระสังฆธรรมคำสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า อันประกอบด้วย พระธรรมและพระวินัยอันพระพุทธเจ้าตรัสไว้ดีแล้ว ซึ่งนับเป็นธรรมนุญการปกครองของพระภิกษุ คณะภิกษุ หมู่พระภิกษุคือสงฆ์ และคณะสงฆ์ จะพึงต้องปฏิบัติตามเพื่อยังประโยชน์ตน ประโยชน์ท่าน (ผู้อื่น) ให้สำเร็จด้วยดี

3) ศาสนสถานและศาสนวัตถุหรือศาสนสมบัติ ได้แก่ วัดและทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งสังฆารัมภ์และอสังฆารัมภ์ อันเป็นของวัดหรือของหมู่พระภิกษุสงฆ์สามเณรโดยรวม

4) ศาสนพิธี ได้แก่ กุศลพิธี บุญพิธี ทานพิธีต่าง ๆ เป็นต้น อันเป็นส่วนช่วยจรโรงพระพุทธศาสนา คู่เคียงกับเปลือกและกระพี้รักษาแก่นไม้ฉะนั้น

คำว่า “การบริหารวัด” จึงมีความหมายกว้าง ทั้งการดูแลรักษาตน การปกครอง ดูแลรักษาหมู่คณะคือพระภิกษุสงฆ์ทั้งวัดรวมทั้งสามเณรและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอยู่ในวัด รวมทั้งการจัดการกิจการของวัด ซึ่งมีทั้งกิจกรรมต่าง ๆ พิธีกรรมต่าง ๆ และการจัดการทางการเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ของวัดอันเป็นส่วนรวมของพระภิกษุทั้งวัด

ผู้มีอำนาจและหน้าที่ดูแลศาสนสมบัติของวัด คือ เจ้าอาวาส ที่มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของเจ้าอาวาสใน มาตรา 37 และ 38 ดังนี้

มาตรา 37 เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

- 1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- 2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม
- 3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- 4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

มาตรา 38 เจ้าอาวาสมีอำนาจดังนี้

- 1) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
- 2) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

3) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติดิฉิด คำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

ศาสนสมบัติ คือ ทรัพย์สินของพระศาสนา มีทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์จำนวนมากได้มาโดยการบริจาคของผู้มีศรัทธาเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กิจการพระศาสนามั่นคงถาวร กฎหมายจึงบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ตามบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ<sup>21</sup>

- 1) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง
- 2) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและการจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนาและให้ถือว่า กรมการศาสนาเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้กระทรวงศึกษาธิการ จัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม และเมื่อได้มาประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้งบประมาณนั้นได้ (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 41) ในส่วนของศาสนสมบัติของวัดตามพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติว่า ต้องจัดงบประมาณ จึงมีอาจทราบได้ถึงรายรับและรายจ่ายในการรักษาดูแลศาสนสมบัติวัดเป็นอย่างไร

การสาธารณูปการตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวว่า เป็นคำนาม หมายถึง “การก่อสร้างและการบูรณปฏิสังขรณ์” สำหรับสาธารณูปการ ที่จัดเป็นระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลาง และระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางเรียกว่า “การสาธารณูปการ” นั้น หมายถึง

- 1) การก่อสร้างและการบูรณปฏิสังขรณ์ ศาสนวัตถุ และศาสนสถาน
- 2) กิจการอันเกี่ยวกับวัด คือ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิก การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา การยกวัดร้างเป็นวัดมีพระภิกษุจำพรรษา และยกวัดราษฎร์เป็นพระอารามหลวง
- 3) กิจการของวัดอื่นๆ เช่น การจัดงานวัด การเรียไร

<sup>21</sup> ปรีดี โชติธรรมปาณี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3, น. 171.



#### 4) การศาสนสมบัติของวัด

การสาธารณูปการทั้ง 4 ความหมายนี้ ส่วนมากบัญญัติไว้ในหน้าที่เจ้าอาวาสตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ตามมาตรา 37 (1) ว่า เจ้าอาวาสมีหน้าที่บำรุงรักษาวัด จัดกิจกรรมและการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี การสาธารณูปการ ตามความหมายที่กล่าวมานี้ จะมี

ลักษณะของการกระทำการสาธารณูปการใน 3 ประการคือ

- 1) การกระทำด้วยแรงความคิด แรงงานและทุนทรัพย์รวมถึงการควบคุม
- 2) การกระทำด้วยเอกสารรายงาน
- 3) การกระทำโดยการจัดประโยชน์

การกระทำใน 3 ลักษณะนี้ บางอย่างเป็นกิจการเฉพาะในหน้าที่ของเจ้าอาวาส เพราะเจ้าอาวาสจะต้องปฏิบัติโดยตรง เจ้าอาวาสเป็นผู้จัดการ โดยเฉพาะงานบางอย่างเริ่มแล้วผ่านการพิจารณาตามลำดับ ทั้งฝ่ายคณะสงฆ์และฝ่ายราชอาณาจักร บางอย่างเริ่มต้นจากเจ้าคณะ และหรือเจ้าหน้าที่ทางราชอาณาจักรหรือผู้มีศรัทธามุ่งช่วยการวัด และการคณะสงฆ์ ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามระเบียบแบบแผนคณะสงฆ์ ดังนั้น ผู้จัดการสาธารณูปการได้แก่

- 1) เจ้าอาวาส
- 2) เจ้าคณะ
- 3) เจ้าหน้าที่ทางราชอาณาจักร
- 4) ผู้เจริญด้วยศรัทธามุ่งช่วยการวัด และการคณะสงฆ์

การจัดการสาธารณูปการ หมายถึงการลงมือปฏิบัติงานสาธารณูปการ ซึ่งมีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันตามลักษณะงาน การก่อสร้างและการบูรณปฏิสังขรณ์ ได้แก่ การก่อสร้างศาสนวัตถุขึ้นใหม่ การซ่อมแซม ของเก่า และการปรับปรุงตกแต่งศาสนวัตถุและศาสนสถานที่มีอยู่เดิมหรือที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การควบคุมและส่งเสริม การสาธารณูปการ เป็นงานที่ละเอียดอ่อนเป็นตัวหลักของการคณะสงฆ์แต่ผู้ปฏิบัติโดยตรงคือ เจ้าอาวาส ซึ่งเป็นพระสังฆาธิการระดับวัด เจ้าคณะทุกส่วนทุกชั้นต้องมีความสัมพันธ์กัน 2 ประการคือ ควบคุมสาธารณูปการ ส่งเสริมสาธารณูปการ

การควบคุมดูแลวัดนั้น เจ้าคณะจะเพิกเฉยมิได้ ถ้าเพิกเฉยจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติ สอดส่อง ดูแล ชี้แจง แนะนำในการสาธารณูปการของเจ้าอาวาสดังนี้

- 1) ควบคุมการทำแผนผังวัดให้สอดคล้องกับยุคพัฒนา
- 2) ควรควบคุมแบบแปลนเสนาสนะแต่ละวัดให้อยู่ในหลักประหยัดและพอเหมาะพอสมควรแก่สภาพท้องถิ่นและก่อสร้างตามแบบแปลน

3) ควบคุมให้แต่ละวัดที่สร้างถาวรวัตถุให้เป็นทรงไทย หรือให้รักษาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นสำคัญ

4) ควบคุมการเงินและบัญชีรายรับและรายจ่ายของแต่ละวัดให้เป็นไปตามหลักบัญชี

5) ควบคุมดูแลเอกสารต่างๆ ของเจ้าอาวาสเช่นรายงานขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมาให้เป็นไปโดยถูกต้อง

6) ควบคุมการจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงการส่งเสริมกิจการของวัด เจ้าคณะทุกชั้นควรส่งเสริมเจ้าอาวาสในการสาธารณูปการดังนี้

6.1) ออกตรวจตราเยี่ยมเจ้าอาวาสให้เร่งรัดการพัฒนาวัด

6.2) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสดังนี้

6.2.1) จัดหาช่างดำเนินการก่อสร้าง

6.2.2) จัดแปลนอาคารตลอดแผนผังวัด

6.2.3) ดูแลการหาทุนก่อสร้างด้วยการขอเงินงบประมาณ

6.2.4) ให้คำชี้แจง แนะนำการปฏิบัติงานสาธารณูปการเพื่อเข้าใจให้ถูกต้อง

6.2.5) ขจัดความขัดแย้งระหว่างวัดกับชาวบ้านซึ่งมีการสาธารณูปการเป็นเหตุ

6.3) แนะนำการจัดงานวัด และการเรียไร ให้เป็นไปตามระเบียบและคำสั่งของมหาเถร

สมาคม

6.4) ช่วยยกฐานะวัดที่ได้พัฒนาดีแล้ว เป็นวัดพัฒนาตัวอย่าง

6.5) ช่วยยกย่องเจ้าอาวาสผู้มีผลงานสาธารณูปการดี หรือแม่แต่รองเจ้าอาวาสและ/หรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสก็ควรยกย่องด้วยแต่อย่าเกินกว่าเจ้าอาวาส

6.6) แนะนำชี้แจงการจัดประโยชน์ของวัดให้ถูกต้องตามกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป งานสาธารณูปการเป็นงานสำคัญ โดยเฉพาะเป็นงานระดับบารมีเจ้าอาวาสและเป็นงานละเอียดอ่อน เป็นงานระดับท้องถิ่นและการพระศาสนา เป็นงานที่ให้ความสำคัญแก่เจ้าอาวาสและเห็นผลงานของเจ้าอาวาสได้เร็วกว่างานอื่น แต่มักเป็นเหตุก่อปัญหา เช่น บางแห่งเกิดความขัดแย้งระหว่างวัดกับชาวบ้านจนถึงลูกกลมใหญ่โต ก็เพราะการสาธารณูปการเป็นเหตุ หากเจ้าคณะได้เห็นความสำคัญเร่งรัดตรวจตราชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าอาวาสได้ดีแล้ว การขัดแย้งระหว่างวัดกับชาวบ้านจะลดน้อยลงตามลำดับ และความสมัคสมานสามัคคีระหว่างบ้านกับวัดจะมีมากขึ้นเป็นเหตุให้การณ์คณะสงฆ์ และการพระศาสนาดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยดีงาม การควบคุมส่งเสริมการสาธารณูปการ จึงถือเป็นหน้าที่อันสำคัญของเจ้าคณะทุกระดับชั้น

### 1. วิธีการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินของวัด

ทรัพย์สินอันเป็นศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ เงิน ที่ดิน อาคาร และทรัพย์สินอื่นๆ กล่าวโดยรวม ได้แก่ สังกหามทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ส่วนการจัดการและเก็บรักษานั้น ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยวิธีการปฏิบัติดังนี้

#### 1.1 ทรัพย์สินที่ต้องลงทะเบียน กำหนดโดยลักษณะดังนี้

- 1) เงิน (ลงบัญชีรับ)(ลงบัญชีจ่าย)
- 2) ที่ดิน
- 3) เสนาสนะถาวร หรืออาคารอื่นๆ โบราณสถาน
- 4) ของมีค่า เช่าพระพุทธรูป ธรรมมาสน์ บุษบก โบราณวัตถุ
- 5) วัสดุครุภัณฑ์ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ อุปกรณ์สารสนเทศ เครื่องครัว อุปกรณ์พิธีสงฆ์ เป็นต้น

ทั้ง 5 ประการดังกล่าว ต้องจัดทำลงบัญชีรับและทะเบียนทุกชนิด และทุกจำนวนส่วนของเบ็ดเตล็ดอื่นๆ สุดแต่เจ้าอาวาสพิจารณาเห็นควร

1.2 การได้มาซึ่งทรัพย์สิน ได้แก่การได้มาเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดโดยวิธีการใดๆอันชอบ ส่วนที่ดินมีวิธีได้มาพอกำหนดได้ดังนี้

1) เมื่อได้มาซึ่งที่ดินจากผู้ใด ต้องขอรับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์จากผู้นั้นและดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์โดยการจดทะเบียน ประมวลกฎหมายที่ดินที่บัญญัติไว้ว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม เป็นต้น

2) ศึกษาแนวทาง และวิธีการขอรับที่ดิน ตามระเบียบของกรมที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบแนวเขตสอยเขตที่ดินให้แน่ชัดเพื่อป้องกันการบุกรุกในภายหลัง

3) เมื่อได้รับหนังสือแสดงสิทธิที่ดินถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ลงรายการในทะเบียนทรัพย์สินของวัด ส่วนที่ดินซึ่งที่ตั้งวัด หากยังไม่มีโฉนด หรือ น.3 ก็ให้ลงทะเบียนไว้เพราะหากวัดได้ครอบครอง และเป็นสมบัติของวัดแล้ว ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้คุ้มครองไว้ว่า ผู้ใดจะอ้างอายุความขึ้นต่อสู้ในการครอบครองปรปักษ์ที่ดินของวัด หรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดมิได้ ดังนั้นเจ้าอาวาสจึงควรไปดำเนินการออกโฉนดหรือออก น.3 ให้เป็นที่ดินของวัดโดยพลัน ทั้งหากมีปัญหาให้แจ้ง ส่วนราชการ อาทิ จังหวัด หรือกรมการศาสนาเข้ามาช่วยเหลือ สำหรับโฉนดตัวจริง หรือหลักฐานตัวจริงให้เก็บไว้ที่ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด หรือกรมการศาสนา แล้วแต่พื้นที่

1.3 การจำหน่ายทรัพย์สิน หมายถึง การจำหน่าย ทรัพย์สิน ซึ่งหมดสภาพเป็นศาสนสมบัติออกจากทะเบียน เช่น กุฎิถูกรื้อที่ดินโอนโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา โดยถือหลักว่า “มิให้จัด” “หมดให้จ่าย” หากไม่ปฏิบัติเช่นนี้ เจ้าอาวาสตกอยู่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานละ

เว้นการปฏิบัติหน้าที่และอาจเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และอาจเป็นการละเมิดจริยาพระสังฆาธิการ

### 2. วิธีกัณฑ์ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์

การกัณฑ์ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์ เป็นวิธีหนึ่งในการจัดการศาสนสมบัติของวัดใช้สำหรับวัดที่บริเวณกว้างขวางและตั้งอยู่ในชุมชนใหญ่ ๆ หรือเป็นชุมชนเศรษฐกิจ ในฐานะที่วัดเป็นนิติบุคคลวัดย่อมมีสิทธิที่จะทำได้ โดยอาศัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ข้อที่ 2 จึงมีความว่า การกัณฑ์ดินวัดให้เป็นที่จัดประโยชน์จะกระทำได้อีกต่อเมื่อ กรรมการศาสนาเห็นชอบและได้อนุมัติจากมหาเถรสมาคม

ตามกฎกระทรวงข้อนี้ วัดจะใช้สิทธิสมบูรณ์ในเมื่อกรรมการศาสนาเห็นชอบและมหาเถรสมาคมอนุมัติแล้ว ดังนั้นวัดต่าง ๆ ควรเร่งรัดการกระทำแผนผังวัดตัวจริงไว้โดยยึดหลักตามที่กล่าวไว้ในเรื่อง “การจัดการดูแลทรัพย์สินวัดตามขนาดของวัด” เฉพาะวัดขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ถ้าอยู่ในชุมชนเศรษฐกิจควรกำหนดเขตเศรษฐกิจควรกำหนดเขตจัดประโยชน์ไว้ด้วย แล้วเสนอต่อเจ้าคณะและทางราชการตามลำดับถึงอธิบดีกรมการศาสนาเพื่อให้ความเห็นชอบและนำเสนอมหาเถรสมาคม และลงนามกำกับแผนผังตัวจริง เพื่อเก็บไว้ใช้ในกิจการคณะสงฆ์ตามโอกาสต่อไป

### 3. การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร

3.1 การให้เช่าที่ดินหรืออาคารเป็นงานในการจัดการศาสนสมบัติของวัด ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ (พ.ศ. 2511) ข้อที่ 3 ซึ่งมีความว่า “การให้เช่าที่ดินหรืออาคารให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่า หรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียน และหนังสือเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัดหรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้

ตามกฎกระทรวงข้อนี้ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์วัดเป็นภาระในการจัดทำทะเบียนต่างชนิดและเก็บรักษา ควรรวมถึงการจัดทำหนังสือสัญญาใดๆ และการเก็บรักษาอีกส่วนหนึ่งด้วย การแต่งตั้งผู้จัดประโยชน์ของวัดนั้น กรมการศาสนาให้ข้อแนะนำไว้ 4 ประการ โดยใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- (1) แต่งตั้งไวยาวัจกรเป็นผู้จัดทำประโยชน์
- (2) แต่งตั้งกรมการศาสนา เป็นผู้จัดประโยชน์
- (3) แต่งตั้งมูลนิธิ เป็นผู้จัดประโยชน์
- (4) แต่งตั้งผู้จัดประโยชน์ เป็นรูปคณะกรรมการจัดประโยชน์

การแต่งตั้งนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและต้องระบุภารกิจให้ชัดเจน ดังนี้

- (1) จะให้จัดประโยชน์ในที่ดิน
- (2) จะให้จัดประโยชน์ ตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใด
- (3) จะให้จัดประโยชน์เฉพาะกรณี
- (4) เหตุประการใดบ้างที่ทำให้ขออนุมัติเจ้าอาวาสก่อนจะทำการ  
ผู้จัดประโยชน์ของวัด ย่อมมีหน้าที่จัดทำและเก็บรักษา เอกสารสำคัญของวัดคือ

- (1) ทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์
- (2) ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัย
- (3) หนังสือสัญญาเช่าและหนังสือสัญญาผู้อาศัย

### 3.2 การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนา หรือที่ดินที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 33 กำหนด  
ที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของวัด เวลาที่วัดไว้ดังนี้

- 1) ที่ดิน คือ ที่ซึ่งเป็นที่ตั้งตลอดจนเป็นสมบัติของวัดนั้น
- 2) ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของวัด
- 3) กัลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ในวัดหรือทางศาสนา

เฉพาะที่วัดซึ่งเป็นที่ตั้งต้องกันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ก่อนจึงจะให้เช่าได้ ส่วนที่ธรณี  
สงฆ์และที่กัลปนาให้เช่าได้ตามปกติ แต่การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนา หรือที่วัดกันไว้จัด  
ผลประโยชน์วัดจะกระทำได้ภายในเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ข้อ 64 ซึ่งม  
ีความว่า “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กัลปนา หรือที่วัดกันไว้จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาเกิน 3 ปี  
จะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา”

วิธีการให้เช่าที่ดังกล่าว วัดจะต้องทำสัญญาเป็นข้อผูกพันกับผู้เช่าอย่างมั่นคง และ  
สัญญานั้นมี 2 อย่าง คือ

- 1) สัญญานานปี หมายถึง สัญญาที่มีข้อผูกพันต่อกัน 3 ปี
- 2) สัญญาธรรมดา หมายถึง สัญญาที่มีข้อผูกพันระยะสั้นไม่เกิน 3 ปี

ในการทำสัญญาธรรมดาดาวัดอาจทำได้เอง แต่ในการปฏิบัติควรให้ผู้มีความรู้ตาม  
กฎหมายเป็นที่ปรึกษาตรวจสอบร่างสัญญาก่อน เมื่อเห็นว่าไม่เสียเปรียบผู้เช่าแล้วจึงลงนามใน  
สัญญา

สำหรับสัญญานานปี วัดจะต้องส่งร่างสัญญาพร้อมทั้งเอกสารการเช่าอื่นให้กรมการ  
ศาสนาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ รายละเอียดวิธีปฏิบัติตามระเบียบกรมการศาสนา

#### 4. วิธีรับและเก็บรักษาเงินของวัดและวิธีทำบุญชื้อ

การรับและเก็บรักษาเงินของวัดและการทำบุญชื้อเป็นงานการศาสนาสมบัติของวัดเป็นงานหนึ่ง ซึ่งอยู่ในความดูแลและจัดการของเจ้าอาวาสตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2511) ซึ่งวิธีปฏิบัติคือ

- 1) วิธีรับและเก็บรักษาเงินของวัด
- 2) วิธีทำบุญชื้อรับจ่าย
- 3) วิธีทำบุญชื้อประจำปีของวัด

##### 4.1 วิธีรับและเก็บรักษาเงินของวัด

ก. การรับเงินผลประโยชน์ไม่ว่ากรณีใดๆ วัดจะต้องออกใบเสร็จรับเงิน (ตามแบบศบว. 7) แสดงการรับทุกครั้งแล้วจึงนำยอดเงิน ตามใบเสร็จนั้นเข้าบัญชีรับ และลงเลขที่ใบเสร็จไว้ในบัญชีรับอีกครั้ง แม้การรับดอกเบี่ยเงินฝากธนาคารเข้าบัญชีรับก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกันสำหรับอนุโมทนาบัตรจะมีหรือไม่ก็ได้ส่วนการรับเงินการกุศล ควรออกอนุโมทนาบัตรแล้วลงบัญชีรับอีกครั้งหนึ่ง

ข. วิธีการเก็บรักษาเงินของวัด วัดจะเก็บรักษาเงินผลประโยชน์ของวัดเองได้เพียง 3,000 บาท ส่วนที่เกิน 3,000 บาทให้นำฝากกรมการศาสนาจังหวัด อำเภอ ธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบทางปฏิบัตินั้น ควรฝากธนาคารโดยระบุชื่อบัญชีว่า “วัด.....หรือว่าเงินของวัด.....” ห้ามฝากเป็นชื่อเจ้าอาวาสหรือผู้ใด การเบิกเงินจากธนาคารควรกำหนดเงื่อนไขให้ลงนามร่วมกัน 3 คน คือ เจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือผู้ดูแลผลประโยชน์ รวมเป็น 3 คน ผู้ที่เจ้าอาวาสเห็นควรจึงถอนได้ หรือเมื่อฝากลงนามร่วมกัน 3 คน เมื่อจะถอนลงนามต้องมี 2 ใน 3 มีเจ้าอาวาสเป็นหลัก

ส่วนเงินการกุศล ให้เก็บรักษาตามความประสงค์ของผู้บริจาค ถ้าผู้บริจาคมิได้แจ้งความประสงค์ไว้ ให้อนุโลมตามการเก็บรักษาเงินผลประโยชน์ของวัด

##### 4.2 วิธีทำบุญชื้อรับจ่าย

ให้เจ้าอาวาสมอบให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์วัดจัดนำบัญชีรับจ่ายประจำเดือน โดยใช้แบบของกรมการศาสนา เมื่อทุกสิ้นเดือนให้รวบรวมยอดรับจ่าย หักยอดคงเหลือและยอดยกไปเดือนต่อไป ผู้ทำบัญชีลงนามรับรองแล้ว เสนอเจ้าอาวาสตรวจและควรให้ตรวจทุกเดือน วัดใหญ่ๆ มีรายรับรายจ่ายมาก อาจมีบัญชีรับจ่ายหลายเล่มตามประเภทแห่งงานหรืออาจใช้บัญชีรับจ่ายแบบทั่วไปเพื่อให้ความสะดวกในการจัดทำบัญชีก็ได้



### 4.3 วิธีทำบัญชีประจำปี

เจ้าอาวาสต้องตั้ง ใวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดจัดทำบัญชีประจำปี (ตามแบบ ศบว.

#### 6) ตัดยอดวันที่ 31 ธันวาคม โดยปฏิบัติดังนี้

1) แยกรายรับทั้งปีออกเป็นประเภท เช่น ยอดเงินยกมาจากปีเก่า เงินค่าเช่า เงินค่าบำรุง เงินค่าดอกเบี้ยว เงินการกุศลต่าง ๆ และรายรับอื่น ๆ แต่ละประเภทเป็นเงินเท่าใด และรวมทุกประเภทเป็นเงินเท่าใด

2) แยกรายจ่ายทั้งปีออกเป็นประเภท เช่น ค่าก่อสร้างและบูรณะ ค่าตอบแทน ค่าภาษี ค่าน้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ค่าคนงานวัดและรายจ่ายอื่น ๆ แต่ละประเภทเป็นเงินเท่าใด และรวมทุกประเภทเป็นเงินเท่าใด

3) เมื่อหักแล้วคงเหลือเงินเท่าใด

4) เงินที่เหลือเป็นเงินสดเท่าใด ฝากธนาคารไหน เท่าใด

เมื่อจัดลงรายการ ในบัญชีประจำปีเรียบร้อยแล้วให้ผู้จัดทำบัญชีลงนามรับรอง แล้วเสนอเจ้าอาวาสลงนามและเก็บไว้ให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

5. ปัญหาเรื่องการเงินและการบัญชีของวัด (พระมหาเสริมชัย ชยมงคลโล , 2539: 229)

เรื่องการเงินเป็นเรื่องที่ “ล่อแหลม” อย่างที่สุดประการหนึ่งสำหรับพระภิกษุ เจ้าอาวาส ผู้บริหารงานวัด หรือผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการรับ-จ่าย เก็บรักษาและ/หรือในการฝากธนาคาร-ถอนจากธนาคาร เพราะมีโอกาสผิดพลาดและรั่วไหลได้ทุกจุด ถ้าผู้บริหารงานวัดไม่วางระบบการเงินการบัญชี และการตรวจสอบให้ดีแล้ว ก็เท่ากับไม่มีมาตรการป้องกันข้อผิดพลาดและรั่วไหลเลย

การวางระบบการรับ-การใช้จ่าย การเก็บรักษา และ/หรือการฝากเงินในธนาคารและการถอนเงิน การทำบัญชี และการตรวจสอบ ที่ดีเพียงไร จะมีคุณประโยชน์ดังนี้มากเพียงนั้นคือ

1) ป้องกันความผิดพลาดและความรั่วไหล

2) ป้องกันข้อครหา

3) เป็นการแสดงความบริสุทธิ์ใจของผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเงินทุกระดับทุกจุด

4) ให้ได้มีสถิติการรับเงินจากแหล่งต่าง ๆ และการจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนการดำเนินงาน โครงการต่าง ๆ ได้ถูกต้องและเหมาะสมกับลำดับความสำคัญเร่งด่วน



5) เป็นที่สบายใจแก่ทุกฝ่าย ทั้งแก่ฝ่ายทายก ทายิกา ผู้มีจิตศรัทธาบริจาค และทั้งแก่ปฏิบัติาหผู้รับบริจาค นับตั้งแต่เจ้าอาวาส ผู้บริหารงานวัด ผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบที่เกี่ยวกับการเงินของวัดตลอดถึงพระภิกษุสามเณรลูกวัดด้วยกันทั้งหมด

แต่การวางระบบการเงินของวัดทั่ว ๆ ไป การบัญชีและการตรวจสอบการเงินของวัดที่ดี และการที่จะให้ปฏิบัติตามระบบที่ดีนั้นไม่ใช่ของง่ายเลย ถ้าเจ้าอาวาสหรือผู้บริหารไม่ฉลาดและไม่เข้มแข็งแล้วก็ยากที่จะให้มีระบบที่ดี และที่จะให้มีการปฏิบัติตามระบบที่ดีนั้นอย่างสมบูรณ์ได้

“ในส่วนระบบการเงินภายในของสถาบันฯ ข้าพเจ้าเองก็เคยมีความยุ่งยากอยู่เหมือนกัน แต่ก็ได้พยายามที่จะให้มีการปฏิบัติให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะความที่พระภิกษุหรือแม่ชีอุบาสิกา ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบและที่เกี่ยวข้องกับการเงินทุกระดับส่วนมากไม่มีความรู้ในเรื่องระบบการบัญชี นี่ประการหนึ่ง ไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการตรวจสอบการเงินการบัญชี จึงไม่เคยชินต่อการที่จะให้มีระบบการตรวจสอบได้ จึงมักจะหวั่นไหว น้อยใจ ไม่พอใจ ต่อระบบการตรวจสอบ นี่อีกประการหนึ่ง”

เมื่อมีการแนะนำให้ทำบัญชีหรือการจดบันทึกรายการรับ-จ่ายเงิน อย่างเป็นระบบดีพอสมควร พร้อมด้วยให้มีเอกสารคู่จ่ายเงินไว้เป็นหลักฐาน ให้สามารถตรวจสอบได้ และให้มีการรายงานสถานะการเงินเป็นระยะตามระยะเวลาที่สมควร จึงมักได้รับการปฏิเสธต่อต้าน ไม่ยอมปฏิบัติตาม หรือแกล้งปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามด้วยดีจากพระภิกษุหรือแม่ชี อุบาสิกา ผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงิน ผู้ไม่ค่อยมีความรู้และไม่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับระบบการเงิน การบัญชีและการตรวจสอบ

6. กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลวัดทางการเงิน

6.1 กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติสงฆ์ พ.ศ. 2505 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ 1 การได้ทรัพย์สินมาเป็นศาสนสมบัติ

ข้อ 2 การกั้นที่ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่จัดประโยชน์

ข้อ 3 การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร

ข้อ 4 การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่ดินที่วัดกันไว้เป็นประโยชน์

ข้อ 5 การเก็บรักษาเงินของวัด

ข้อ 6 ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด

ข้อ 7 กรณีที่วัด เจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์วัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด

ข้อ 8 ให้กรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียนบัญชี แบบสัญญาเกี่ยวกับการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัด

6.2 ระเบียบ กรมการศาสนาได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและวิธีปฏิบัติที่ เกี่ยวกับการบริหารการเงินวัด

- 1) ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการขอและจัดสรรเงินอุดหนุนบูรณะวัด พ.ศ. 2513
- 2) ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการจัดประโยชน์แทนวัด พ.ศ. 2514
- 3) กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ 18 ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร พ.ศ. 2536
- 4) กฎมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการฉบับที่ 23 ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2541
- 5) คำสั่งกรมการศาสนาที่ 271/2535 เรื่อง อัตราค่าบำรุงศาสนสมบัติ
- 6) คำสั่งกรมการศาสนาที่ 70/ 2536 เรื่อง หลักเกณฑ์การคิดคำนวณเงินบำรุงศาสน สมบัติ
- 7) คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ.2539
- 8) ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการจัดงานวัด พ.ศ. 2537
- 9) ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ว่าด้วยการเบิกจ่ายนิยัตยภัต พ.ศ. 2541

## 2.6 หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีและหลักธรรมาภิบาล

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนคำนิยาม และองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพื่อ เป็นกรอบหลักในการวิเคราะห์ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินของวัด ว่ามีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) เมื่อเข้ามาแพร่หลายในประเทศไทยได้มีการบัญญัติศัพท์ไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิเช่น ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญ ระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี การปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล เป็นต้น ซึ่งมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 ให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการ บ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ธรรมาภิบาลให้ความหมายไปในทางบริหาร ราชการเพื่อให้แตกต่างจากบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่งความหมายของคำว่า ธรรมาภิ บาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี คือ ระบบโครงสร้าง กระบวนการต่างๆ ที่ได้ วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เพื่อให้ส่วน ต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม

เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์การรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง หรือแม่แต่วัด ซึ่งเป็นสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนา ซึ่งมีศาสนิกชนเป็นผู้รับประโยชน์ การยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการจึงเป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับการดูแลและรักษาผลประโยชน์เป็นอย่างดี

เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้มีการประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุปและพัฒนาการเกี่ยวกับธรรมาภิบาล และมีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ<sup>22</sup>

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรดงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความ โปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชน เข้าถึงข้อมูล ข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะการแสดงประชามติ หรืออื่นๆที่เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

(5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา

<sup>22</sup> “ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2562, จาก

ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนเอง

(6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และมีการรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

## 2.7 โครงสร้างความรับผิดทางอาญา

โดยที่ขั้นตอนในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาของกฎหมายในแต่ละระบบได้มีการพัฒนาจนกระทั่งกลายเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นระบบใหญ่ๆ ได้ 2 ระบบ คือ ระบบคอมมอนลอว์ และ ระบบซีวิลลอว์

### 1. โครงสร้างความรับผิดทางอาญาในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

การวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาตามระบบคอมมอนลอว์ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสุภาษิตลาตินที่ว่า “Actus non facit reum nisi mens sit rea” ซึ่งมีความหมายว่า “การกระทำในตัวของมันเองจะไม่ใช่ความผิด ถ้าไม่มีเจตนาร้ายด้วย” ทั้งนี้ ความผิดอาญาสามารถแยกองค์ประกอบได้ 2 ส่วน คือ ส่วนองค์ประกอบความผิด (Actus Reus) และ ส่วนขององค์ประกอบทางจิตใจ (Mens Rea) ดังนั้นในการวินิจฉัยความผิดอาญาตามระบบคอมมอนลอว์ จึงประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้<sup>23</sup>

#### 1.1 Actus Reus

Actus Reus หมายถึง การกระทำในสิ่งที่ผิดกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายห้าม ทั้งนี้เพราะ “Actus” คือ act ซึ่งหมายถึง การกระทำ และ “Reus” คือ wrong ซึ่งหมายถึงความผิด Actus Reus เป็นการพิจารณาส่วนที่เป็นภาวะวิสัย (objective) ในการวินิจฉัยความรับผิดในทางอาญาของบุคคล ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกก่อนพิจารณาทางด้านสภาวะจิตใจที่น่าตำหนิของผู้กระทำ กล่าวคือ ในการวินิจฉัยตามโครงสร้างความรับผิดในทางอาญาตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์นั้น จะเริ่มจากการพิจารณาว่า พฤติการณ์ที่ผู้กระทำแสดงออกมามีลักษณะเป็นการกระทำตามส่วน Actus แล้วหรือยัง ถ้ามีการกระทำแล้วต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมายหรือไม่ กล่าวคือ พิจารณาในส่วนที่เป็น Reus ด้วย จึงจะสมบูรณ์ในความหมายของการกระทำที่กฎหมายห้าม ซึ่งเท่ากับครบ

<sup>23</sup> รัตน์ชัย อนุตรพงษ์สกุล, อิทธิพลทางกฎหมายตะวันตกที่มีผลต่อการวินิจฉัยความผิดทางอาญาไทย, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 8.

ในส่วนประกอบของ Actus Reus ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาในโครงสร้างส่วนภาวะจิตใจที่เรียกว่า Mens Rea ต่อไป<sup>24</sup>

### 1.2 Mens Rea

Mens Rea ถือเป็นส่วนสภาวะที่แท้จริงของจิตใจที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดซึ่งเป็นการพิจารณาในส่วนที่เป็นอัตวิสัย (subjective) คือ เกี่ยวกับตัวผู้กระทำผิดโดยตรง Mens Rea เป็นสภาวะจิตใจที่น่าคำหนิของผู้กระทำซึ่งต้องนำมาพิจารณาประกอบกับส่วน Actus Reus เพื่อจะลงโทษบุคคลนั้นหรือไม่เพียงใด การจะลงโทษบุคคลใดได้ต้องปรากฏว่า Actus Reus และ Mens Rea จะต้องเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดอาญา กล่าวคือ การกระทำนั้นครบทั้งส่วน Actus Reus และ Mens Rea แล้วก็ตาม แต่ผู้กระทำความผิดอาจยกข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบมาอ้างเพื่อปฏิเสธว่าการกระทำนั้นขาด Actus Reus และ Mens Rea อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่งทำให้การกระทำดังกล่าวไม่ครบโครงสร้างความผิดอาญาและมีผลทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดอาญาและไม่ต้องรับโทษ ซึ่งข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบ อาจแบ่งได้ดังต่อไปนี้

1) ข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบทั่วไป (General Defenses) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาโต้แย้งโดยปฏิเสธว่าการกระทำนั้นขาด Actus Reus และ Mens Rea อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่ง ซึ่งข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบทั่วไปนี้สามารถใช้ได้กับความผิดอาญาทุกประเภท เช่น ความอ่อนเยาว์ วิกฤตจิต การกระทำโดยไม่รู้สำนึก การป้องกัน การถูกขู่เข็ญ หรือความจำเป็น

2) ข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบเฉพาะฐานความผิด (Specific Defenses) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ยกขึ้นมาเพื่อเป็นเหตุให้ลดฐานความผิดจากความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาเป็นความผิดฐานฆ่าคนตายโดยขาดเจตนา ดังนี้ ข้อโต้แย้งเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบเฉพาะฐานความผิดนี้จะใช้เฉพาะกับความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาเท่านั้น เช่น ความรับผิดชอบทางอาญาที่เบาลง บันดาลโทษ

3) ข้อโต้แย้งในเรื่องอื่นๆ เช่น ความมึนเมา โดยรู้ว่าเป็นของมึนเมา หรือการเสพของมึนเมาโดยไม่สมัครใจ<sup>25</sup>

<sup>24</sup> คุชฎีห์ ลีละเมียร, “ความไม่รู้กฎหมายกับความรับผิดชอบในทางอาญาตามมาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายอาญา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), น. 18-19.

<sup>25</sup> สุรเศรษฐ์ หน้างาม, “นิติวิธีกับการวินิจฉัยความผิดอาญาของไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549), น. 43-44.



## 2. โครงสร้างความคิดทางอาญาในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law)

ระบบกฎหมายซีวิลลอว์สืบทอดมาจากกฎหมายโรมันและได้รับการพัฒนามาจากนักนิติศาสตร์ยุโรปเป็นเวลาหลายร้อยปี จนอาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายซีวิลลอว์ได้พัฒนาและเปลี่ยนรูปไปจากกฎหมายโรมันอันเป็นต้นกำเนิดดั้งเดิมไปเป็นอันมาก จากหลักเกณฑ์ทางจารีตประเพณีของชาวโรมันซึ่งถือเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์และมีลักษณะแยกย่อยเฉพาะเรื่องเฉพาะราว กลายมาเป็นหลักการที่เป็นระบบมีเหตุผล และสอดคล้องทำวถึงกันพัฒนาการของกฎหมายซีวิลลอว์นี้ กล่าวได้ว่าเป็นพัฒนาการของการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป โดยใช้เหตุผลไปศึกษาและปรุงแต่งสรุปลงมาจากกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่อง โดยในระบบกฎหมายซีวิลลอว์นั้น จะได้นำเอาแนวความคิดทางกฎหมายของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากเป็นประเทศที่มีความใกล้ชิดกับระบบกฎหมายของประเทศไทยมากที่สุด

### 2.1 โครงสร้างความคิดอาญาตามกฎหมายอาญาเยอรมัน

โครงสร้างความคิดทางอาญาของประเทศเยอรมนีระยะแรกได้แยกโครงสร้างของความคิดอาญาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) ส่วนภาวะวิสัย (objective) อันได้แก่ โครงสร้างในส่วนขององค์ประกอบและส่วนของความคิด และ

2) ส่วนอัตวิสัย (Subjective) อันได้แก่ ส่วนของความชั่ว

แต่ต่อมากฎหมายพบว่า การกระทำที่ครบองค์ประกอบความคิด บางครั้งก็ไม่ได้เป็นความผิดเสมอไป เนื่องจากผู้กระทำมีเหตุที่ทำให้การกระทำของเขาเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือมีอำนาจกระทำได้ เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือการปฏิบัติหน้าที่ จับ คั่นตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานเอาไว้ นอกจากนี้หากพิจารณาในทางกลับกันก็จะเห็นว่าการกระทำบางอย่างเป็นการกระทำผิด เมื่อพิจารณาถึงการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอกแต่การกระทำของเขาก็ไม่ครบองค์ประกอบภายในความคิด เช่น การทำให้เสียหายโดยประมาท จะเห็นได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือเป็นความผิด

การครบองค์ประกอบความคิด ซึ่งทางเยอรมัน เรียกว่า (Tatbestandmassigkeit) และความคิดซึ่งเรียกว่า (Rechtswidrigkeit) น่าจะไม่ใช่เรื่องเดียวกัน สามารถแยกออกจากกันได้เพียงแต่มีความสัมพันธ์กันเท่านั้น โดยถือว่าการกระทำที่ครบตามองค์ประกอบของความคิดเป็นเพียงเหตุหนึ่งซึ่งแสดงว่าการกระทำนั้นจะผิดได้เท่านั้นเอง<sup>26</sup> ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการพัฒนาแนวความคิดในเรื่อง

<sup>26</sup> แสง บุญเฉลิมวิภาส, *เพิ่งอ้าง*, น. 4-5.

โครงสร้างความรับผิดทางอาญา โดยปัจจุบันโครงสร้างความรับผิดทางอาญาของประเทศเยอรมนี นั้นแยกออกเป็น 3 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบของความผิด (Tatbestandmassigkeit) หมายความว่า สิ่งทั้งหลายที่ไม่ใช่ส่วนจิตใจของผู้กระทำความผิดและสิ่งที่เป็นส่วนจิตใจของผู้กระทำความผิดที่ประกอบอยู่ในความผิดฐานใดฐานหนึ่ง<sup>27</sup> องค์ประกอบความผิด สามารถแยกออกได้เป็นองค์ประกอบภายนอก และ องค์ประกอบภายใน

2) ความผิดกฎหมาย (Rechtswidrigkeit) เป็นลักษณะทางเนื้อหาของกรกระทำซึ่งผิดกฎหมาย โครงสร้างส่วนความผิดกฎหมายเป็นส่วนที่พิจารณาต่อจากโครงสร้างส่วนองค์ประกอบความผิด ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าการกระทำที่ครบองค์ประกอบตามกฎหมายนั้นมีเหตุที่ทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาทางด้านภาวะวิสัย (objektive) เช่นเดียวกับโครงสร้างแรก ถ้ามีเหตุที่ทำให้การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่ใช่ความผิด ซึ่งได้แก่ จริตประเพณี ความยินยอมของผู้ถูกระทำ การใช้สิทธิป้องกันตนเองหรือผู้อื่นโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้อาจเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ทำได้ตามกฎหมายอื่น เช่น นิรโทษกรรม อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ การใช้เอกสิทธิ์ตามที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น<sup>28</sup>

3) ความชั่ว (Schuld) หมายความว่า เมื่อได้พิจารณาผ่านโครงสร้างในส่วนที่สองมาแล้ว ในส่วน “ความชั่ว” นี้จะเป็นการพิจารณาโทษของผู้กระทำความผิด ทั้งนี้เนื่องจากการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องลงโทษให้เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป ซึ่งจะเป็นการพิจารณาว่าสมควรลงโทษบุคคลนั้นหรือไม่ โดยพิจารณาว่าบุคคลนั้นกระทำไปโดยรู้ผิดชอบหรือไม่ หรือการกระทำนั้นสมควรจะตำหนิได้หรือไม่และจะลงโทษเพียงใด หากพิจารณาได้ความว่า ผู้กระทำได้กระทำไปโดยไม่รู้ผิดชอบ กฎหมายจะยกเว้นโทษให้ เพราะถือว่าบุคคลนั้นไม่มีความชั่ว แต่หากมีความรู้ผิดชอบอยู่บ้างกฎหมายจะลดโทษให้ตามความเหมาะสม ในส่วนของ “ความชั่ว” นี้ นอกจากจะพิจารณาความรู้ผิดชอบของบุคคลแล้ว อาจจะมีการพิจารณาอีกด้วยว่าการกระทำที่บุคคลนั้นได้กระทำไปเป็นสิ่งที่สังคมอาจตำหนิได้หรือไม่ หากเป็นการกระทำที่สังคมไม่อาจตำหนิได้แล้ว กฎหมายก็จะให้อภัยสำหรับการกระทำนั้นๆ โดยถือว่าบุคคลนั้นไม่มีความชั่ว<sup>29</sup>

<sup>27</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น. 130-132.

<sup>28</sup> คฤษณีย์ สีสละเมียร, เพิ่งอ้าง, หน้า 17.

<sup>29</sup> คณิต ฒ นคร, เพิ่งอ้าง, น. 135.



การพิจารณาหาความหมายของความชั่วในทางกฎหมายอาญา คือ การกระทำที่ครอบงำประกอบที่กฎหมายบัญญัติที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การกระทำใดการกระทำหนึ่งที่ครอบงำประกอบที่กฎหมายบัญญัติและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายจะเป็นการกระทำที่ชั่วหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจในการกระทำนั้นของผู้กระทำความผิดในขณะกระทำการนั้น ผู้ที่มีความรู้ผิดชอบหรือรู้จักแยกแยะว่าอะไรผิดอะไรถูกและเป็นผู้ที่มีสติยอมไม่กระทำการอันใดอันเป็นการผิดกฎหมาย แต่ถ้าผู้ใดขาดสติและได้กระทำการอันใดอันเป็นการผิดกฎหมายลงไป ผู้นั้นก็ย่อมจะเป็นบุคคลที่จะต้องถูกดำเนินจากสังคม และการกระทำของเขายอมเป็นการกระทำที่ดำเนินได้ และด้วยเหตุนี้เองที่ในทางกฎหมายอาญาถือว่าเขาได้กระทำชั่ว ดังนั้น ความชั่วจึงหมายถึง การดำเนินได้ของการกำหนดเจตจำนง (Schuld ist Vorwerfbarkeit der Willenbildung)

การพิจารณา ความชั่ว หรือการดำเนินได้ของการกระทำว่ามีหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาตัวผู้กระทำในฐานะปัจเจกชน แต่พิจารณาตามมาตรฐานของบุคคลที่อยู่ในฐานะเช่นผู้กระทำความผิด ความชั่ว มีทั้งใน ความผิดที่กระทำโดยเจตนา และในความผิดที่กระทำโดยประมาท<sup>30</sup> เหตุที่ทำให้ผู้กระทำไม่น่าดำเนิน เช่น ความไม่รู้ผิดชอบ เพราะความอ่อนวัย เช่น เด็กอายุไม่เกิน 14 ปี ความคิดอ่านของเด็กๆ นี้ยังไม่เพียงพอที่จะเห็นผลร้ายที่เกิดจากการกระทำของตน กฎหมายจึงยกเว้นโทษให้เพราะขาดความชั่ว ความไม่รู้ผิดชอบเพราะสภาพจิต เช่น จิตบกพร่อง<sup>31</sup> หรือความมีนเมา เพราะถูกจับใจให้เสพหรือเสพโดยไม่รู้ว่า เป็นของเมา<sup>32</sup> ความไม่รู้ข้อผิดถูก เช่น กระทำการตามคำสั่งที่เชื่อว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>33</sup> หรือเชื่อว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิด กฎหมายอาญาเยอรมัน แยกความชั่วออกเป็น 2 กรณี คือ

1) Schuldausschliessungsgrund ซึ่งถือว่า ผู้กระทำขาดเจตนาร้ายและได้รับการยกเว้นโทษ เช่น วิกลจริต หรือสำคัญผิดในกฎหมายที่ไม่อาจเลี่ยงได้ กับ

2) Entschuldigungsgrunde ซึ่งเป็นการยกเว้นโทษให้กับการกระทำผิดโดยผู้กระทำมีเจตนาร้าย เช่น จำเป็น การกระทำโดยเชื่อว่าเป็นคำสั่งที่ชอบ หรือป้องกันเกินกว่าเหตุเพราะความกลัว<sup>34</sup>

<sup>30</sup> เพิ่งอ้าง, น. 221-222.

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 65

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 66

<sup>33</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 70

<sup>34</sup> ณรงค์ ใจหาญ, “ความสำคัญผิดในเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 8-9.

## 2.2 โครงสร้างความคิดอาญาตามกฎหมายอาญาฝรั่งเศส

การวินิจฉัยความรับผิดตามกฎหมายอาญาฝรั่งเศส แนวความคิดทางทฤษฎีดั้งเดิม เป็นแนวความคิดตาม Classic Theory แบ่งโครงสร้างความคิดทางอาญา ออกเป็น 3 ส่วน คือ

1) องค์ประกอบทางกฎหมาย หมายความว่า การกระทำจะมีความผิดและจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และได้กำหนดโทษไว้ ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายอาญาว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายก็ไม่มีผิดและไม่มีโทษ” ในภาษาลาตินเรียกว่า Nullum Crimen, Nulla poena, Sine lege

2) องค์ประกอบทางการกระทำ หมายความว่า กิริยาอาการของบุคคลที่ได้แสดงออกมาภายนอกซึ่งกระทำให้เกิดเป็นความผิดขึ้น แต่เดิมจะมีความผิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำเท่านั้น แต่ต่อมากฎหมายเห็นความจำเป็นในการอยู่ร่วมกันเพื่อความสงบและปกติสุขกฎหมายจึงบัญญัติให้บุคคลกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือละเว้นการกระทำบางอย่างซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กระทำ ดังนั้น ความผิดตามกฎหมายอาจเกิดขึ้นได้จากการกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้ามหรืออาจเกิดขึ้นโดยการละเว้นการกระทำในสิ่งที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำก็ได้ ส่วนผลของการกระทำหรือละเว้นไม่กระทำจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็อาจเป็นความผิดขึ้นมาได้

3) องค์ประกอบทางจิตใจ หมายความว่า การกระทำใดๆ ของบุคคลย่อมมีมูลฐานมาจากจิตใจก่อนแล้วจึงบังคับร่างกายให้ปฏิบัติตามจิตใจนั้น ดังนั้น ความประสงค์ของผู้กระทำจึงขึ้นอยู่กับจิตใจ และแสดงออกมาโดยการกระทำ องค์ประกอบทางจิตใจนี้จะพิจารณาถึงเจตนาและความประมาทที่ไม่ใช้ความระมัดระวังของผู้กระทำ และความรู้สึกผิดชอบของผู้กระทำที่จะมีการกำหนดความรับผิดและโทษ

นอกจากการวินิจฉัยในองค์ประกอบ 3 ส่วนนี้แล้ว ตามกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศส ยังต้องวินิจฉัยถึง “เหตุแห่งการไม่ต้องรับผิด” อีก ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) เป็นเหตุที่เนื่องมาจากการกระทำ หรือที่เรียกว่า การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การป้องกัน การกระทำตามกฎหมายและคำสั่ง การกระทำโดยความจำเป็น ซึ่งเป็นเหตุในลักษณะคดีเป็นเหตุที่ทำให้การกระทำไม่เป็นความผิด และไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในทางอาญาและในทางแพ่ง

2) เป็นเหตุที่เนื่องมาจากตัวผู้กระทำ คือ ความวิกลจริต การถูกบังคับ และความสำคัญผิด ซึ่งมีผลเฉพาะตัวผู้กระทำแต่ไม่มีผลถึงตัวการร่วมหรือผู้สนับสนุน เหตุเหล่านี้เป็นเหตุที่ทำให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญาแต่ยังคงต้องรับผิดในทางแพ่ง<sup>35</sup>

<sup>35</sup> โทแมน ภัทรภรณ์, *แพ่งอ้าง*, น. 1-2.

ในการพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากผู้กระทำจะต้องกระทำตามองค์ประกอบตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว จะต้องพิจารณาถึงความสามารถรับรู้การที่จะถูกลงโทษด้วย กล่าวคือ ผู้กระทำสมควรที่จะได้รับโทษตามความผิดที่ได้กระทำหรือไม่ ตามกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ก็ได้แก่การกระทำโดยถูกบังคับ (ทางร่างกายและทางจิตใจ) การกระทำโดยวิกลจริต และการกระทำความผิดโดยผู้เยาว์ สำหรับผลที่เกิดจาก เหตุที่พิจารณาจากตัวผู้กระทำนี้ก็คือการกระทำนั้นยังเป็นความผิดแต่ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษเท่านั้นและมีผลต่อการกระทำนั้นเป็นเหตุส่วนตัว เหตุที่ให้ผู้กระทำได้รับยกเว้นโทษในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) เหตุเกี่ยวกับข้อจำกัดเรื่องเสรีภาพในการกระทำ ได้แก่ การกระทำเพราะถูกบังคับ
- 2) เหตุเกี่ยวกับสติปัญญาของผู้กระทำ ได้แก่ เหตุวิกลจริต และเหตุเกี่ยวกับเด็กกระทำ

ผิด

3) เหตุเกี่ยวกับความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นเหตุที่พิจารณาว่า การจะลงโทษบุคคลใดได้นั้น บุคคลนั้นจะต้องมีความสามารถรู้สึกผิดชอบได้ อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลนั้นจะมีความรู้สึกผิดชอบก็ได้หมายความว่าต้องลงโทษบุคคลนั้นเสมอไป ทั้งนี้การลงโทษจะต้องพิจารณาด้านความเหมาะสมในการลงโทษด้วย โดยเฉพาะเหตุผลที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการลงโทษแล้ว บางกรณีกฎหมายอาจมีการยกโทษให้แก่ผู้กระทำแม้จะเป็นความผิด และผู้กระทำมีความรู้สึกผิดชอบสมควรได้รับโทษก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์และความสงบสุขของครอบครัวแล้ว กฎหมายก็ยกโทษให้แก่ผู้กระทำผิดได้ในปัจจุบันในทางคำรากฎหมายฝรั่งเศส ได้มีการวินิจฉัยความผิดอาญาจากทฤษฎีดั้งเดิม โดยเพิ่มองค์ประกอบที่ 4 คือ องค์ประกอบในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรม ซึ่งได้อธิบายว่าในองค์ประกอบส่วนนี้เป็นการพิจารณาว่าความผิดอาญาจะต้องมีการทำร้ายหรือละเมิด ใน 2 ลักษณะ คือ

- 1) ละเมิดกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และ
- 2) ละเมิดคุณธรรมทางกฎหมาย

แต่ในการอธิบายเช่นนี้ ไม่เป็นที่นิยมในประเทศฝรั่งเศสนัก ทั้งนี้เพราะเป็นการอธิบายในทางนิติปรัชญามากกว่าเป็นการอธิบายในทางเทคนิคกฎหมาย นักกฎหมายอาญาฝรั่งเศสเห็นว่าเป็นการยุ่งยากและประโยชน์ในทางปฏิบัติไม่ชัดเจนและแม้ไม่มีองค์ประกอบข้อที่ 4 ก็สามารถอธิบายความผิดอาญาได้เหมือนกันอยู่แล้ว<sup>36</sup>

<sup>36</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “ข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับเหตุยกเว้นโทษ,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 22, เล่มที่ 1 น. 82-84 (2535).

### 2.3 โครงสร้างความคิดอาญาตามกฎหมายอาญาไทย

การอธิบายถึงโครงสร้างของความคิดอาญาในประเทศไทย นอกจากการอธิบายตามแนวความคิดของระบบคอมมอนลอว์ของประเทศอังกฤษและระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ที่อธิบายตามแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีแล้วยังมีการอธิบายในลักษณะของการผสมผสานจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยเข้ากับแนวทางของโครงสร้างของความคิดอาญาของต่างประเทศ อีกด้วย ทั้งนี้ การผสมผสานมิได้ทำให้เกิดความขัดแย้งหรือผลเสียในทางวิชาการแต่อย่างใดแต่กลับเป็นการพัฒนาและเปิดกว้างทางความคิดในทางวิชาการเพื่อให้เกิดมีหลักเกณฑ์ ในการวินิจฉัยความผิดอาญาภายใต้กฎหมายไทยที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยนักกฎหมายที่ได้อธิบายถึงโครงสร้างของความคิดอาญาในรูปแบบผสมผสานที่มีบทบาทต่อแนวคิดของกฎหมายไทยในปัจจุบัน ได้แก่

#### 1.2.3.1 ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์

ศาสตราจารย์จิตติดิงศภัทย์ได้อธิบายไว้ในหนังสือ “กฎหมายอาญา ภาค 1”<sup>37</sup>ของท่านว่าการกระทำความผิดอาญานั้นต้องประกอบไปด้วยข้อสาระสำคัญ 3 ประการดังนี้

1) ข้อสาระสำคัญทางกฎหมาย หมายถึง ในการพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดอาญานั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำใดที่กฎหมายถือเป็นความผิดและโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำสำหรับความผิดนั้น

2) ข้อสาระสำคัญทางการกระทำ หมายถึง การพิจารณาว่าการกระทำ จะเป็นความผิดอาญาก็ต่อเมื่อเป็นการกระทำของบุคคลที่แสดงออกมาภายนอกซึ่งในส่วนี้ท่านได้นำแนวของระบบคอมมอนลอว์มาอธิบายเพราะระบบคอมมอนลอว์มองว่าจุดเริ่มต้นของการพิจารณาความรับผิดอาญานั้น คือ “การกระทำ” ของบุคคลซึ่งแสดงออกมาภายนอก ทั้งนี้หมายความรวมทั้งการกระทำที่เป็นความผิดตามกฎหมายบัญญัติและการไม่กระทำอันได้แก่ การละเว้นกระทำและการงดเว้นกระทำ

3) ข้อสาระสำคัญทางจิตใจ หมายถึง การพิจารณาถึงส่วนจิตใจของผู้กระทำความผิดว่าได้กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาท หรือมีมูลเหตุชักจูงใจอื่นๆ

เมื่อพิจารณาถึงข้อสาระสำคัญครบทั้ง 3 ประการแล้วจึงพิจารณาต่อไปว่ามี “เหตุยกเว้นความรับผิด” ดังต่อไปนี้หรือไม่

1) เหตุที่ทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดเช่น ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ ตามกฎหมายความยินยอมของผู้เสียหายและการล่อให้กระทำความผิด

<sup>37</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 1, (ม.ป.ท: ม.ป.ท, 2536), น. 31-227.

2) เหตุยกเว้นโทษ เช่น ความวิกลจริต ความมีเมตตา ความจำเป็น คำสั่งของเจ้าพนักงาน

3) เหตุลดหย่อนความผิด เช่น ความสัมพันธ์ทางสมรสหรือเครือญาติ การกระทำ ความผิดโดยบันดาลโทสะ อายุของผู้กระทำและเหตุบรรเทาโทษอื่นๆ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายโครงสร้างในการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญา โดยอ้างอิงจากแนวทางของโครงสร้างของความผิดอาญาฝรั่งเศส ประกอบกับกำหนดเหตุ ยกเว้นความรับผิดต่างๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทย จึงเป็นโครงสร้างในรูปแบบผสมผสานแนวทางการอธิบายการวินิจฉัยความผิดอาญาของท่านได้รับการยอมรับและใช้เป็นหลักในการศึกษาของนักศึกษากฎหมายอาญารัฐสอนกฎหมายผู้ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา ทนายความ และนักกฎหมายโดยทั่วไปอย่างแพร่หลายและกว้างขวางยิ่งจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ เมื่อใดที่มีการถกเถียงถึงปัญหากฎหมายอาญาก็จะมีการกล่าวอ้างอิงถึงคำอธิบายของศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์อยู่เสมอ<sup>38</sup>

อย่างไรก็ตาม แนวทางการวินิจฉัยความผิดอาญาของท่านยังคงได้รับอิทธิพลจากระบบคอมมอนลอว์อยู่มาก ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ถึงการกระทำกรณีการยิงศพโดยคิดว่าเป็นคนมีชีวิตอยู่ ถ้าผู้กระทำมีเจตนายิงโดยเฉพาะเจาะจงตัวบุคคลแล้ว ผู้กระทำย่อมไม่มีความผิดเพราะขาดองค์ประกอบและไม่อาจถือว่าเป็นการพยายามกระทำผิดเลย เพราะคนที่ต้องการจะยิงโดยเฉพาะนั้นไม่มีชีวิตอยู่ ไม่มีตัวตนเสียแล้ว แต่หากเป็นกรณีที่ผู้กระทำมีเจตนาฆ่าโดยไม่เลือกหน้า แล้วไปยิงศพคนๆ หนึ่งเข้าจึงจะถือเป็นความผิดฐานพยายามฆ่า เพราะคนในโลกมีจำนวนเป็นพันล้านคน การวินิจฉัยว่าผู้กระทำเจตนายิงเฉพาะตัวบุคคลแล้วไม่ถือเป็นการพยายามฆ่านั้นไม่สอดคล้องกับแนวคิดของระบบประมวลกฎหมายและแนวทางการอธิบายโครงสร้างของความผิดอาญาของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กล่าวว่าเป็นการกระทำที่ขาดองค์ประกอบ เพราะหากพิจารณาตามข้อสาระสำคัญตามโครงสร้างของความผิดอาญาของท่านแล้ว การยิงศพย่อมครบถ้วนตามข้อสาระสำคัญทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ

1) ข้อสาระสำคัญทางกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 288 แห่งประมวลกฎหมายอาญาวางหลักว่าการฆ่าผู้อื่นเป็นความผิด

2) ข้อสาระสำคัญทางการกระทำ คือ มีการเคลื่อนไหวภายใต้บังคับของจิตใจโดยการใช้ปืนซึ่งเป็นอาวุธร้ายแรงยิงผู้อื่น

3) ข้อสาระสำคัญทางจิตใจ คือ ส่วนจิตใจที่ผู้กระทำได้ยิงโดยมีเจตนา การกระทำย่อมเป็นความผิดอาญาแล้วมิใช่ขาดองค์ประกอบเพียงแต่กรรมของการกระทำเป็นศพจึงไม่อาจถูกฆ่าอีก

<sup>38</sup> จิตติ ดิงศภัทย์ และ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, “สนทนาหลักและปัญหาในกฎหมายอาญาภาคทั่วไป,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 16, เล่มที่ 2, น. 3(2531).



ได้กรณีดังกล่าวนี้จึงเป็นความผิดฐานพยายามฆ่า เนื่องจากหากผู้ถูกระทำยังไม่ตายก็คงจะต้องตายจากการถูกยิงดังกล่าว การวินิจฉัยว่าผู้กระทำไม่มีความผิดเพราะขาดองค์ประกอบย่อยเป็นแนวทางที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญา

#### 1.2.3.2 ศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์

ศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ได้อธิบายถึง “โครงสร้างของความผิดอาญา” ไว้ในหนังสือ “คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1”<sup>39</sup> ของท่านโดยใช้ชื่อว่า “โครงสร้างความรับผิดในทางอาญา” วางหลักว่าบุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาเมื่อ

โครงสร้างข้อที่ 1 การกระทำครบ “องค์ประกอบ” ที่กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า ใน การพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำต้องดูว่า

1) มีการกระทำ คือ การเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึก ต้องผ่าน ขั้นตอนของกระบวนการคิดที่จะกระทำ การตกลงใจที่จะกระทำและการกระทำที่เป็นรูปธรรม

2) การกระทำครบองค์ประกอบภายนอกของความผิดในเรื่องนั้นๆ คือ มีผู้กระทำไม่ว่า จะเป็นการกระทำความผิดด้วยตนเองโดยตรง หรือการก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด ต้องมีการกระทำ ที่อยู่ในขั้นตอนของการลงมือกระทำแล้วและมีวัตถุแห่งการกระทำซึ่งเป็นกรรมของการกระทำที่ กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด

3) การกระทำครบองค์ประกอบภายในของความผิดในเรื่องนั้นๆ คือ เรื่องเจตนา ประมาทการกระทำโดยพลาด

4) ผลของการกระทำสัมพันธ์กับการกระทำ ตามหลักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง การกระทำและผล คือ เงื่อนไขในการพิจารณาว่าผู้กระทำต้องรับผิดในผลของการกระทำที่เกิดขึ้น หรือไม่ซึ่งมีหลักว่าผู้กระทำจะต้องรับผิดในผล ถ้าเป็นผล โดยตรงอันธรรมชาติย่อมเกิดขึ้นได้

โครงสร้างข้อที่ 2 การกระทำไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิด หมายความว่า หากมีกรณีที่ กฎหมายยกเว้นความผิดก็ย่อมจะทำให้ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดในทางอาญา เพราะการยกเว้นความผิด มีผลทำให้ “ไม่มีความผิด” หรือ ถือว่าทำให้ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ เช่น กรณีที่ประมวล กฎหมายอาญายกเว้นความผิด กรณีความยินยอมของผู้เสียหาย หากการกระทำครบ องค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติตามโครงสร้างข้อที่ 1 แต่มีกฎหมายยกเว้นความผิดตามโครงสร้าง ข้อที่ 2 ผู้กระทำย่อมไม่ต้องรับผิดในทางอาญา

<sup>39</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, (กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พรินติ้ง, 2551), น. 86-95.

โครงสร้างข้อที่ 3 การกระทำนั้นไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ หมายความว่า กรณีที่การกระทำเป็นความผิด แต่มีเหตุเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงของการกระทำที่ทำให้กฎหมายยกเว้นโทษให้ เช่น กรณีการกระทำความผิดโดยจำเป็น กรณีการกระทำความผิดของเด็กอายุไม่เกิน 10 ปี กรณีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ระหว่างสามีภริยา

ในการพิจารณาว่าบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาหรือไม่นั้น ต้องเริ่มพิจารณาจากโครงสร้างข้อแรกก่อนว่า การกระทำของบุคคลนั้นครบ “องค์ประกอบ” ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดหรือไม่ หากเมื่อการกระทำครบองค์ประกอบแล้วจึงค่อยพิจารณาลำดับต่อไปตามโครงสร้างข้อที่ 2 ว่าการกระทำนั้นไม่มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือไม่ หากไม่มีจึงพิจารณาตามโครงสร้างข้อสุดท้ายว่ามีกฎหมายยกเว้นโทษหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ บุคคลนั้นย่อมต้องรับผิดชอบในทางอาญา ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์ในโครงสร้างความรับผิดชอบในทางอาญาทั้ง 3 ข้อแล้วยังมีกรณีที่ศาลอาจใช้ดุลยพินิจในการลดโทษซึ่งเรียกว่า “เหตุผลโทษ” ซึ่งเป็นเหตุที่อยู่นอกโครงสร้างเนื่องจากเป็นเหตุที่ศาลจะพิจารณาก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในทางอาญาแล้ว อันได้แก่ ความไม่รู้ข้อกฎหมาย การป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ การกระทำผิดด้วยเหตุบันดาลโทสะ เป็นต้น

จากแนวทางการอธิบายโครงสร้างความรับผิดชอบในทางอาญาของศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์ จะสังเกตเห็นได้ว่ามีความคล้ายคลึงกับโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมันและโครงสร้างของความผิดอาญาฝรั่งเศสมีความเหมือนและความต่างที่น่าสนใจ กล่าวคือ ข้อสาระสำคัญทั้ง 3 ประการ มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นระบบต่อเนื่องกันไปตามแต่ละลำดับของโครงสร้างโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลัก แต่มีความแตกต่างจากของเยอรมันตรงที่ได้นำเหตุยกเว้นโทษมารวมไว้ในโครงสร้างของความผิดอาญา โดยถือเป็นโครงสร้างข้อที่ 3 การกระทำนั้นไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ อย่างไรก็ตาม ยังมีความเหมือนอีกประการหนึ่งตรงที่กำหนดเหตุผลโทษไว้นอกโครงสร้างและให้พิจารณาถึงเหตุยกเว้นโทษก็ต่อเมื่อผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบในทางอาญา คือ ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดและไม่มีเหตุยกเว้นโทษแก่ผู้กระทำก่อน แนวทางการอธิบายโครงสร้างความรับผิดชอบในทางอาญาของศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์ ได้รับความนิยมในการนำมาอธิบายในการศึกษากฎหมายของไทยเป็นอย่างมาก เพราะมีความสอดคล้องกับตัวบทในประมวลกฎหมายอาญาของไทย มีระบบในการลำดับความคิด มีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบอย่างเป็นขั้นตอน อีกทั้งสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจได้โดยง่าย

### 1.2.3.3 ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ



ศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ<sup>40</sup> ได้อธิบายการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางอาญาผ่านโครงสร้างความคิดว่าต้องพิจารณาตามลำดับขั้นตอน 3 ประการ ดังนี้

1) องค์ประกอบ โดยพิจารณาถึงองค์ประกอบภายนอกว่าการกระทำต้องเป็นการเคลื่อนไหวร่างกายภายใต้จิตใจบังคับ หรือการงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผล ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล รวมถึงเป็นการครบองค์ประกอบภายนอกตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และองค์ประกอบภายในว่าผู้กระทำมีเจตนาหรือประมาท หรือไม่

2) อำนาจกระทำ โดยพิจารณาว่ามีเหตุที่ทำให้การกระทำชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของนายแพทย์ให้หญิงแท้งลูก ความยินยอม

3) เหตุยกเว้นโทษ โดยพิจารณาว่ามีเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษให้หรือไม่ เช่น การกระทำความผิดด้วยความจำเป็น การกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ความผิดที่กระทำระหว่างสามภริยา

ในการพิจารณาตามลำดับ หากการกระทำไม่ครบองค์ประกอบในลำดับก่อนหน้าก็ไม่ต้องพิจารณาในลำดับต่อไป การวินิจฉัยความผิดอาญาตามแนวทางของศาสตราจารย์ ดร. ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการอธิบายของศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ จึงมีความคล้ายคลึงกับการอธิบายตามแนวทางโครงสร้างของความคิดอาญาเยอรมัน แต่มีความแตกต่างกันในส่วนของเหตุยกเว้นโทษ เช่น ถือว่ากรณีความผิดที่กระทำระหว่างสามภริยา ตามมาตรา 71 วรรค 1 ประมวลกฎหมายอาญา เป็นเหตุยกเว้นโทษในโครงสร้างความคิดลำดับที่ 3

เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษให้แก่ผู้กระทำ ผู้กระทำจึงมีต้องรับโทษอาญา ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อธิบายว่ากรณีดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกโครงสร้างของความคิดอาญา เรียกว่า “เหตุห้ามลงโทษเฉพาะตัว” เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตามข้อสาระของโครงสร้างของความคิดอาญาทั้งสามประการว่าการกระทำจักเป็นความผิดอาญาหรือไม่ อีกทั้งมิใช่ข้อเท็จจริงที่จะทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดอาญา เพียงแต่เป็นเงื่อนไขที่มีผลทำให้กฎหมายยกเว้นการลงโทษแก่ผู้กระทำ ความแตกต่างในการจัดวางเหตุยกเว้นโทษไว้ในโครงสร้างของความคิดอาญาและจัดวางไว้ นอกโครงสร้างของความคิดอาญาอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการวิเคราะห์กรณีความสำคัญผิดได้ เพราะหากวางเหตุยกเว้นโทษไว้ในโครงสร้างผู้กระทำจะสามารถอ้างความสำคัญผิดเพื่อเป็นเหตุให้ตนไม่ต้องรับโทษได้ แต่หากวางไว้ นอกโครงสร้าง อย่างไรก็ตามการกระทำก็ยังคงเป็นความผิดอาญาและผู้กระทำยังคงต้องรับโทษ

<sup>40</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2555), น. 18-21.

เพราะถือเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกโครงสร้างความคิด ทำให้ผู้กระทำไม่สามารถอ้างประโยชน์จากความสำคัญผิดได้

#### 1.2.3.4 ศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล

ศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล<sup>41</sup> ได้วางแนวทางการอธิบายการวินิจฉัยความผิดอาญาว่า การกระทำของผู้ใดจะเป็นความผิดอาญาและผู้นั้นจะต้องรับผิดทางอาญาหรือไม่ นั้น จะต้องวินิจฉัยจากหลักเกณฑ์ 3 ประการต่อไปนี้ กล่าวคือ

1) การกระทำของผู้นั้น “ครบองค์ประกอบของความผิดอาญา” หรือไม่ โดยพิจารณาจากองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ ผู้กระทำ การกระทำ กรรมของการกระทำและผลของการกระทำ ประกอบกับองค์ประกอบภายใน ได้แก่ เจตนาธรรมดาหรือเจตนาพิเศษ

2) เหตุยกเว้นความผิด อันเป็นเหตุที่ทำให้การกระทำที่ครบองค์ประกอบอาจไม่เป็นความผิดอาญาได้ เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ ความยินยอมของผู้เสียหาย

3) เหตุยกเว้นโทษ อันเป็นเหตุที่กฎหมายยกเว้นโทษให้การกระทำความผิดเฉพาะกรณี เช่น การกระทำของผู้ไม่มีความรู้ผิดชอบ การกระทำของเด็กอายุไม่เกิน 14 ปี การกระทำของบุคคลวิกลจริต การกระทำของผู้มีเมตตา การกระทำความผิดโดยจำเป็น การกระทำความผิดตามคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายของเจ้าพนักงาน การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ระหว่างสามีภริยา

การอธิบายหลักเกณฑ์การวินิจฉัยความผิดอาญาตามแนวทางของศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับแนวทางของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นครและศาสตราจารย์ ดร.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ เพราะมีการผสมผสานระหว่างแนวคิดจากโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมันในส่วน “การกระทำครบองค์ประกอบของความผิดอาญา” และ “เหตุยกเว้นความผิด” มีแนวคิดจากโครงสร้างของความผิดอาญาฝรั่งเศสในส่วนของ “เหตุยกเว้นโทษ” และแนวคิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทย ทำให้โครงสร้างของความผิดอาญาของท่านมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาของไทยเป็นอย่างมาก

<sup>41</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “ข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับเหตุยกเว้นโทษ,” วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 22, เล่มที่ 1, น.82-83 (2535).

นอกจากแนวทางการอธิบายตามแนวความคิดของแต่ละบุคคลอันมีลักษณะเป็นการผสมผสานจากแนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษ จากแนวคิดของระบบประมวลกฎหมาย เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยข้างต้นแล้ว ยังมีการนำเสนอความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบ” ตามทฤษฎีกฎหมายอาญาเยอรมันและญี่ปุ่นโดย ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ซึ่งท่านได้อธิบายว่า ความรับผิดชอบของผู้กระทำนั้นมีความหมายเป็นพิเศษ<sup>42</sup> โดยความรับผิดชอบนั้นมิได้มีความหมายเดียวกับจิตใจที่ชั่วร้าย (Mens rea) และก็มีได้หมายความรวมถึงการที่จะวัดสภาพของจิตใจว่ามีความสัมพันธ์ต่อผลของการกระทำอย่างไรด้วย แต่คำว่า “ความรับผิดชอบ” ที่ใช้อยู่เป็นบรรทัดฐานว่าด้วยความรับผิดชอบที่เป็นความเหมาะสมที่จะถูกกล่าวโทษในทางจริยธรรมของสังคมส่วนใหญ่ ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ ถ้าในทางจริยธรรมแล้วเขาสมควรที่จะถูกกล่าวโทษว่าพฤติกรรมของเขานั้นผิดและขั้นของความสมควรที่จะถูกกล่าวโทษนี้เอง ที่เป็นตัวแทนที่จะชี้ให้เห็นถึงมาตราส่วนที่จะวัดความรับผิดชอบซึ่งเมื่อลงโทษแล้วจะให้เกินกว่านี้ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อบุคคลกระทำการครบองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ถือว่าบุคคลได้กระทำผิดกฎหมาย แต่นอกจากนั้นยังคงต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าผู้กระทำสมควรที่จะถูกกล่าวโทษหรือไม่<sup>43</sup> ทั้งนี้ แม้ในคำอธิบายของท่านจะไม่ได้แสดงให้เห็นชัดเจนว่า ความสมควรที่จะถูกกล่าวโทษ หมายถึง ความชั่ว (Schuld) ตามแนวทางโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมัน แต่ก็สามารถอนุมานได้ว่า ท่านได้พยายามอธิบายถึงเงื่อนไขที่จะทำให้การกระทำเป็นความผิดอาญานอกจากการผิดกฎหมายแล้ว ผู้กระทำต้องมีความสมควรที่จะถูกลงโทษด้วย การอธิบายถึงทฤษฎีอาญาดังกล่าวนี้สอดคล้องกับโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมันซึ่งจัดวางองค์ประกอบส่วน of “ความชั่ว” ไว้ในการพิจารณาลำดับที่สาม เพราะเมื่อพิสูจน์ว่าการกระทำผิดกฎหมายแล้ว อย่่างไรก็ยังไม่ถือเป็นความผิดอาญา แต่ต้องพิจารณาต่อว่ามี “ความชั่ว” เป็นพื้นฐานก่อนหรือไม่ (nulla poena sine culpa) การกำหนดให้ความชั่วเป็นพื้นฐานของการลงโทษ ทำให้เห็นถึงมิติในการลงโทษ 2 ประการกล่าวคือ (1) การลงโทษต้องมีความชั่ว (2) การลงโทษผู้กระทำต้องไม่เกินกว่าความชั่วซึ่งผู้นั้นสมควรถูกตำหนิได้ การนำเสนอคำอธิบายของ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ จึงสะท้อนให้เห็นภาพของการนำแนวคิดของกฎหมายอาญาเยอรมันจากผู้ร่างกฎหมายมาอธิบายเพื่อให้เกิดความกระจ่างในการทำความเข้าใจนิติวิธีของระบบประมวลกฎหมายได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

<sup>42</sup> อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, *ทฤษฎีอาญา*, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2552), น. 85-88.

<sup>43</sup> อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, “ร่างประมวลกฎหมายอาญาเปรียบเทียบกับว่าด้วยโทษและทฤษฎีการลงโทษ,” *วารสารกฎหมายจุฬา*, ฉบับที่ 3, เล่มที่ 1, น. 44-46 (2520).

การอธิบายถึงโครงสร้างของความผิดอาญาตามแนวความคิดของแต่ละบุคคล เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มีทั้งความเหมือนและความแตกต่างในสาระสำคัญบางประการ ทั้งนี้ ความแตกต่างดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นความแตกต่างในเชิงรูปแบบเพียงเท่านั้น เพราะแม้การเรียงลำดับของแต่ละองค์ประกอบใน โครงสร้างจะแตกต่างกัน แต่เนื้อหาสาระที่แท้จริงนั้นเป็นการพิจารณาที่มีความเป็นระบบและมีเหตุมีผลใกล้เคียงกันเลยทีเดียว ถ้าจะต่างมากก็คงเป็นในส่วนการอธิบายโดยนำแนวความคิดมาจากระบบคอมมอนลอว์เพราะนิติวิธีแตกต่างไปจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทย แต่ในส่วนของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายเหมือนกัน ทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีต่างก็มีสาระสำคัญคล้ายกันเป็นอย่างมาก เพียงแต่การจัดวางลำดับขั้นการพิจารณาอาจต่างไปตามทัศนคติและแนวคิดในทางกฎหมายที่พัฒนาให้เหมาะสมกับบริบททางสังคมของตน

#### 2.4 เปรียบเทียบแนวทางโครงสร้างของความผิดอาญาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทย

บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้กฎหมายอาญา หลักประกันในกฎหมายอาญา ความรับผิดชอบในทางอาญา เหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ ความจำเป็นที่ชอบด้วยกฎหมาย ความไม่รู้ผิดชอบเพราะความไม่รู้เพียงสา ความไม่รู้ผิดชอบเพราะความบกพร่องทางจิต การกระทำความผิดด้วยความจำเป็น การกระทำตามคำสั่งเจ้าพนักงาน การป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ ฉะนั้น หากพิจารณาจากรายละเอียดในบทบัญญัติภาคทั่วไปแล้ว จะพบได้ว่ามีบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของความผิดไว้ โดยกล่าวถึงองค์ประกอบภายนอกไว้ในมาตรา 2 ที่บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำ...” มาตรา 59 วรรค 3 บัญญัติว่า “ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิดจะถือว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นมิได้” โดยกล่าวถึงองค์ประกอบภายในไว้ใน มาตรา 59 วรรค 1 บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำความผิดโดยประมาท ในกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา” และวรรค 2 บัญญัติว่า “กระทำโดยเจตนา ได้แก่กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือยอมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น” และมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงเหตุที่กฎหมายยกเว้นความผิด หรือเป็นเหตุที่ผู้กระทำมีอำนาจกระทำได้ ไว้ใน มาตรา 68 กรณีการป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 305 กรณีการทำแห่งด้วยความจำเป็นของนายแพทย์ อีกทั้งยังกล่าวถึงกรณีที่กฎหมายยกเว้นโทษให้ไว้ในมาตรา 65 กรณีความบกพร่องทางจิตไม่สามารถรู้ผิดชอบ มาตรา 73 กรณีผู้กระทำความผิดเป็นเด็ก มาตรา 67 กรณีความจำเป็นเพราะ

อยู่ในที่บังคับ หรือภายใต้อำนาจ หรือให้พ้นจากภัยอันตราย มาตรา 70 กรณีกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน และมาตรา 69 กรณีการป้องกันเกินสมควรแก่เหตุ ตลอดจนมีการกำหนดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้กระทำที่ทำให้กฎหมายไม่ลงโทษ เช่น มาตรา 71 วรรคแรก กรณีการทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ระหว่างสามีภริยา

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาทั้งหลายนี้ มีความสอดคล้องกับแนวทางของโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมัน และมีปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาของไทยอยู่แล้ว เพียงแต่มิได้แสดงให้เห็นชัดเจนโดยตรง หรือเรียงลำดับอย่างเป็นระบบ แท้ที่จริงแล้วโครงสร้างของความผิดอาญาก็คือ การค้นหาความเหมือนกันของความผิดอาญาฐานต่างๆ ที่บัญญัติแตกต่างกันนั้น<sup>123</sup> เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการวินิจฉัยการทำความผิดที่มีเป็นลำดับขั้นและเป็นระบบ ในลำดับต่อไปผู้เขียนจึงจะทำการศึกษาค้นคว้าถึงแนวคิดของกฎหมายอาญา ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำในทางอาญา ความเป็นมาและข้อสาระต่างๆ ในโครงสร้างของความผิดอาญาเยอรมัน โดยละเอียดเพื่อที่จะนำไปสู่พื้นฐานการวางแนวทางโครงสร้างของความผิดอาญาในกฎหมายไทยให้เป็นรูปธรรมต่อไป

## 2.5 ทฤษฎีว่าด้วยความประสงค์ของการลงโทษทางอาญา มีดังต่อไปนี้

### 2.5.1 ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม (Retributive Theory)

ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสมตั้งอยู่บนความคิดของลัทธิเจตจำนงเสรี (free will) ซึ่งมีทัศนะว่าการกระทำของบุคคลอยู่ภายใต้การตัดสินใจโดยเสรีของบุคคลนั้น เมื่อเขาเลือกกระทำสิ่งต่างๆ โดยตัวของเขาโดยเสรีแล้ว เขาจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของเขา มูลเหตุที่ทำให้ต้องลงโทษคนคนหนึ่งก็เพราะว่าผู้นั้นได้ทำความผิด ซึ่งการกระทำผิดจะต้องถูกทดแทนด้วยการลงโทษ เพื่อเป็นการทดแทนความผิดที่ได้กระทำขึ้น<sup>44</sup>

ความประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม จึงพิจารณาถึงการกระทำผิดในอดีตที่ผ่านมาแล้วไม่ได้พิจารณาถึงผลที่จะเกิดจากการลงโทษไม่ว่าจะเป็นผลเสีย เช่น ความทุกข์ยากของผู้ถูกลงโทษและผู้เกี่ยวข้องหรือผลดีที่เกิดจากการลงโทษ เช่น ความเกรงกลัวโทษต่อการกระทำผิดอีก ผลดีและผลเสียเหล่านี้เป็นเพียงผลพลอยได้จากการลงโทษไม่ใช่ความประสงค์ที่แท้จริงของการลงโทษซึ่งความประสงค์ที่แท้จริงของการลงโทษ คือ การได้ลงโทษเพื่อให้สาสมกับความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำขึ้น

<sup>44</sup> อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561),



อย่างไรก็ตาม ความประสงค์ของการลงโทษเพื่อให้สาสมตั้งอยู่บนกฎของศีลธรรมและความยุติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมในการลงโทษและสัดส่วนของการลงโทษแตกต่างจากการลงโทษเพื่อแก้แค้นที่เป็นการสนองตอบสัญชาตญาณที่รู้สึกโกรธเคืองเมื่อมีการกระทำความผิด ซึ่งการแก้แค้นตั้งอยู่บนอารมณ์ของผู้ลงโทษเป็นหลัก

### 2.5.2 ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน (Preventive Theory)

ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกันตั้งอยู่บนพื้นฐานของลัทธิอรรถประโยชน์ (Utilitarian) และลัทธิเจตจำนงเสรี (free will) ซึ่งทฤษฎีอรรถประโยชน์เห็นว่าการที่จะตัดสินว่าการกระทำอย่างหนึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลดีแก่สังคมหรือไม่ กล่าวคือ การกระทำนั้นก่อให้เกิดความสุขมากที่สุดในคนจำนวนมากที่สุดหรือไม่ ดังนั้นการลงโทษจึงก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ผู้ซึ่งถูกลงโทษ แต่การลงโทษนั้นอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำดีได้เพื่อป้องกันสังคม ในส่วนของทฤษฎีเจตจำนงเสรีตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าบุคคลทั่วไปมีเจตจำนงเสรี หากว่าบุคคลใดไม่มีเจตจำนงเสรีแล้วก็ไม่สามารถใช้การลงโทษเพื่อป้องกันบุคคลนั้นได้

ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน มีความเห็นว่าการลงโทษควรมีความประสงค์เพื่อป้องกันสังคม เมื่อผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดขึ้นมาแล้ว ความเสียหายในอดีตย่อมไม่สามารถเยียวยาให้ดีขึ้นได้ แต่เราอาจใช้ประโยชน์จากการลงโทษเพื่อป้องกันสังคมไม่ให้เกิดการกระทำผิดขึ้นมาอีก โดยการลงโทษเป็นการขู่เพื่อให้กลัวโทษ เพื่อสร้างนิสัยและสอนศีลธรรมแก่ประชาชน ทั้งนี้ ความประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์ 2 ประการ คือ

(1) เพื่อให้มีผลป้องกันแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง (special prevention) คือ ทำให้ผู้กระทำความผิดซึ่งถูกลงโทษมีความเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดซ้ำอีก

(2) เพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคคลทั่วไป (general prevention) โดยให้คนทั่วไปเห็นว่าเมื่อกระทำความผิดแล้วจะต้องได้รับโทษเพื่อคนทั่วไปที่ได้ทราบจะได้เกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด ในสมัยเดิมการป้องกันการกระทำผิดถือเอาผลของการลงโทษโดยการข่มขู่เป็นสำคัญ เช่น การลงโทษประหารชีวิตอย่างเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทั่วไปไม่เอาเป็นเยี่ยงอย่าง แต่ในปัจจุบันไม่นิยมลงโทษแบบนั้นอีกต่อไปแล้ว เพราะเป็นการขัดกับหลักมนุษยธรรมและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และอาจทำให้ประชาชนมีจิตใจคุ้มเคียดกับความโหดเหี้ยม ดังนั้น ในสมัยนี้จึงถือเอาการป้องกันโดยการ

บัญญัติกฎหมายเอาโทษแก่การกระทำผิดเป็นเครื่องมือในการยับยั้งไม่ให้คนกล้ากระทำความผิด ซึ่งการลงโทษจะเป็นเพียงทำให้การบัญญัติของโทษมีน้ำหนักยิ่งขึ้นเท่านั้น<sup>45</sup>

วิธีการลงโทษตามทฤษฎีเพื่อป้องกันจะเน้นที่ปริมาณโทษ เพื่อให้คนกลัวและยับยั้งไม่กล้ากระทำความผิด นอกจากนี้ยังได้พิจารณาถึงองค์ประกอบของสิ่งอื่นประกอบด้วย เช่น มติมหาชน วิธีการที่จะใช้ เป็นต้น

### 2.5.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อดัดแปลง (Reformative Theory)

การลงโทษรูปแบบนี้ เป็นการลงโทษเพื่อแก้ไขปรับปรุงหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดซึ่งในศตวรรษที่ 19 ได้มีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ที่เรียกว่า empirical method มาใช้ศึกษาถึงสาเหตุแห่งการกระทำผิด โดยได้ศึกษาผู้กระทำความผิดแต่ละบุคคลแล้วเก็บข้อมูลซึ่งเป็นการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์โดยไม่ได้ศึกษาแบบคิดหาเหตุผลทั่วไปเหมือนสมัยก่อน การศึกษาแบบนี้ก่อให้เกิดสำนักอาชญาวิทยาขึ้น คือ สำนักอิตาเลียน และสำนักกฎหมายอาญาสมัยใหม่

(1)สำนักอิตาเลียน (Italian School) มีแนวคิดว่าการศึกษาถึงสาเหตุของอาชญากรรมควรใช้วิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์โดยศึกษาค้นคว้าเฉพาะอาชญากรเป็นรายๆ ไป ถึงสาเหตุของอาชญากรรม มิใช่เป็นการศึกษาในด้านปรัชญา กฎหมาย หรือกระบวนการพิจารณาคดีหาเหตุผลทั่วไปแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังมีการศึกษาด้านพันธุวิทยาเพื่อหาความเหมาะสมของการลงโทษกับผู้กระทำความผิด

(2)สำนักกฎหมายอาญาสมัยใหม่ (Neo-Criminal School) ผู้เริ่มก่อตั้งสำนักนี้ คือ ฟรอนซ์ ฟอนลิซท์ (Fronz Von Liszt) ชาวเยอรมัน มีความเห็นว่า “จะต้องพิจารณากฎหมายอาญาในทางค้นคว้าหาเหตุผลทางด้านข้อเท็จจริงซึ่งไม่ควรจะมองในด้านศีลธรรม แต่ต้องพยายามอธิบายการกระทำความผิดในฐานะที่เป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ในทางธรรมชาติวิทยา การที่มนุษย์แต่ละคนกระทำความผิดนั้นย่อมเนื่องมาจากอุปนิสัยของผู้กระทำความผิดและพฤติกรรมภายนอก หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกระทำความผิดกฎหมายเป็นผลเนื่องมาจากลักษณะของผู้กระทำผิดเป็นคณาๆ ไป ประกอบกับความสัมพันธ์ในทางสังคมภายนอก” สำนักนี้เห็นว่าการลงโทษผู้กระทำความผิดอาญาไม่ควรลงโทษเพื่อให้สาสมกับความผิด แต่ควรลงโทษเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดขึ้นอีก โดยการลงโทษให้เหมาะสมกับตัวบุคคลเพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิดกลับมากระทำความผิดซ้ำ

วิธีการลงโทษตามทฤษฎีลงโทษเพื่อการดัดแปลงอาจกระทำได้หลายวิธีแล้วแต่ว่าวิธีการใดจะได้ผลสำหรับผู้กระทำความผิดคนนั้นได้แก่

<sup>45</sup> เติ้งฮ้าง, น. 209.



(1) พยายามหลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำผิดประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา เพราะเมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษจะทำให้เขาได้รับความอับอายและไม่สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้โดยปกติ ดังนั้นการลงโทษจึงต้องพยายามหลีกเลี่ยงสิ่งเหล่านี้ เช่น ไม่ลงโทษ ด้วยวิธีการประจาน หาสถานที่ควบคุมตัวแทนโทษจำคุกที่เรียกว่า บ้านกึ่งวิถี (Halfway House) เป็นต้น

(2) พยายามหลีกเลี่ยงโทษจำคุกระยะสั้น โดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทน เนื่องจากโทษจำคุกระยะสั้นไม่สามารถเปลี่ยนนิสัยผู้กระทำผิดให้กลายเป็นคนดีได้ และการลงโทษจำคุกระยะสั้นจะทำให้ผู้ถูกลงโทษกลับเข้าสู่สังคมลำบาก ดังนั้น จึงควรใช้วิธีการอย่างอื่นแทนโทษจำคุกระยะสั้น ได้แก่ การนำโทษกักขังหรือโทษปรับมาใช้แทนโทษจำคุกระยะสั้น หรือการให้ศาลรอกการลงโทษหรือรอกการกำหนดโทษ เป็นต้น

#### 2.5.4 ทฤษฎีอื่นๆ

นอกจากทฤษฎีลงโทษเพื่อให้สาสม ทฤษฎีลงโทษเพื่อป้องกัน และทฤษฎีลงโทษเพื่อตัดแปลงแล้ว ยังมีทฤษฎีอื่นๆ ที่ไม่ค่อยได้กล่าวถึงในทางตำรามากนัก ได้แก่

2.5.4.1 ทฤษฎีลงโทษเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหาย เป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ผู้เสียหายว่าผู้กระทำผิดก็ถูกตอบแทนเช่นเดียวกับเขา

2.5.4.2 ทฤษฎีลงโทษเพื่อเป็นการชดเชยความไว้วางใจในกฎหมาย หรือการลงโทษเพื่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เนื่องจากประชาชนยอมไว้วางใจว่า เขายอมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดทำให้ประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนจึงมีการลงโทษเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>46</sup>

#### 2.6 คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut /Legal interest)

หรือสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง เนื่องจากในการบัญญัติความผิดต่าง ๆ นั้นจะมี “คุณธรรมทางกฎหมาย” เป็นพื้นฐานของความคิด เนื่องจากความผิดอาญา (Crime) มาจาก “ปทัสถาน” (Norm) และ “ปทัสถาน” มาจาก “คุณธรรมทางกฎหมาย” หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” คือเหตุผลที่ทำให้ต้องบัญญัติความผิดฐานฐานนั้น ๆ ขึ้นมานั่นเอง และ “คุณธรรมทางกฎหมาย” ที่ถูกบัญญัติไว้ในทางกฎหมายอาญา ไม่ว่าจะในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอาญาอื่นก็ล้วนแล้วแต่เป็น “คุณธรรมทางกฎหมาย” ที่สำคัญและจำเป็นต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมทั้งสิ้น ดังนั้น “คุณธรรมทางกฎหมาย” จึงหมายถึง ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครองหรือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง และเพื่อให้การวินิจฉัยความผิด

<sup>46</sup> ปกรณ์ มณีปกรณ์, ทฤษฎีอาชญาวิทยา, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม.ที.เพรส, 2555), น. 98-100.

เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ “คุณธรรมทางกฎหมาย” ประกอบด้วย

ทั้งนี้ ความผิดอาญาแต่ละฐานได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมายอันหนึ่งหรือหลายซึ่งคุณธรรมทางกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่จับต้องได้แต่เป็นคุณค่าในทางความคิดของระเบียบสังคมซึ่งเกี่ยวพันถึงความมั่นคง ความอยู่ดีและเกียรติภูมิของความเป็นอยู่ในสังคม วัตถุประสงค์เฉพาะสิ่งที่ถูกกระทำเป็นกรรมของการกระทำซึ่งกรรมของการกระทำอาจเป็นไปในรูปแบบต่าง ๆ กัน<sup>47</sup>

ในส่วนของคุณธรรมทางกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองในความผิดฐานยกยอก คือ “กรรมสิทธิ์” เป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล ซึ่งทรัพย์สินเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ต่อเจ้าของทรัพย์สิน แม้ “คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล” (Individualsrechtsgut) เป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่ผู้เป็นเจ้าของสามารถที่จะสละความคุ้มครองได้ แต่ในทางอาญา หากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน อันเป็นคุณธรรมทางกฎหมายไม่ได้สละแล้วกฎหมายยอมที่จะต้องคุ้มครองการครอบครองทรัพย์สิน “กรรมของการกระทำ” ของความผิดต่อทรัพย์สิน คือ “ทรัพย์สิน” ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่ได้ครอบครองอยู่ด้วย ดังจะเห็นได้ว่าความผิดต่อทรัพย์สิน สิ่งที่กฎหมาย คุ้มครอง หรือ คุณธรรมทางกฎหมาย คือ ทรัพย์สิน แต่ทั้งนี้ในความผิดฐานยกยอกทรัพย์สิน กฎหมายก็มีได้คำนึงถึงมูลค่าของทรัพย์สินที่ถูกยกยอกไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีมูลค่ามากหรือน้อยเพียงใดกฎหมายก็กำหนดบทลงโทษไว้ในอัตราเดียวกัน

## 2.7 มาตรการทางกฎหมายของไทย

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 วรรคสามว่า “เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป” ดังนั้นเจ้าอาวาสจึงเป็นทั้งผู้ปกครองของวัด ตามมาตรา 37 (2) และเป็นผู้แทนวัดตามมาตรา 31 วรรคสาม ทั้งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 45 ตำแหน่งเจ้าอาวาส จึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญยิ่ง

ทั้งนี้ หน้าที่ที่สำคัญของเจ้าอาวาส มีดังนี้

### 1. บำรุงรักษาวัด

จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ตามมาตรา 37 (1) การจัดการศาสนสมบัติของวัดในปัจจุบันจำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถสูงในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งด้านศาสนาและด้านรายได้ของวัด เจ้าอาวาสในฐานะผู้แทนของวัดมีทั้งบทบาทของ

<sup>47</sup> คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญา ภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), น. 129.

สงฆ์ที่จะต้องจรรโลงพระพุทธศาสนา รวมไปถึงการปกครองสงฆ์ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในวัด และปกครองสอดส่องคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักพักอาศัยอยู่ในวัดอีกทั้งยังทำหน้าที่ในการจัดการกิจการต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวัดทั้งสิ้น โดยเฉพาะในฐานะผู้แทนของวัดในการบริหารจัดการ อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นศาสนสมบัติของวัด เจ้าอาวาสต้องมีผลผูกพันทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นๆ แต่การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าอาวาส ตามกฎหมายตราสามัคคี ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ เป็นการให้ความสำคัญในการปกครองคณะสงฆ์เท่านั้น ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษา ในทางโลกเอาไว้ด้วย การจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นศาสนสมบัติของวัด กรณีนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามิมีประเด็นที่ต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย เช่น นิติกรรมสัญญา เป็นต้น รวมไปถึงศาสตร์ในการบริหาร ซึ่งหากขาดความรู้ความเข้าใจการศึกษาทางโลกแล้ว อาจเป็นผลเสียและส่งผลไปถึงการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นที่จะเข้ามารองรับอำนาจของเจ้าอาวาสในฐานะผู้รับมอบอำนาจ รวมไปถึงการวางมาตรการหรือการมอบอำนาจให้บุคคล คณะกรรมการ หรือคณะบุคคล ดำเนินการบริหารจัดการฯ แทนเจ้าอาวาส ก็อาจเกิดผลเสีย และไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการได้ นอกจากนี้ตำแหน่งเจ้าอาวาส มาตรา 45 ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา 2 ถ้าเจ้าอาวาสหรือผู้แทนเจ้าอาวาสหรือผู้จัดประโยชน์ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการจัดประโยชน์แทนวัดโดยมิชอบ โดยหลักปฏิบัติดังกล่าวทั้งรู้และไม่รู้เท่าถึงการณ์ ถือว่ามีความผิดทางกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หากขาดการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของวัดที่เหมาะสม เจ้าอาวาสอาจจะมีผลผิดในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

## 2. การแต่งตั้งไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัด เป็นผู้จัดการศาสนสมบัติของวัด

การแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มหาเถรสมาคมตรากฎหมายตราสามัคคี ว่าด้วยการแต่งตั้งและถอดถอนไวยาวัจกร ทั้งนี้ คำว่า“ไวยาวัจกร” หมายถึง คฤหัสถ์ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่เบิกความจ่าย “นิตยภัต” และมีอำนาจดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดได้ ตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ นิตยภัตตามระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยการเบิกจ่ายนิตยภัต พ.ศ. 2514 หมายถึง เงินงบประมาณที่กรมการศาสนาได้รับเป็นประจำปีเพื่อจ่ายถวายอุปถัมภ์ให้แก่พระภิกษุผู้ได้รับแต่งตั้ง หรือพระภิกษุผู้ปฏิบัติหน้าที่พิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตรานิตยภัต พระภิกษุผู้มีตำแหน่งหลายตำแหน่ง ทางราชการจะถวายนิตยภัตในตำแหน่งที่สูงกว่าเพียงตำแหน่งเดียว พระภิกษุผู้ได้รับแจ้งการถวายนิตยภัต ในเขตจังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และ

สมุทรปราการ ให้ไวยาวัจกร ไปขอเบิกนิตยภัตที่กรมการศาสนา ในเขตจังหวัดอื่นให้ไวยาวัจกร ไปขอเบิกนิตยภัตที่จังหวัดซึ่งพระภิกษุรูปนั้น สังกัดอยู่ภายในเดือนกันยายนของปี

### 3. การจัดหาประโยชน์จากศาสนสมบัติวัด

ในกรณีที่วัดมีที่ดินมากพอจะนำมาหาประโยชน์ได้ ก็ให้วัดเหล่านั้นจัดหาประโยชน์เข้าวัดจากที่ดินเหล่านั้นได้ โดยการตั้งไวยาวัจกรเป็นตัวแทนของเจ้าอาวาส หรือแต่งตั้งผู้จัดหาประโยชน์ของวัดขึ้นดำเนินการ เหตุที่ต้องแต่งตั้งไวยาวัจกร ก็เพราะว่าการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติวัด โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องธุรกิจการค้าเชิงพาณิชย์ และการเงิน ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะให้เจ้าอาวาสเข้ามาจัดการด้วยตนเอง กฎหมายจึงตั้งให้ไวยาวัจกรเป็นตัวแทนเจ้าอาวาส และเป็นตัวแทนของวัด ซึ่งวัดต้องรับผิดชอบในการกระทำนั้น ถ้าได้กระทำภายในของเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น ตำแหน่งไวยาวัจกร จึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญสำหรับกิจการของคณะสงฆ์ ตำแหน่งหนึ่ง ตามบทบัญญัติกำหนดให้ช่วยงานเจ้าอาวาส หรือ แทนเจ้าอาวาสเมื่อได้รับมอบหมายหน้าที่จากเจ้าอาวาส จึงจะมีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัดตามที่ได้รับมอบหมาย จากคุณสมบัติของภคหัตถ์ ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นไวยาวัจกร กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่ได้กำหนดคุณสมบัติบางประการของไวยาวัจกรที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เช่น ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาของไวยาวัจกร อีกทั้งวาระในการดำรงตำแหน่ง และการสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมกับกิจการที่ได้รับมอบอำนาจเฉพาะเรื่อง อำนาจในการแต่งตั้งไวยาวัจกรนั้น คือ เจ้าอาวาสของวัดนั้นปรึกษาสงฆ์ในวัดพิจารณาคัดเลือกภคหัตถ์ผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ และโดยทั่วไปแล้วเจ้าอาวาสมักจะแต่งตั้งบุคคลที่มีความคุ้นเคย หรือญาติพี่น้อง ให้เป็นผู้จัดการประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัด และในการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์บางประการจะต้องเกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมาย เช่น การทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ซึ่งจะต้องรู้เรื่องกฎหมายอย่างถ่องแท้ ดังนั้นหากไวยาวัจกร ไม่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมย่อมทำให้เกิดผลเสียในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็น ศาสนสมบัติของวัดได้

### 4. การควบคุมตรวจสอบและการถ่วงดุลย์อำนาจของผู้เกี่ยวข้อง

จากกรณีผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจในฐานะที่วัดเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และตามความในมาตรา 37 (1) เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดำเนินการดูแลรักษาประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัด และเจ้าอาวาสมีอำนาจในการแต่งตั้งไวยาวัจกร ได้ตามกฎหมายตราสามัคคี ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกร ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

ผู้แทนและตัวแทนในการจัดการดูแลรักษาศาสนสมบัติในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัด คือ เจ้าอาวาส และ ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์ต้องดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (2511) ซึ่งข้อ 3 กำหนดให้การเช่าที่ดินหรืออาคาร เจ้าอาวาสต้องจัดให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และเก็บรักษาทะเบียนและหนังสือสัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐาน โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ข้อ 3 นี้ ไม่ได้บัญญัติการควบคุมตรวจสอบของเจ้าอาวาสไว้ และในข้อ 6 กำหนดให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทิน ให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้เป็น ไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง โดยตรวจได้เสมอในเมื่อมีความประสงค์จะตรวจ แต่ไม่ควรทิ้งระยะเวลาผ่านไป และอาจมอบหมายให้ภิกษุรูปอื่นที่มีความรู้ทางบัญชีทำการตรวจแทนได้ อันเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นของเจ้าอาวาส ซึ่งถ้าพบว่าไวยาวัจกรทุจริตต่อหน้าที่ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อในหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่วัดอย่างร้ายแรง เจ้าอาวาสอาจสั่งถอดถอนไวยาวัจกรผู้นั้นออกจากหน้าที่ได้ โดยอนุมัติของเจ้าคณะอำเภอตามกฎหมายธรรมนูญ ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2536) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนไวยาวัจกรสำหรับผู้จัดประโยชน์เป็นอำนาจในการแต่งตั้งของเจ้าอาวาส จึงอาจถอนคืนการจัดประโยชน์จากผู้นั้นได้ โดยแจ้งการถอนคืนแก่ผู้นั้นเป็นหนังสือไว้เป็นหลักฐาน อันเป็นการควบคุมตรวจสอบของเจ้าอาวาสได้อย่างสมบูรณ์ แต่สำหรับเจ้าอาวาสซึ่งมีหน้าที่บำรุงรักษา วัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นั้น ในบทกำหนดโทษ หมวด 7 กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ได้บัญญัติไว้ จึงไม่อาจควบคุมตรวจสอบได้โดยตรง อีกทั้งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ในการดูแลรักษาจัดการศาสนสมบัติของวัด ก็ไม่ได้กำหนดอำนาจให้ผู้ใดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าอาวาส ดังนั้นถ้าเจ้าอาวาสฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎกระทรวง ย่อมเกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบ แต่ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอาจใช้กฎหมายธรรมนูญ ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2535) ว่าด้วยการแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการ ในหมวด 4 จริยาพระสังฆาธิการ ในข้อ 43 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “พระสังฆาธิการต้องเอื้อเฟื้อต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎกระทรวง กฎหมายธรรมนูญ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ พระราชบัญญัติสมเด็จพระสังฆราชสังวร และปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัยโดยเคร่งครัด ” ในการควบคุมดูแล แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้เจ้าอาวาสผู้อยู่ในบังคับบัญชาปฏิบัติตามจริยาพระสังฆาธิการได้ เนื่องจากการดูแลรักษาจัดการศาสนสมบัติของเจ้าอาวาส นั้น ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎกระทรวง



### 5. การจัดการศาสนสมบัติของวัดตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา 40 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติไว้ว่า “การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินี้ ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ว่าด้วยการดูแลรักษา และ จัดการศาสนสมบัติของวัด ซึ่งผูกพันให้วัดต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนด และบางกรณีการดำเนินการจัดการศาสนสมบัติของวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา ก่อน ได้แก่ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ข้อ 2 กำหนดว่า “การกั้นที่ดินซึ่งเป็นที่วัด ให้เป็นที่จัดประโยชน์ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อกรมการศาสนาเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากมหาเถรสมาคม” ในข้อ 4 “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่วัดที่กั้นไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา” และในข้อ 5 “การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกินสามพันบาทขึ้นไป ให้เก็บรักษาโดยฝากกรมการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือ ธนาคาร หรือ นิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัด” ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่เอื้อประโยชน์ในการพัฒนาสังฆาริหาริมทรัพย์ที่เป็นศาสนสมบัติของวัด เกิดความล่าช้าและไม่สะดวกในการลงทุนเพื่อประโยชน์ตอบแทนของวัด อีกทั้งไม่มีข้อบัญญัติใดทั้งในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎกระทรวง เป็นบทลงโทษ ถ้าไม่ปฏิบัติ ดังนั้นถ้าเจ้าอาวาสฝืน กรมการศาสนา ก็ไม่มีอำนาจบังคับ แต่วัดอาจมีปัญหาทางกฎหมายในสัญญาเช่าเกินสามปีในที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่จัดประโยชน์กับผู้เช่าได้ นอกจากนั้นกฎกระทรวงก็ไม่ได้บัญญัติถึงรายละเอียด และวิธีการจัดหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ของวัดอย่างชัดเจน ให้เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสหรือตัวแทนที่จะจัดการหาประโยชน์ในที่ดินของวัดไปโดยลำพัง ไม่ต้องอยู่ในความควบคุมของหน่วยงานทางราชการ ซึ่งถ้าเจ้าอาวาสไม่สอดคล้องดูแล ้วยาวจักร ผู้จัดประโยชน์อย่างทั่วถึง หรือตัวแทนที่แต่งตั้งทำหน้าที่ได้ไม่ดีพอ เป็นบุคคลที่ไม่เหมาะสม หรือไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการวัด อาจสูญเสียผลประโยชน์เป็นจำนวนมากได้

6. ลักษณะของการผูกพันในนิติกรรมสัญญาต่างๆ และผลผูกพันตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ต่อผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจ

เจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทน โดยชอบด้วยกฎหมายของวัด ในฐานะที่วัดมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 มีความชอบธรรมที่จะบริหารจัดการศาสนสมบัติของวัด โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ของวัด กิจการบางอย่างที่ต้องอาศัยรูปการบริหารจัดการในเชิงพาณิชย์อันเกี่ยวเนื่องด้วยอสังหาริมทรัพย์ของวัดตามกฎหมาย มีรูปแบบการจัดการตาม



กฎหมายในเรื่องของ นิติกรรมสัญญาเช่าต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าที่ดิน หรืออาคาร ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัด ดังนั้นเจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของวัดจึงมีผลผูกพันตามกฎหมายในอันที่จะลงนามในฐานะคู่สัญญาที่เข้าผูกพันในนิติกรรมสัญญาต่างๆ ของวัด จากความไม่เหมาะสม รวมถึงข้อจำกัดในด้านวัฒนธรรมประเพณีสังคมไทยที่เคารพเทิดทูนพระภิกษุสงฆ์ จึงให้อำนาจเจ้าอาวาสที่จะมอบอำนาจให้กับบุคคลภายนอกเข้ามาดำเนินการแทนเจ้าอาวาสได้ กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แต่เนื่องจากเจ้าอาวาสในฐานะตัวการผู้มอบอำนาจเฉพาะ ซึ่งได้กระทำไปในขอบเขตของอำนาจตามกฎหมายอันจะต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก ซึ่งเข้ามาเป็นคู่สัญญากับวัดผลผูกพันดังกล่าวระหว่างผู้มอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีได้มีการกำหนดไว้อย่างเด่นชัดในพระราชบัญญัติพระสงฆ์ พ.ศ. 2505 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอันเป็นอุปสรรคอย่างอื่นในการบริหารจัดการศาสนสมบัติของวัด โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ในการจัดการดูแลรักษา และหาประโยชน์ในศาสนสมบัติ เนื่องจากวัดเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัดหลายฝ่ายด้วยกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะ “ผู้แทน” ของวัด หรือ “ตัวแทน” ของวัด ถ้าได้กระทำกิจการใดๆ ในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยชอบด้วย กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 แล้ว ก็ถือว่าได้กระทำภายในกิจการเพื่อประโยชน์แก่วัด โดยชอบด้วยกฎหมาย วัดจึงมีหน้าที่ต้องผูกพันในกิจการนั้นๆ

7. อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในคณะสงฆ์ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัด

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 และเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ปกครองตามลำดับชั้น การปกครองคณะสงฆ์มีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างยาวนาน อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมดูแลในปกครองของสงฆ์ได้ โดยเฉพาะการบริหาร จัดการผลประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นศาสนสมบัติของวัด อีกทั้งไม่มีข้อบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของพระสังฆาธิการที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าอาวาส ในการควบคุมดูแลการจัดประโยชน์ในศาสนสมบัติของวัดกฎกระทรวงกำหนดไว้เป็นเพียงการเสนอเรื่องตามลำดับชั้นถึงกรมการศาสนา

## 8. วัด สำนักสงฆ์ และที่พักสงฆ์

วัดในประเทศไทย ตามสถิติข้อมูลของกรมการศาสนา มีวัดซึ่งได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา จำนวนทั้งสิ้น 32,710 วัด โดยไม่ได้กล่าวถึงจำนวนสำนักสงฆ์ ซึ่งวัดตามมาตรา 31 แห่งพระบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีสองอย่างคือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ และมาตรา 32 กล่าวว่า “การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2507) ที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้บัญญัติถึงการสร้างวัด การตั้งวัด การรวมวัด การย้ายวัด การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา โดยไม่ได้กล่าวถึงการสร้างสำนักสงฆ์ ดังนั้น สำนักสงฆ์ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศย่อมเป็นการใช้เรียกชื่อพ้องเป็นเพียงที่พักสงฆ์ คือ เป็นที่พำนักของพระภิกษุที่ไม่ได้ขออนุญาตสร้างวัดและตั้งวัดเพราะสำนักสงฆ์ ตามมาตรา 31 นั้น อาจแปลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ วัดที่ยังไม่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา ซึ่งถ้าเกิดคดีความขึ้น กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า ที่พักสงฆ์ที่ไม่ได้ขออนุญาตในการสร้างวัดและการตั้งวัดย่อมไม่อยู่ในความคุ้มครองหรือในบังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังเช่นมาตรา 34 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ 8 และห้ามมิให้บุคคลโดยกาย ความขึ้นต่อผู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด และที่ธรณีสงฆ์” มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี” เมื่อที่พักสงฆ์ไม่ใช่วัด ย่อมไม่อยู่ในสายการปกครองของคณะสงฆ์ ทั้งฝ่ายสงฆ์ และฝ่ายบ้านเมืองจึงควบคุมได้ยาก อีกทั้งการจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อาจก่อให้เกิดกรณีพิพาทขึ้นได้ ซึ่งอาจเป็นที่เสื่อมเสียแก่พระศาสนาได้เหมือนกัน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดประกอบด้วย

### 1. ไวยาวัจกร

ความหมายของไวยาวัจกร หมายถึง ผู้ทำกิจธุระแทนภิกษุหรือสงฆ์, ผู้จัดการขวนขวายแทนภิกษุหรือสงฆ์ ไวยาวัจกร หมายถึง ผู้ทำกิจธุระแทนสงฆ์, ผู้ช่วยขวนขวายทำกิจธุระ, ผู้ช่วยเหลือรับใช้พระ

ทั้งนี้ ไวยาวัจกรตามพระวินัย ตามพระวินัย มีไวยาวัจกร ที่ปรากฏในสิกขาบทที่ 10 จีวรวรรคที่ 1 นิสัคคิยาจิตติย 3 ความว่า "ถ้าใคร ๆ นำทรัพย์มาเพื่อค่าจีวรแล้วถามภิกษุว่า ใครเป็นไวยาวัจกรของเธอ ถ้าภิกษุต้องการจีวร ก็พึงแสดงคนวัดหรืออุบาสกว่า ผู้นี้เป็นไวยาวัจกรของภิกษุทั้งหลาย ครั้นเขามอบหมายไวยาวัจกรนั้นแล้ว สั่งภิกษุว่า ถ้าต้องการจีวร ให้เข้าไปหาไวยาวัจกร

ภิกษุที่นั้นพึงเข้าไปหาเขาแล้วทวงว่า เราต้องการจีวรดังนี้ได้ 3 ครั้ง ถ้าไม่ได้จีวร ไปยื่นแต่พอเขาเห็นได้ 6 ครั้ง ถ้าไม่ได้ ขึ้นไปทวงให้เกิน 3 ครั้ง ยืนเกิน 6 ครั้ง ได้มาแล้ว ต้องนิสสัยปาจิตติย

ไวยาวัจกรตามกฎหมายกระทรวงตามกฎหมายฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ข้อ 6 ให้เจ้าอาวาสจัดให้ ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้ เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง

ข้อ 7 ในกรณีที่วัด เจ้าอาวาสไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นโจทก์ ร่วมหรือจำเลยร่วม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เจ้าอาวาสแจ้งต่อกรมการศาสนา หรือ ศึกษาธิการจังหวัด ที่วัดตั้งอยู่ให้ทราบไม่ช้ากว่าห้าวัน นับแต่วันรับหมาย

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 23 การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอื่นเกี่ยวกับ ตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ และไวยาวัจกรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในกฎหมายอาญา

มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ทั้งนี้ ไวยาวัจกรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กรณีที่มีการมอบหมายให้ไวยาวัจกรดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัด ไวยาวัจกรมีฐานะเป็น "ตัวแทน" ของวัดในการจัดการทรัพย์สินของวัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ (พ.ศ. ๒๕๓๕)

ตามประมวลกฎหมายอาญาไวยาวัจกรมีฐานะเป็น "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาจึงได้รับการคุ้มครองและควบคุมตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

มาตรา 136 ผู้ใดดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 147 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซึ่ง ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่น โดยทุจริต หรือ โดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสียต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

ในส่วน"มัททยก" เป็นเพียงผู้ช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ มักจะเกี่ยวข้องกับพวกอุบาสก อุบาสิกามากกว่า คล้าย ๆ เป็นตัวกลางหรือผู้ประสานงานระหว่างพระกับอุบาสกอุบาสิกา บางครั้งอาจรับใช้พระด้วย แต่ไม่ใช่หน้าที่โดยตรง

## 2. กรรมการของวัด

ตามหลักการใช้อำนาจของผู้แทนนิติบุคคลโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 31 วรรคท้ายได้กำหนดให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของนิติบุคคลในการแต่งตั้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะจึงต้องนำหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง ตัวแทนมาใช้ ทำให้เจ้าอาวาสสามารถแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ แต่เนื่องจากวัดเป็นสถานที่ของ ชุมชนและเป็นแหล่งกิจกรรมทางสังคมซึ่งมีการบริจาคเงินเข้ามาบำรุงดูแลอยู่ตลอดเวลา การบริหาร กระทำในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากกลุ่มบุคคลที่เจ้าอาวาสเลือกเข้ามา มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งที่วัดนั้นเป็นของชุมชนและเป็นของทุกคน



## บทที่ 3

# วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไร มูลนิธิและผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรศาสนา

ในบทที่ 3 จะเป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสและผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการวัด ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และญี่ปุ่น ดังจะได้พิจารณาตามลำดับมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ

### 3.1 ประเทศสหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร ได้มีการจัดตั้งวัดหรือ โบสถ์ตามลัทธิทางศาสนา แต่การเรียไรหรือ การจัดการเกี่ยวข้องกับการบริจาคจะมีการกฎหมายควบคุมกำกับเป็นสัดส่วนรวมทั้งจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รณรงค์การรับบริจาคจากหรือหารายได้ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการกุศลฉบับใหม่ขึ้น กล่าวคือ กฎหมายการกุศลปี 2006 (Charity Act,2006) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2007 ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 3.1.1 ความหมาย

องค์กรกุศล หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใดไม่ว่าจะเป็นการก่อตั้งทรัสต์ (Trust) หรือไม่ก็ตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลต่อสาธารณชน<sup>1</sup> กล่าวคือ

- 1) ป้องกันหรือบรรเทาความยากจน (poverty)
- 2) ส่งเสริมด้านการศาสนา (religion)
- 3) ส่งเสริมด้านสุขภาพ (health)
- 4) ส่งเสริมด้านการศึกษา (education)
- 5) ส่งเสริมด้านสิทธิมนุษยชน (human rights) การลดความขัดแย้งหรือการประนีประนอม เพื่อให้ความเสมอภาคหรือความกลมกลืนทางด้านเชื้อชาติและศาสนา
- 6) ส่งเสริมทางการพัฒนาความเป็นพลเมืองหรือความเป็นชุมชน

<sup>1</sup> Charity Act 2006, Section 1.

- 7) ส่งเสริมทางด้านศิลปะ วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และมรดกของชุมชน
- 8) ส่งเสริมทางการกีฬาสมัครเล่น (amateur sport)
- 9) ส่งเสริมด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 10) ช่วยเหลือหรือบรรเทาความต้องการ โดยเหตุผลเกี่ยวกับวัยรุ่น ความสูงอายุ ความต้องการด้านการเงิน เป็นต้น
- 11) ส่งเสริมเกี่ยวกับการสงเคราะห์สัตว์
- 12) ส่งเสริมให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ การดับเพลิง การบริการเกี่ยวกับรถพยาบาล เป็นต้น

### 3.1.2 การจดทะเบียน (register)

ภายใต้กฎหมายการกุศล ปี 2006 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการในการจดทะเบียน กล่าวคือ ถือหลักการจดทะเบียนโดยสมัครใจ (voluntary registration) แทนการจดทะเบียนแบบบังคับ (compulsory registration) กล่าวคือ องค์กรการกุศลใดที่มีรายได้จากการรับบริจาคไม่น้อยกว่า 5,000 ปอนด์ย่อมสามารถขอจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามกฎหมายการกุศล ปี 2006 ได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรการกุศลโดยให้มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล (charitable incorporated organization – CIO)

โดยการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลดังกล่าว ผู้ก่อตั้งจะต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการตามกฎหมายการกุศล ปี 2006 เท่านั้น โดยไม่ต้องยื่นขอจดทะเบียนต่อสำนักจดทะเบียนบริษัทสังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ของประเทศอังกฤษ

หากพิจารณาการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินการด้านกิจการการกุศล จะเห็นได้ว่า มีข้อดีในหลายประการ กล่าวคือ

- 1) เป็นการจดทะเบียนเพียงครั้งเดียว (single registration) โดยจดทะเบียนต่อคณะกรรมการภายใต้กฎหมายการกุศลเท่านั้น
- 2) การจัดเตรียมบัญชีตามกฎหมายมีความยุ่งยากน้อยกว่า กล่าวคือ บัญชีรายรับและบัญชีรายจ่ายเท่านั้น ในขณะที่บริษัทเอกชนจะต้องเตรียมงบดุล บัญชีการเงิน ซึ่งมีความยุ่งยากน้อยกว่า
- 3) การจัดเตรียมรายงานขององค์กรการกุศล ปี 2006 มีความยุ่งยากน้อยกว่า
- 4) ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนตามกฎหมายการกุศล ปี 2006 ถูกกว่าค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนบริษัทเอกชน



### 3.1.3 การควบคุมกำกับองค์กรการกุศล

กฎหมายการกุศล ปี 2006 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการกุศล (Charity commission) โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>2</sup>

1) การสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นใจให้แก่ประชาชนในการบริจาคเงินเพื่อการกุศล (The public confidence objective)

2) เพื่อให้ความเข้าใจต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในกรณีที่มีการบริจาคให้แก่องค์กรการกุศล

3) ส่งเสริมให้ทรัพย์สินขององค์กรการกุศลทำหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายรวมทั้งบริหารงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรการกุศล

4) สร้างความโปร่งใสในกรณีที่มีการบริจาคเงินรวมไปถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และตามกฎหมายหรือไม่ (The accountability objective)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีดังนี้

1) พิจารณาว่าสถาบันใดเป็นองค์กรการกุศลหรือไม่

2) ส่งเสริมให้มีการบริหารงานองค์กรการกุศลให้เป็นไปตามกฎหมาย

3) ดำเนินการสอบสวนพฤติกรรมกรรมการบริหารหรือการดำเนินการขององค์กรการกุศลใดที่มีได้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์กรการกุศล คณะกรรมการการกุศล สามารถส่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) เข้าไปและค้นหาเอกสารหรือวัตถุอื่นใดตามที่ระบุไว้ในหมายค้น

2) เคลื่อนย้ายเอกสารใดๆ แผ่นดิสก์ หรืออุปกรณ์ที่เก็บข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องในการสืบค้นดังกล่าว

3) ป้องกันวัตถุใดๆที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนจากการเข้ายุ่งเกี่ยวหรือถูกให้เสียหาย

4) สามารถเรียกบุคคลใดๆขององค์กรการกุศลมาให้ถ้อยคำ

5) ดำเนินการออกใบอนุญาตให้มีการเรียไ้ไปตามกฎหมาย

### 3.1.4 การควบคุมการเรียไ้

ในกรณีที่มีการเรียไ้ในที่สาธารณะ โดยเปิดเผย รวมทั้งการจัดงานเพื่อจัดให้มีการเรียไ้ โดยที่อาจมีการจ้างเอกชนเพื่อจัดงานดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการการกุศล กล่าวคือ

<sup>2</sup> Charity Act 2006, Section 7.

### 3.1.4.1 การเรียไรที่มีได้อยู่ภายใต้กฎหมายที่จะต้องขออนุญาต ได้แก่

- 1) การเรียไรที่ได้กระทำขึ้นในร้านค้า องค์กรธุรกิจ โบสถ์ ที่ประชุมของประชาชน ในบ้านหรือสถานที่ของเอกชน
- 2) การเรียไรที่จัดขึ้นในสถานที่สาธารณะบางประเภท เช่น ชุบเปอร์มาเก็ต สถานีรถไฟ เป็นต้น
- 3) การเรียไรในระยะเวลาสั้นๆ

### 3.1.4.2 การเรียไรที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่จะต้องขออนุญาต ได้แก่

การเรียไรในที่สาธารณะที่มีการจัดงานเพื่อหาทุนต่างๆ จะต้องขออนุญาตจากการคณะกรรมการการกุศล รวมทั้ง การโฆษณาในสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อให้มีการบริจาค เป็นต้น

### 3.1.5 การควบคุมกำกับในการตรวจสอบบัญชี

ในการควบคุมองค์กรการกุศลในประเทศอังกฤษเพื่อให้ประชาชนได้เกิดความมั่นใจต่อการทำงานขององค์กรการกุศลในการบริหารงานว่าสามารถใช้เงินบริจาคเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งขององค์กรนั้นๆ วิธีการหนึ่งซึ่งสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบได้คือ การตรวจสอบบัญชีขององค์กรการกุศล กล่าวคือ

#### 3.1.5.1 องค์กรการกุศลที่มีได้เป็นนิติบุคคล

- 1) หากองค์กรการกุศลที่มีรายได้เกิน 10,000 ปอนด์ขึ้นไปจะต้องมีการตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีอิสระเพื่อตรวจสอบบัญชีนั้น
- 2) ในกรณีที่มียาได้ตั้งแต่ 250,000 ปอนด์ขึ้นไป จะต้องมีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการการกุศล
- 3) ในกรณีที่มียาได้น้อยกว่า 10,000 ปอนด์ องค์กรการกุศลจะต้องจัดให้มีบัญชีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

#### 3.1.5.2 องค์กรการกุศลที่เป็นนิติบุคคล

- 1) ในกรณีที่มียาได้เกิน 500,000 ปอนด์ จะต้องจัดให้มีผู้ตรวจบัญชีเพื่อตรวจสอบและรับรองบัญชีนั้น
- 2) ในกรณีที่มียาได้เกิน 100,000 ปอนด์ละมีสินทรัพย์เกิน 2.8 ล้านปอนด์ จะต้องจัดให้มีผู้ตรวจบัญชีเพื่อตรวจสอบและรับรองบัญชีนั้น

### 3.1.6 การควบคุมกำกับทรัพย์สินขององค์กรการกุศล

ทรัพย์สินเป็นคณะบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารองค์กรการกุศล ซึ่งตามกฎหมายการกุศลปี 2006 ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมกำกับทรัพย์สินไว้ดังนี้

1) การควบคุมความโปร่งใสในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคคลที่เป็นทรัสต์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยกฎหมายการกุศล ปี 2006 ได้กำหนดให้การว่าจ้างบุคคลที่มีความสามารถในการบริการจัดการองค์กรการกุศลต้องทำเป็นหนังสือและมีการระบุการจ่ายค่าตอบแทนอย่างชัดเจน

2) กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรการกุศลสามารถซื้อกรรมทรัพย์ประกันภัยความรับที่อาจเกิดขึ้นจากการกระทำของทรัสต์ได้เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหาย

ดังในคดี Hopkinson ศาลตัดสินว่าทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลเนื่องจากจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองของพรรคแรงงานเพื่อสนับสนุนนโยบายทางการศึกษา

### 3.1.7 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์

ตามกฎหมาย The Theft Act 1968 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์ต้องประกอบด้วย

3.1.7.1) ส่วน actus reus ประกอบด้วย การเบียดบังทรัพย์สิน (appropriation of property) ซึ่งเป็นของผู้อื่น

3.1.7.2) ส่วน Mens rea โดยในส่วนของ Mens rea ตาม the Theft Act, 1968 นี้ ได้มีความสำคัญน้อยลงจากกฎหมายเดิม โดยในการพิจารณาความผิดจะให้ความสำคัญในส่วนของ actus reus มากกว่า อย่างไรก็ดี ในส่วนของ Mens rea ลูกขุน (jury) ได้พิจารณาโดยอาศัยมาตรา 1 (2) ของ the Theft Act, 1968 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่สำคัญว่า การเบียดบังทรัพย์นั้นจะถูกระทำให้เห็นว่าได้ทรัพย์นั้นมาหรือทำเพื่อประโยชน์ของผู้กระทำความผิด...” โดยได้มีการนำมาปรับใช้นั้น การกระทำของบุคคล ที่ได้เบียดบังทรัพย์ของผู้อื่นต่อไปนี้มีให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์ (dishonest)

(ก) ถ้าผู้เบียดบังทรัพย์ได้เบียดบังทรัพย์โดยเชื่อว่าเขามีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะกระทำการอันเป็นการคัดสิทธิผู้อื่น หรือประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์หรือของผู้อื่น

(ข) ถ้าผู้เบียดบังทรัพย์ได้เบียดบังทรัพย์โดยเชื่อหรือโดยสถานการณ์เชื่อได้ว่า เขาจะได้รับอนุญาตจากผู้อื่น ถ้าผู้อื่นรู้ถึงการเบียดบัง หรือ

(ค) ถ้าผู้เบียดบังทรัพย์ได้เบียดบังทรัพย์โดยเชื่อว่าผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ไม่สามารถหาทรัพย์ที่ตกหายโดยวิธีที่มีเหตุผลได้ (ยกเว้นกรณีที่เขาได้ทรัพย์ในฐานะผู้ที่ได้รับมอบหมายให้จัดการ (trustee) หรือตัวแทนของบุคคล (personal representative)) เช่น กรณีการเปลี่ยนป้ายราคาของสินค้าที่ราคาสูงกว่ากับสินค้าที่ราคาถูกลงกว่า กรณีนี้แม้ว่าจะเห็นว่าไม่น่าจะเป็นความผิดฐานนี้ เพราะยังไม่มี การคัดสิทธิของเจ้าของ โดยเด็ดขาด แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าขณะเปลี่ยนป้ายราคาสินค้าผู้กระทำความผิดจะไม่มีสิทธิเหนือของนั้น แต่ถ้าผู้กระทำความผิดกระทำสำเร็จคือ

จ่ายเงินในราคาที่ถูกลงก็ยังสามารถนำบัญชีฐานนี้มาใช้ได้คือสินค้าที่จำเลยได้ซื้อ ไปนั้น ยังมีกรรมสิทธิ์ของเจ้าของร้านด้วย และความเป็นเจ้าของของเจ้าของร้านถูกตัดสิทธิ์แล้ว ในขณะที่ การลักขโมยหรือเปลี่ยนป้ายราคาของนั้น หรือกรณีที่ ก. ครอบครองทรัพย์สินของ ข. โดย ก. หยิบ นานาฬิกาจากกระเป๋าของ ข. หรือการเอากระเป๋าเอกสารไปจากรถ หรือเอาเงินไปจากตู้เซฟของ ข. หรือกรณีที่ ก. เอาเครื่องมือหรือวัตถุใดซึ่งเป็นของนายจ้างและอยู่ใน ความครอบครองของนายจ้าง จากที่ทำงาน หรือกรณีที่ ก. เอาสินค้าไปจากชั้นวางของของร้าน แล้วใส่ลงในกระเป๋าโดยมีเจตนา จะไม่ชำระราคาค่าของนั้น จะเห็นว่าในแต่ละกรณีนั้นเป็น การใช้สิทธิของเจ้าของในการกระทำ ความผิด และเป็นกรณีที่ ข. จะถูกตัดสิทธิ์ในทรัพย์สิน นั้นการกระทำดังกล่าวจึงเป็นความผิดฐาน theft โดยบางกรณีเป็นกรณีที่เคยเป็นความผิดฐานพยายาม larceny แต่ก็ได้กลายเป็นความสำเร็จ

### 3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

วัดหรือ โบสถ์เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เป็นสถานที่ทำ กิจกรรมทางศาสนาหรือทำสาธารณกุศลให้แก่ชุมชนแล้วยังมีบทบาทในการเรียกรับหรือรับบริจาค ในลักษณะขององค์กรการกุศลหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้ การจัดตั้งวัดหรือโบสถ์มี กฎหมายในการขออนุญาตตั้งแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐและการรับบริจาคหรืออรรถรงค์เพื่อเรียกรับ หรือการแสวงหารายได้มักจะถูกจัดตั้งเป็นองค์กรต่างหาก ในอดีตที่ผ่านมามีวัฒนธรรม ในการบริจาคของเอกชนอันเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนให้ภาคเอกชนบริจาค เงินเพื่อการกุศล(philanthropy)<sup>3</sup>

ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาได้รับรองสิทธิของประชาชนในอันที่จะรวมกลุ่มกัน โดยสงบ<sup>4</sup>(U.S. CONST. amend. I) นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐอลาสก้าได้รับรองสิทธิของ องค์กรเอกชนที่เป็นองค์กรการกุศลไม่ต้องชำระภาษี<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศสหรัฐอเมริกามี รูปแบบการปกครองเป็นแบบสหพันธรัฐ กล่าวคือ มีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างมลรัฐและ สหพันธรัฐ จึงทำให้แต่ละมลรัฐมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รูปแบบของ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจึงมีความแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

<sup>3</sup> <http://www.house.gov/jct/x-44-04.pdf>

<sup>4</sup> U.S. CONST. amend. I

<sup>5</sup> ALASKA CONST. art. IX, § 4; CAL. CONST. art. XIII, § 3

### 3.2.1 บริษัทที่ไม่แสวงหากำไร(Nonprofit Corporations)

เป็นรูปแบบที่มีกนิยมจัดตั้งในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรมีลักษณะคล้ายกับบริษัทโดยทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร กล่าวคือ มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล (legal-entity status) มีความรับผิดชอบจำกัด (limited liability) กล่าวคือ ผู้ถือหุ้น และกรรมการไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวต่อความรับผิดชอบของบริษัท และการก่อตั้งมิได้มีการกำหนดระยะเวลา(perpetual duration) โดยการบริหารงานบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรนี้จะมีกรรมการเป็นตัวแทนของบริษัท มีใช้ตัวแทนของผู้ถือหุ้น แม้ผู้ถือหุ้นจะเป็นคนเลือกกรรมการก็ตามในกฎหมายสหรัฐ

อเมริกันนั้น กรรมการนั้นสามารถเลือกกรรมการบริหาร (an Executive committee) จากเหล่ากรรมการเพื่อให้ดำเนินการตัดสินใจทางการบริหารในระหว่างมีการประชุมคณะกรรมการ ดังที่ปรากฏในอนุบัญญัติ(bylaws) โดยมีสิทธิในการตัดสินใจบริหารกิจการอย่างจำกัด

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างบริษัทที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรกับบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรก็คือ กำไรที่บริษัทได้จากการดำเนินกิจการจะไม่นำมาแบ่งปันเป็นเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นและกรรมการ (nondistribution constraint)และไม่มีการขายหุ้นเพิ่มทุน

### 3.2.2 ทรัสต์ (Trusts)

การก่อตั้งทรัสต์ในประเทศสหรัฐอเมริกามักเป็นไป Common Law ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ แต่ในปัจจุบันในหลายมลรัฐได้มีการตรากฎหมายการจัดตั้งทรัสต์ขึ้น ทั้งนี้ทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นอาจเป็นการจัดตั้งเพื่อการกุศลหรือจัดการทรัพย์สินของเอกชนก็ได้

ทรัสต์ หมายถึงนิติสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่ายด้วยกัน ได้แก่ ผู้จัดตั้งทรัสต์ ทรัสต์ และผู้รับประโยชน์

ลักษณะของทรัสต์คือกองทรัพย์สินหรือกองทรัสต์ ซึ่งผู้ก่อตั้งทรัสต์ได้โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวไปให้บุคคลที่เรียกว่าทรัสต์ (Trustee) เพื่อให้ทรัสต์ทำหน้าที่จัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่นที่เรียกว่าผู้รับประโยชน์ (Beneficiary) หรือผู้ลงทุน โดยทรัพย์สินของทรัสต์เป็นทรัพย์สินที่แตกต่างหากจากทรัพย์สินของทรัสต์ และทรัพย์สินของทรัสต์มีเพื่อประโยชน์ของผู้รับประโยชน์และไม่สามารถนำไปชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของทรัสต์ในกรณีที่ทรัสต์ล้มละลาย

ทั้งนี้ ทรัสต์ที่จัดตั้งเพื่อการกุศล อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ

- 1) ทรัสต์เพื่อบรรเทาความยากจน
- 2) ทรัสต์เพื่อส่งเสริมการศึกษา
- 3) ทรัสต์เพื่อส่งเสริมการศาสนา และ



#### 4) ทรัสต์เพื่อประโยชน์แก่ชุมชน (Community)

##### 3.2.3 มูลนิธิที่ได้จดทะเบียน (Unincorporated Associations)

มูลนิธิที่ได้จดทะเบียนเป็นรูปแบบองค์กรที่แตกต่างจากบริษัทที่ไม่แสวงหากำไร และทรัสต์ กล่าวคือ เกิดจากการบุคคลหลายคนตกลงร่วมกันก่อตั้งมูลนิธิภายใต้ข้อตกลงร่วมกันนั้น (mutual agreement) และมีได้ดำเนินการจดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ มูลนิธิมิได้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและไม่สามารถมีทรัพย์สินเป็นสมาคนนั้นได้และไม่สามารถฟ้องร้องบุคคลอื่นได้ในนามของตนเอง นอกจากบุคคลที่ร่วมกันก่อตั้งมูลนิธินั้นร่วมกันฟ้องร้อง

##### 3.2.4 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code)

ตามประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code) สามารถจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ 3 รูปแบบ กล่าวคือ

###### 3.2.4.1 องค์กรการกุศล (Charitable Organizations)

เป็นองค์กรการกุศลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code) มาตรา 501 (C)(3) ได้แก่ Religious, Educational, Charitable, Scientific, Literary, Testing for Public Safety, to Foster National or International Amateur Sports Competition, or Prevention of Cruelty to Children or Animals Organizations เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการจัดตั้งเป็นองค์กร (organized) และมีการดำเนินกิจกรรมที่มีจุดหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public benefit purposes) ทั้งนี้ ในข้อบังคับขององค์กรการกุศลจะต้องไม่มีข้อกำหนดในการจัดสรรเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นหรือกรรมการในการที่จะพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นองค์กรการกุศลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลรัษฎากรหรือไม่จะต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์นั้นเป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์หรือไม่ แต่หากเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ให้บริการทางการแพทย์ยังต่างประเทศแต่ให้บริการเฉพาะตัวแทนท้องถิ่นในต่างประเทศไม่ถือว่าองค์กรการกุศล<sup>6</sup>

###### 3.2.4.2 องค์กรทางด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare Organizations)

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลรัษฎากร (Internal Revenue Code) มาตรา 501(C)(4) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับองค์กรการกุศลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 501(C)(3) กล่าวคือทั้งสององค์กรต่างก็ใช้สินทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะและมีได้แบ่งปันผลกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นและกรรมการ แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือองค์กรทางด้านสวัสดิการสังคมมีวัตถุประสงค์ในการผลักดันเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายในการห้ามผู้ที่ดื่มสุราจับรถยนต์ เป็นต้น

<sup>6</sup> Int'l Postgraduate Med. Found., 56 T.C.M. (CCH) 1140, 1143 (1989) P



### 3.2.4.3 มูลนิธิเอกชนและการกุศลสาธารณะ (Public Charities and Private Foundations)

ตามประมวลรัษฎากรได้แบ่งประเภทขององค์กรการกุศลเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ ประเภทแรก ได้แก่ มูลนิธิเอกชน (Private Foundations) และประเภทที่สอง ได้แก่ มูลนิธิการกุศลสาธารณะ (Public Charities Foundations) ความแตกต่างระหว่างทั้งสององค์กรก็คือลักษณะของการใช้เงินทุนขององค์กรการกุศล กล่าวคือ หากเป็นมูลนิธิการกุศลสาธารณะจะใช้เงินทุนขององค์กรเพื่อกิจกรรมที่เป็นสาธารณะประโยชน์ เช่น การสนับสนุนโรงเรียน โรงพยาบาล โบสถ์ และการวิจัยทางการแพทย์ แต่หากเป็นมูลนิธิเอกชนจะใช้เงินทุนขององค์กรเพื่อกิจกรรมที่ผู้บริจาคส่วนบุคคลมีความประสงค์จะใช้เงินเพื่อช่วยเหลือคนยากจนในประเทศชูดาน เป็นต้น

#### ในคดี NEW HABITAT, INC. v. TAX COLLECTOR OF CAMBRIDGE

New Habitat เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีวัตถุประสงค์ในการจัดหาบ้านพักให้บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บทางสมองและส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้แก่ครอบครัวของผู้ป่วยบาดเจ็บทางสมองและส่งเสริมโดยมีการจัดโปรแกรมช่วยเหลือบุคคลและพัฒนาสุขภาพจิต โดย New Habitat จัดหาพื้นที่สนับสนุนโครงการต่าง ๆ ตั้งอยู่ที่ 225 ถนนแบรดเดิ้ล ในเคมบริดจ์ อันเป็นทรัพย์สินของ New Habitat จะขอยกเว้นภาษีอสังหาริมทรัพย์

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้เข้าพักที่ New Habitat จะต้องมีอาการบาดเจ็บที่สมอง มีการประกันสุขภาพ และมีหลักฐานทางการเงินเพียงพอที่จะชำระค่าใช้จ่ายเป็นรายเดือนและค่าธรรมเนียม ในอัตราเดือนละ 17,000-18,000 ดอลลาร์ และจะต้องเสียค่าแรกเข้าเป็นจำนวนสูงถึง 150,000 ดอลลาร์โดยจะคืนให้เมื่อเลิกสัญญาหรือถึงแก่ความตาย

ในคดีนี้ศาลพิพากษาว่าการที่องค์กรใดจะถือว่าเป็นองค์กรสาธารณะประโยชน์ซึ่งจะได้รับการยกเว้นภาษีตามประมวลรัษฎากรได้ต่อเมื่อเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะกุศลต่อประชาชนโดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายหรือเสียค่าใช้จ่ายในอัตราต่ำ แต่ในคดีนี้ โจทก์มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายและค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูง กรณีจึงไม่ถือว่า โจทก์ (New Habitat) เป็นองค์กรสาธารณะกุศลซึ่งจะไม่ได้รับการยกเว้นเสียภาษี

### 3.2.5 การควบคุมกำกับการบริหารงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

โดยที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเกี่ยวข้องเงินบริจาคและทรัพย์สินขององค์กรเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมกำกับการบริหารขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร กล่าวคือ

#### 3.2.5.1 บริษัทที่ไม่แสวงหากำไร (Nonprofit Corporations)

ในการบริหารงานบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะเกี่ยวข้องข้อบังคับสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ หนังสือบริคณษณ์ของบริษัทที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของบริษัท และ

ข้อบังคับของบริษัทเปรียบเสมือนระเบียบภายในของบริษัท ทั้งนี้ กรรมการจะต้องบริหารงานให้  
 เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัทก็คือดำเนินกิจกรรมที่เป็นสาธารณะประโยชน์

### 3.2.5.2 ทรัสต์

โดยที่ทรัสต์เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารทรัสต์ กล่าวคือกรณีที่มีทรัสต์มีหลายคน ใน  
 การปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีเสียงเป็นเอกฉันท์ นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ ทรัสต์จะต้องใช้ความ  
 ระมัดระวังเป็นพิเศษ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งในตราสารก่อตั้งทรัสต์ และในกรณีจำเป็นตามคำสั่งของ  
 ศาล ถ้าเป็นเรื่องต้องใช้ดุลพินิจ ทรัสต์จะต้องทำการโดยสุจริตและใช้ความระมัดระวัง เช่นบุคคลผู้มี  
 อาชีพนั้นๆ จะพึงใช้พึงกระทำในอาชีพของตน ในการนำทรัพย์สินภายใต้ทรัสต์ไปลงทุนหา  
 ประโยชน์ก็ต้องใช้ความระมัดระวังเสมือนหนึ่งทรัพย์สินนั้นเป็นของตน

นอกจากนี้ ทรัสต์จะต้องมีบัญชีรับจ่าย และต้องให้ผู้รับประโยชน์ตรวจสอบตามที่จำเป็น  
 ต้องแจ้งให้ผู้รับประโยชน์รู้ว่าตนได้จัดการกับตัวทรัพย์สินไปอย่างไรบ้าง I;myh' ทรัสต์จะต้องไม่  
 หาประโยชน์กำไรให้ตนเองจากตัวทรัพย์สินภายใต้ทรัสต์ หรือโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ หรือต้อง  
 ไม่ทำการใดซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกับหน้าที่ของตน ถ้าทรัสต์ซื้อทรัพย์สินภายใต้ทรัสต์จากตนเอง  
 การซื้อขายนั้นอาจถูกเพิกถอน โดยผู้รับประโยชน์ได้ภายในเวลาอันสมควร

### 3.2.5.3 มูลนิธิที่มีได้จดทะเบียน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ามูลนิธิที่มีได้จดทะเบียนมิได้มีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลดังบรรดาผู้  
 ร่วมก่อตั้งมูลนิธิจึงเป็นเสมือนกับการเป็นหุ้นส่วนกัน และจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในการกระทำของ  
 มูลนิธิ

### 3.2.6 ความผิดเกี่ยวกับขั๊กออกทรัพย์

U.S. Code หรือประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา มีสถานะคือกฎหมายระดับ  
 Federal Statues ซึ่งได้มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์นั้นแยกออกเป็นหมวดหมู่ต่างๆ โดย  
 ได้กำหนดความผิดที่มีบทลงโทษไว้ใน U.S. Code Title 18 Crimes and Criminal Procedure เป็น  
 หมวดของอาชญากรรมและวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งในหมวดนี้แบ่งออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือส่วน  
 ที่ 1 ความผิดหรืออาชญากรรม (Crimes) ส่วนที่ 2 วิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure) และ  
 ส่วนที่ 3 เรือนจำและนักโทษ (Prisons and Prisoners) ในส่วนที่ 1 ที่เป็นส่วนของภาคความผิดหรือ  
 อาชญากรรม (Crimes) มีความผิดด้วยกันทั้งหมด 123 บทซึ่งบทที่เกี่ยวกับการขั๊กออกทรัพย์นั้นได้  
 บัญญัติไว้ในบทที่ 31 การขั๊กออกและการลักทรัพย์ (Embezzlement and Theft) โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา  
 641-669 แต่มาตราที่เกี่ยวกับการขั๊กออกทรัพย์นั้นโดยตรงนั้นมีอยู่เพียง 3 มาตราได้แก่

มาตรา 656 เป็นมาตราที่เกี่ยวกับความผิดฐานลักทรัพย์ขั๊กออกทรัพย์หรือเบียดบังเอา  
 กรรมสิทธิ์ของผู้อื่นที่กระทำโดยพนักงานธนาคารหรือลูกจ้าง โดยบทบัญญัติในมาตรานี้ได้

กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่เป็นพนักงานกรรมการตัวแทนหรือลูกจ้างที่เป็นของหรือเกี่ยวข้องกับ ธนาคารกลาง, ธนาคารสมาชิก, บริษัทรับฝากและให้กู้ยืมเงิน, ธนาคารแห่งชาติ, ธนาคารที่ได้รับการรับรองโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก, สาขาหรือตัวแทนของธนาคารต่างประเทศหรือหน่วยงาน ที่ดำเนินการภายใต้มาตรา 25 หรือมาตรา 25(a) ของพระราชบัญญัติธนาคารกลางหรือผู้รับประกัน ของธนาคารแห่งชาติ, ธนาคารที่ได้รับการรับรองโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก, สาขาหรือตัวแทน หรือหน่วยงานหรือตัวแทนหรือลูกจ้างใดๆของผู้รับประกัน, หรือตัวแทนของธนาคารกลาง, หรือ ตัวแทนหรือลูกจ้างของตัวแทนธนาคารกลางหรือของคณะผู้บริหารในระบบธนาคารกลางของ สหรัฐได้ยักยอกลักลอบเอาขโมยหรือเบียดบังโดยเจตนาเอาเงินกองทุนหรือสินเชื่อบริษัท สาขาบริษัทตัวแทนหรือหน่วยงานหรือบริษัทผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือเงินกองทุนหรือสินทรัพย์หรือ หลักทรัพย์ได้มอบหมายให้อยู่ในความดูแลของธนาคารสาขาบริษัทตัวแทนหรือหน่วยงานหรือ บริษัทผู้ถือหุ้นรายใหญ่, หรือที่อยู่ในความดูแลของตัวแทนพนักงานกรรมการลูกจ้างหรือผู้ รับประกันต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 30 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้ามูลค่าของที่ยักยอกลักลอบเอาขโมยหรือเบียดบังไปไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ต้องระวางโทษปรับ ภายใต้มาตรานี้หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 664 เป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับการลักทรัพย์หรือยักยอกทรัพย์จากสวัสดิการของ ลูกจ้างโดยบทบัญญัติในมาตรานี้ได้กำหนดให้ผู้ใดที่ยักยอกขโมยลักลอบเอาเปลี่ยนเงินกองทุน หลักทรัพย์ เบี้ยประกัน สินเชื่อ ที่ดิน หรือสินทรัพย์ใด ๆ ที่เป็นสวัสดิการลูกจ้าง หรือเงินบำนาญ หรือกองทุนอื่นใดที่เกี่ยวข้องมาเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยมิชอบและโดยเจตนา ต้องระวาง โทษปรับภายใต้มาตรานี้หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 669 เป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกับการลักทรัพย์หรือยักยอกทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการ บริการสุขภาพ โดยบทบัญญัติในมาตรานี้ได้กำหนดให้ผู้ใดที่ยักยอก ขโมย หรือทำการเปลี่ยนแปลง นำเอาผลประโยชน์จากเจ้าของโดยแท้จริงไปเป็นของบุคคลอื่นโดยปราศจากอำนาจ หรือเบียดบัง เอาเงิน กองทุน หลักทรัพย์ เบี้ยประกัน สินเชื่อ ที่ดิน หรือสินทรัพย์ใดๆของสวัสดิการบริการ สุขภาพ ต้องระวางโทษปรับภายใต้มาตรานี้หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้ามูลค่า ของทรัพย์สินทั้งหมดไม่เกินกว่า 100 ดอลลาร์ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับภายใต้มาตรานี้ หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 3.3 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

แต่เดิมองค์กรเอกชนในเยอรมันมักจะดำเนินการจัดตั้งในรูปแบบของมูลนิธิ (association) และมูลนิธิ (foundation) ซึ่งเป็นรูปแบบองค์กรอันเป็นที่ยอมรับในประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน จนกระทั่งในปลายศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรเอกชนภายใต้กฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายพาณิชย์ เป็นต้น อันเป็นลักษณะที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ในประชาคมยุโรป ซึ่งมีการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน (private law and public law)

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า องค์กรเอกชนในเยอรมันมีบทบาทสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริการสุขภาพและสังคม ซึ่งมีการว่าจ้างงานถึง 1.4 ล้านคน

#### 3.3.1 รูปแบบการจัดตั้ง

โดยหากพิจารณาองค์กรเอกชนในประเทศเยอรมันสามารถแบ่งรูปแบบการก่อตั้งได้ดังนี้

##### 3.3.1.1 มูลนิธิ (association )

มูลนิธิเป็นองค์กรที่จัดตั้งโดยบุคคลอย่างน้อย 2 คน กรณีไม่ได้จดทะเบียน หรือ 7 คน กรณีที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล<sup>7</sup> ซึ่งมีเจตจำนงในการรวมตัวกันเพื่อกระทำในสิ่งที่มีจุดมุ่งหมายร่วมกัน

##### 3.3.1.2 มูลนิธิ (foundation)

มูลนิธิเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการนำเอาทรัพย์สินของผู้ก่อตั้งเป็นไปวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้

นอกจากนี้แล้ว ยังมีการจัดตั้งมูลนิธิมหาชน เป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีลักษณะเป็นกองทรัพย์สินที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในเชิงโครงสร้างมูลนิธิมหาชนมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การบริการมหาชน แต่มูลนิธิมหาชนไม่มีผู้ใช้บริการมีแต่ผู้รับประโยชน์หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานตลอดจนวัตถุประสงค์ของมูลนิธิมหาชนจะได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับของมูลนิธิฯ ตัวอย่างของมูลนิธิมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการอนุรักษ์ทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมของปรัสเซีย เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, 2547 : 105-106)

<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน, มาตรา 21-80

### 3.3.1.3 บริษัทเอกชน (Gesellschaft mit beschränkter Haftung หรือ GmbH)

เป็นบริษัทเอกชนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายพาณิชย์โดยมีบริษัทเอกชน จัดตั้ง โดยผู้เริ่มก่อการอย่างน้อย 2 คน จะต้องจัดตั้งขึ้นด้วยทุนจดทะเบียนอย่างต่ำ DM 50,000

โดยการจัดการและควบคุมบริษัท ส่วนมากจะใช้ระบบคณะกรรมการชั้นเดียว ซึ่ง บริหารงานโดยกรรมการผู้จัดการ (Managing Directors หรือ Geschäftsführer) ซึ่งอาจเป็นคนเดียว หรือหลายคนก็ได้ และอยู่ภายใต้การครอบงำของที่ประชุมผู้ถือหุ้น (Meeting of Shareholders หรือ Hauptver-sammlung) ไม่ต้องจัดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแล ทั้งนี้เว้นแต่ข้อบังคับบริษัทจะ กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแล จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการกำกับดูแลในบริษัท มหาชน มาปรับใช้กับบริษัทเอกชนเท่าที่ไม่ขัดกับข้อบังคับของบริษัทเอกชน

ทั้งนี้ การจัดตั้งบริษัทเอกชน ผู้ก่อการสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ในลักษณะที่เป็น ประโยชน์ต่อสังคม ได้แก่

- 1) ส่งเสริมทางด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัย การศึกษาและอบรม ศิลปะ และ วัฒนธรรม การศาสนา
- 2) ส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างชาติ
- 3) ส่งเสริมการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 4) ส่งเสริมสวัสดิการของเยาวชน ผู้สูงอายุ และงานด้านสังคมสงเคราะห์
- 5) ส่งเสริมพรรคที่เป็นสถาบันการเมืองตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

เป็นต้น

### 3.3.1.4 บริษัทมหาชน (Aktiengesellschaft หรือ "AG")

จัดตั้งโดยผู้เริ่มก่อการอย่างน้อย 5 คนด้วยทุนจดทะเบียนอย่างต่ำ DM 100,000 มี โครงสร้างการจัดการและควบคุมบริษัทแบบคณะกรรมการสองชั้น แบบองค์กรภายในเป็น 3 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร (Management Board หรือ Vorstand) คณะกรรมการกำกับดูแล (Supervisory Board หรือ Aufsichtsrat) และอยู่ภายใต้การครอบงำของที่ประชุมผู้ถือหุ้น (Meeting of Shareholders หรือ Hauptversammlung) บริษัทมหาชนทุกแห่งต้องจัดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแล ทำหน้าที่สำคัญในการควบคุมดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร

### 3.3.2 การจดทะเบียน

ในปัจจุบันองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นในประเทศเยอรมัน ไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ ต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายที่ได้เกี่ยวข้องกับรูปแบบการจัดตั้งองค์กรเอกชนนั้น กล่าวคือ



1) หากจัดตั้งในรูปแบบของมูลนิธิก็ต้องดำเนินการจดทะเบียนหากต้องการให้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล

2) หากจัดตั้งเป็นมูลนิธิก็ต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงยุติธรรม

### 3.3.3 อำนาจขององค์กรเอกชน

องค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายย่อมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการทำสัญญาเพื่อผูกพันกันกับบุคคลอื่นๆ ได้ตามกฎหมายแต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น องค์กรเอกชนก็ไม่อาจกระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้

### 3.3.4 สมาชิกขององค์กรเอกชน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน บุคคลย่อมเป็นสมาชิกของมูลนิธิโดยการสมัครสมาชิก และสิ้นสุดโดยการลาออก การตาย หรือการถูกไล่ออกจากมูลนิธิ

### 3.3.5 ธรรมเนียมบาลขององค์กรเอกชน

มูลนิธิจะต้องจัดให้มีการประชุมสามัญและเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารมูลนิธิ โดยจะต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง รวมทั้งบรรดาข้อบังคับของมูลนิธิจะต้องมีความเป็นประชาธิปไตย

### 3.3.6 การบริจาคและการอุปถัมภ์ (Donation and Sponsoring)

ในประเทศเยอรมัน แหล่งสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐมีแนวโน้มลดลง และการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐในการสนับสนุนทางภาษีต่อองค์กรเอกชนเพิ่มมากขึ้น โดยขึ้นอยู่กับกิจกรรมขององค์กรเอกชนนั่นเอง กล่าวคือ

1) ในกรณีที่เป็นการบริจาคให้กับ โบสถ์ กิจกรรมการกุศล การสนับสนุนการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์รวมถึงกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาคม สามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ร้อยละ 5 นอกเหนือไปจากการลดหย่อนอันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล

2) ในกรณีที่เป็นการบริจาคที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลโดยทั่วไปและทางด้านวิทยาศาสตร์รวมถึงด้านวัฒนธรรมสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ร้อยละ 5

3) ในกรณีที่มีการบริจาคของบุคคลธรรมดาตั้งแต่ 25,565 ยูโร สามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อลดหย่อนภาษีได้

4) ในกรณีที่มีการบริจาคให้แก่มูลนิธิที่ได้รับเอกสิทธิ์ทางด้านภาษีตั้งแต่ 20,450 ยูโรขึ้นไป สามารถนำมาหักเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อลดหย่อนภาษีได้



### 3.3.7 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์

ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมัน(StGB) ได้บัญญัติไว้เป็นความผิดฐานยักยอก(unterschlagung) ตามมาตรา 246 อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายของประเทศเยอรมันได้บัญญัติความผิดในเรื่องความไว้วางใจไว้ด้วยในมาตรา 266 (Untreue)

ดังนั้น ประเทศเยอรมัน จึงมีกรณีความผิดเกี่ยวกับยักยอกทั้ง 2 ลักษณะ คือ (ก) กรณีความผิดที่เป็นเรื่องการเบียดบัง(misappropriate) ตามมาตรา 246 และ (ข) กรณีความผิดที่เป็นเรื่องความไว้วางใจ(trust) ตามมาตรา 266

โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมันได้มีการบัญญัติความผิดฐานยักยอกไว้ใน 2 ลักษณะ ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้างต้น ในการพิจารณาจึงสามารถพิจารณา แยกได้ ดังนี้

(ก) กรณีความผิดที่เป็นเรื่องการเบียดบังกรรมสิทธิ์(misappropriate) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 246 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมัน โดยบัญญัติลงโทษผู้ซึ่งครอบครอง (Gewahrsam) หรือยึดถือ(besitz) สัมหาริมทรัพย์ ซึ่งมีใจของตนแล้วเบียดบังไปเป็นของตน โดยมีขอบด้วยกฎหมายต้องระวางโทษ โดยมีลักษณะสำคัญของความผิดฐานนี้คือการกระทำที่ปราศจากการทำรายการ ครอบครอง

ดังนั้น การกระทำความผิดฐานนี้ได้แก่ การเบียดบังทรัพย์ของผู้อื่นที่ตนเอง “ครอบครอง” หรือ “ยึดถือ” ไปเป็นของตน โดยวัตถุที่กระทำต่อความผิดฐานนี้คือ ทรัพย์ ที่เคลื่อนที่ได้ของผู้อื่นที่ตกอยู่ในความครอบครองหรือยึดถือของผู้กระทำ และคุณธรรมของกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครอง ได้แก่ กรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติถึงกรณีการเบียดบังไปเป็นประโยชน์ แก่บุคคลที่สาม แต่ในการพิจารณาคดีนั้น ศาลของประเทศเยอรมันก็ได้พิจารณาลงโทษ ในกรณีที่มีการเบียดบังไปเป็นประโยชน์แก่บุคคลที่สามด้วย

(ข) กรณีที่เป็นเรื่องความไว้วางใจ(trust) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 266 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมันแต่ในการบัญญัติเรื่องความไว้วางใจของมาตรา 266 นี้ได้จำกัดเฉพาะเป็นกรณีที่เรียกว่า “Public Trust” ซึ่งได้บัญญัติลงโทษในกรณีที่มีผู้ได้รับอำนาจโดยกฎหมายจากคำสั่งของ ราชการ หรือโดยนิติกรรม แล้วใช้อำนาจนั้นในทางที่ผิดหรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจโดยคำสั่งเจ้าพนักงาน โดยการจัดการตามกฎหมาย หรือการกระทำ หน้าที่ของผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลทรัพย์ของผู้อื่นในการจัดการประโยชน์ในทรัพย์สิน ของผู้อื่น ทำให้เสียหายแก่ประโยชน์ในทรัพย์นั้น จะต้องถูกลงโทษ (2) องค์ประกอบความผิดฐานยักยอกตามกฎหมายที่ได้ปรับปรุงให้ชัดเจนขึ้น (ตั้งแต่ ค.ศ. 1998จนถึงปัจจุบัน)หลังจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันประกาศใช้ประมวลกฎหมายอาญา แล้วก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประมวล

กฎหมายอาญาโดยตลอด โดยในการปรับปรุง กฎหมายอาญา ครั้งที่ 6 ได้มีการปรับปรุงมาตรา 246 แห่งประมวลกฎหมายอาญาของเยอรมันในกรณีการนำทรัพย์สินไปเป็นของบุคคลที่สามหรือไปเป็นประโยชน์ ของบุคคลที่สามให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น 54 (ตามกฎหมายเดิมศาลได้วินิจฉัยลงโทษอยู่แล้วโดยการตีความ) และใน (2) ได้บัญญัติให้กรณีที่กระทำความผิดตาม (1) นั้นเป็นทรัพย์สิน ที่ผู้กระทำได้มาด้วยความไว้วางใจให้ต้องรับโทษหนักขึ้น

โดยในการปรับปรุงนี้ได้ตัดองค์ประกอบในส่วนที่ผู้กระทำความผิดต้อง “ครอบครอง” (Gewahrsam) และ “ยึดถือ” (Besitz) ออก เพื่อให้กรณีข้อเท็จจริง โดยเฉพาะเป็นการเบียดบังให้เป็นของ “บุคคลที่สาม” ชัดเจนขึ้น โดยในแง่ขอ การวินิจฉัยแล้วมาตรานี้ยังคงเดิม

อย่างไรก็ดี เพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกับความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ (Diebstahl) ที่มีคุณธรรมทางกฎหมายเหมือนกับความผิดฐานนี้ได้แก่ กรรมสิทธิ์ (Eigentum) ความผิดฐานยกยอกนี้จึงได้บัญญัติว่า ผู้กระทำผิดจะต้องรับโทษฐานนี้ก็ต่อเมื่อไม่ได้ถูกลงโทษตามความผิดฐานอื่นที่มีโทษหนักกว่า ซึ่งความผิดลักทรัพย์ต้องโทษหนักกว่า แต่อย่างไรก็ดี ความผิดฐานลักทรัพย์นั้นต้องมีการทำร้าย การครอบครองด้วย

### 3.4 ประเทศญี่ปุ่น

#### 3.4.1 ความเป็นมา

ในประเทศญี่ปุ่น วัตถุและโบสถ์ถือเป็นเป็นองค์ทรัพย์ที่ไม่แสวงหากำไรรูปแบบหนึ่งที่มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) ตั้งแต่ปี ค.ศ.1897 อย่างไรก็ตาม ได้มีการตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับองค์ทรัพย์ที่ไม่แสวงหากำไรอีกหลายรูปแบบอื่นตามมา กล่าวคือ

### ตารางที่ 3.1 การตรากฎหมายพิเศษเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ประเภทขององค์กร	กฎหมาย	วัตถุประสงค์
1. บริษัทและมูลนิธิ	ประมวลกฎหมายแพ่ง (1896)	มีวัตถุประสงค์เพื่อการศาสนา การกุศล การศึกษา ศิลปะ และการแกะสลัก
2. บริษัทสังคมสงเคราะห์ (Social welfare corporation)	กฎหมายธุรกิจสังคมสงเคราะห์ (1951)	มีวัตถุประสงค์ทำงานด้านสังคมสงเคราะห์
3. บริษัททางการศึกษา (Educational corporation)	กฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน (1949)	มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อตั้งโรงเรียนเอกชน
4. บริษัทเพื่อการศาสนา (Religious corporation)	กฎหมายว่าด้วยบริษัทเพื่อการศาสนา (1951)	ส่งเสริมการศึกษาและการทำพิธีกรรมเกี่ยวกับศาสนา
5. สหพันธ์สหกรณ์ของผู้บริโภค (Consumers' Cooperative Union)	กฎหมายว่าด้วยสหพันธ์สหกรณ์ของผู้บริโภค (1946)	ส่งเสริมและพัฒนาความก้าวหน้าทางด้านวัฒนธรรมและเศรษฐกิจของสมาชิก

ทั้งนี้ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในญี่ปุ่นในขณะนั้นมีรูปแบบและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันก่อให้เกิดความสับสนและการบังคับใช้กฎหมายโดยองค์กรของรัฐที่แตกต่างกันด้วย

จนกระทั่งในปี 1951 จึงได้มีการตรากฎหมาย Religious Corporations Act ปี 1951 ซึ่งจะส่งเสริมให้องค์กรรากหญ้าและกลุ่มอาสาสมัครได้จัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ง่ายขึ้นโดยจะรูปของบริษัทที่ไม่แสวงหากำไร

สาเหตุสำคัญที่การตรากฎหมายดังกล่าวสืบเนื่องมาจากในปี 1995 ได้เกิดแผ่นดินไหวอย่างรุนแรงก่อให้เกิดความเสียหายในเมืองโกเบและโอซากา ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ แต่หากความช่วยเหลือทั้งหลายได้มาจากองค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็นด้านสิ่งแวดล้อม ศิลปะ หรือความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งนี้ องค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ตกอยู่ในความเดือดร้อนมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการเปิดบัญชีและจดทะเบียนทรัพย์สิน เป็นต้น อันนำไปสู่การตรากฎหมายในที่สุด

### 3.4.2 สาระสำคัญของกฎหมาย

#### 3.4.2.1 วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย

เพื่อส่งเสริมการพัฒนาในกิจกรรมที่ไม่แสวงหากำไรในรูปแบบของการอาสาสมัครอันจะเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวมและเพื่อส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเหล่านี้มีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>8</sup>

#### 3.4.2.2 วัตถุประสงค์ของบริษัทที่ไม่แสวงหากำไร

1) กิจกรรมจะต้องไม่มีลักษณะที่เป็นการเผยแพร่ศาสนา การปฏิบัติพิธีกรรม การให้การศึกษาหรือส่งเสริมให้เกิดความเชื่อในลัทธิศาสนา

2) กิจกรรมจะต้องไม่เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนหรือคัดค้านทางการเมือง

3) กิจกรรมที่บริษัทสามารถดำเนินการได้มีดังนี้

(1) กิจกรรมที่ส่งเสริมสุขภาพ การดูแลทางการแพทย์ หรือสังคมสงเคราะห์ (Activities to promote health medical care or welfare)

(2) กิจกรรมที่ส่งเสริมการศึกษาทางสังคม (Activities to promote social education)

(3) กิจกรรมที่ส่งเสริมการพัฒนาชุมชน (Activities to promote community-development)

(4) กิจกรรมที่ส่งเสริมวัฒนธรรม ศิลปะ และการกีฬา

(5) กิจกรรมป้องกันสิ่งแวดล้อม

(6) กิจกรรมบรรเทาความหายนะ

(7) กิจกรรมป้องกันสิทธิมนุษยชนหรือส่งเสริมสันติภาพ

(8) กิจกรรมที่ส่งเสริมความร่วมมือนานาชาติ

#### 3.4.2.3 หลักการ

1) บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือบริษัทหรือองค์กรอื่นใด

2) บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องไม่ถูกใช้เพื่อพรรคการเมืองใด<sup>9</sup>

#### 3.4.2.4 ข้อบังคับของบริษัท

ในข้อบังคับของบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องมีข้อกำหนดดังต่อไปนี้

<sup>8</sup> Religious Corporations Act, 1951 section 2.

<sup>9</sup> Religious Corporations Act, 1951 section 3.

- 1) วัตถุประสงค์
  - 2) ชื่อ
  - 3) กิจกรรมที่ดำเนินงาน
  - 4) ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่และสาขา
  - 5) การเป็นสมาชิก
  - 6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่
  - 7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุม
  - 8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสินทรัพย์
  - 9) ข้อกำหนดเกี่ยวกับบัญชี
  - (10) การเลิกบริษัท
  - (11) การแก้ไขข้อบังคับ
- 3.4.2.5 ข้อกำหนดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของบริษัทจะต้องไม่เป็นสามีภริยาหรือญาติพี่น้อง โดยมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด<sup>10</sup>

#### 3.4.2.6 การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ของบริษัทจะดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งได้อีก

#### 3.4.2.7 บัญชี

บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องจัดทำบัญชีตามมาตรฐานทางบัญชีที่กฎหมายกำหนด

#### 3.4.2.8 การเก็บรักษาเอกสารและสมุดบัญชี

บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องจัดเก็บรายงานกิจกรรม งบดุล สมุดบัญชีแสดงรายรับรายจ่ายโดยส่งมอบต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 3 เดือนแรกของปีทางบัญชีในแต่ละปี รวมทั้งจะต้องให้สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสียคนคนหนึ่งสามารถดูเอกสารดังกล่าวได้

#### 3.4.2.9 การควบคุมกำกับ

ในกรณีที่มีเหตุผลอย่างเพียงพอที่จะสงสัยว่าบริษัทที่ไม่แสวงหากำไรได้ละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบ เจ้าหน้าที่ในเขตอำนาจมีอำนาจสั่งให้บริษัทดังกล่าวส่งรายงานที่เกี่ยวข้อง

<sup>10</sup> Religious Corporations Act, 1951 section 24.

กับสถานะของธุรกิจหรือสินทรัพย์หรือให้เจ้าหน้าที่เข้าไปในสำนักงานเพื่อตรวจสอบสถานะทางธุรกิจ<sup>11</sup>

#### 3.4.2.10 การเลิกบริษัท

บริษัทที่ไม่แสวงหากำไรอาจถูกภายใต้เงื่อนไขดังนี้<sup>12</sup>

- 1) ที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีมีมติให้เลิก
- 2) ข้อบังคับของบริษัทได้ระบุเหตุให้เลิกบริษัท
- 3) ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้
- 4) ไม่มีสมาชิก
- 5) ควบบริษัท
- 6) ล้มละลาย

#### 3.4.3 ความผิดฐานยักยอกทรัพย์สิน

ในส่วนของความผิดฐานยักยอกนี้ประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นนั้นได้บัญญัติไว้ใน Chapter XXXVIII ความผิดฐานยักยอก(crimes of embezzlement) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 252 ซึ่งได้บัญญัติให้ลงโทษบุคคลผู้ซึ่งได้กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เบียดบัง ทรัพย์สินซึ่งตนยึดถือเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น โดยผู้กระทำของความผิดฐานนี้ได้แก่ ผู้ที่ได้ยึดถือทรัพย์สินของผู้อื่นอยู่ นอกจากนี้ในวรรคสองของมาตรา 252 แห่งประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่นได้บัญญัติให้รวมถึงผู้ที่ได้กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเบียดบังทรัพย์สินของตนเอง ซึ่ง เขาได้รับคำสั่งโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ยึดถือในฐานะผู้ยึดถือแทน(Custody)

โดยความผิดฐานยักยอกตามกฎหมายญี่ปุ่นนี้จะคุ้มครองแต่เฉพาะการเบียดบัง เอาทรัพย์สินที่ตนเองครอบครองไว้ไป โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติว่าเป็นเรื่องของกรณีเบียดบัง เอาทรัพย์สินที่ตนครอบครองไป(misappropriate) ความไว้วางใจกันนั้น อาจอยู่หลังฉากและ อาจเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ แต่จะไม่ใช่เป็นเรื่องความไว้วางใจ(trust) อย่างชัดเจน

<sup>11</sup> Religious Corporations Act,1951 section11.

<sup>12</sup> Religious Corporations Act,1951 section 31.



## บทที่ 4

# วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะขององค์กรทางศาสนา และความรับผิดชอบทางอาญา ของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดตามกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ

ในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของเจ้าอาวาสและผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดเพื่อที่จะได้นำผลการวิเคราะห์มาใช้ในการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปในบทที่ 5

### 4.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานะการเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและการเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐของเจ้าอาวาสไวยาวัจกรและกรรมการวัด

#### 1. เจ้าอาวาส

ป.อ. มาตรา 1 (16) บัญญัติว่า เจ้าพนักงาน หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะเป็นประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

1.1 “บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน”ยังคงเป็นไปตามแนวคำพิพากษาฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้ เช่น ฎีกาที่ 1787/2524 วินิจฉัยว่า “เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้

แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในส่วนนี้ ได้แก่

1) ข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลทหาร รวมถึงผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม (ฎีกาที่ 2302/2523) พนักงานอัยการ เป็นเจ้าพนักงานเช่นกัน (ฎีกาที่ 7663/2543)

2) ข้าราชการการเมือง เป็นเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ. ข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ และตำแหน่งในฝ่ายบริหารอื่นๆ เช่น เลขาธิการรัฐมนตรี ฯลฯ

ส่วนตำแหน่งที่อยู่ในหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา (ฎีกาที่ 935/2478) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก เหล่านี้ไม่เป็นเจ้าพนักงาน แต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3) ส่วนลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ญลูกจ้างชั่วคราวหรือประจำ ไม่เป็นเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 1461/2522) แต่มีข้อยกเว้นว่า หากมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ถือเป็นเจ้าพนักงาน เช่น ลูกจ้างของกระทรวงทรัพยากรฯ ที่เป็นพนักงานบำรุงป่า ซึ่งตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2485 มาตรา 75 บัญญัติให้ถือเป็นเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 1736/2523) พนักงานเก็บเงินค่าผ่านทางด่วน เป็นเจ้าพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ฎีกาที่ 153/2545)

#### 1.2 “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ”

ข้าราชการทั่วไปตามปกติถือว่าเป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่อาจมีกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ก็ยังถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ตรงตามบทนิยามใหม่ที่ว่า “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” เช่น นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามที่รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (ฎีกาที่ 310/2530)

อย่างไรก็ตาม ผู้แต่งตั้งต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งด้วย มิฉะนั้น ผู้ถูกแต่งตั้งก็ไม่ใช่เจ้าพนักงาน เช่น นายอำเภอตั้งราษฎรควบคุมตัวผู้ต้องหา ไม่ทำให้ราษฎรเป็นเจ้าพนักงาน ราษฎรปล่อยตัวผู้ต้องหา ไม่เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปล่อยผู้ต้องขังให้หลบหนี (ฎีกาที่ 294/2474) นายอำเภอไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานเก็บภาษี ผู้ใหญ่บ้านเอาเงินภาษีไป ไม่ผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ตามมาตรา 147 (ฎีกาที่ 471/2523) และจะต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น ครูโรงเรียนรัฐบาลได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเงิน ยกยอกเงินไป ผิดเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (ฎีกาที่ 480/2529) อาจารย์มีหน้าที่สอนหนังสือ ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าพัสดุ ยกยอกพิมพ์ดีดไป ผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (ฎีกาที่ 6013/2546) หากแต่งตั้งให้ปฏิบัติ “นอกหน้าที่ราชการ” ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน เช่น นายอำเภอตั้งเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่จัดงานปีใหม่และตั้งเป็นกรรมการจำหน่ายบัตร เจ้าพนักงานที่ดินถูกทำร้ายในงาน ไม่ถือเป็นการทำร้ายเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 2029/2506)

#### 1.3 “ไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว”

คำว่า “ไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว” ตามแนวฎีกาเดิมวินิจฉัยไว้ เช่น ข้าราชการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับการจ้าง (เป็นครั้งคราว) เมื่อทำใบรับรองงานเท็จ ผิดมาตรา 157,162 (ฎีกาที่ 1870/2522, 1208/2523) และมีฎีกาที่ 515/2480 วินิจฉัยว่า ความผิดในเรื่องเจ้าพนักงานกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นตำแหน่งหน้าที่ประจำ แม้เป็นหน้าที่

ชั่วคราวก็เป็นผิด เสมียนอำเภอซึ่งมีหน้าที่เขียนและรับเงินเกี่ยวกับตัวพิมพ์รูปพรรณสัตัวได้ปลอมใบนำส่งเงินซึ่งจำเลยมีหน้าที่จะต้องส่งให้เจ้าหน้าที่สรรพากรนั้นถือว่าเป็นการกระทำในหน้าที่ มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร

#### 1.4 “ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่”

คำว่า “ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่” เช่น มีฎีกาที่ 1398/2500 วินิจฉัยว่า บุคคลที่นายอำเภอท้องที่แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าชลประทานตามพ.ร.บ. การชลประทานราษฎร แม้ไม่มีค่าตอบแทน ก็เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย เหตุ คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรในขณะนั้นฎีกาว่า จำเลยได้รับแต่งตั้งโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนจึงไม่เป็นเจ้าพนักงาน ศาลฎีกาวินิจฉัยดังเหตุผลข้างต้นสรุป บทนิยามที่เพิ่มเติมใหม่ยังเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเดิมทุกประการ

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าพิจารณาว่าผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำที่จะถือว่าเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าอาวาสไม่อยู่ในความหมายดังกล่าว

พ.ร.บ.คณะสงฆ์ มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา"

ทั้งนี้ การเป็นเจ้าพนักงานนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (16) บัญญัติว่า เจ้าพนักงาน หมายความว่า บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงานหรือได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ว่าจะประจำหรือครั้งคราว และไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ ข้อพิจารณาซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) "บุคคลซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นเจ้าพนักงาน" ยังคงเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เคยวินิจฉัยไว้ เช่น ฎีกาที่ 1787/2524 วินิจฉัยว่า “เจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา หมายถึงบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้

#### แนวคำพิพากษาศาลฎีกาส่วนนี้

(1) ข้าราชการประจำ เช่น ข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ ตุลาการศาลปกครอง ตุลาการศาลทหาร รวมถึงผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม (ฎีกาที่ 2302/2523) พนักงานอัยการ เป็นเจ้าพนักงานเช่นกัน (ฎีกาที่ 7663/2543)

(2) ข้าราชการการเมือง เป็นเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ. ข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ และตำแหน่งในฝ่าย

บริหารอื่นๆ เช่น เลขานุการรัฐมนตรี ฯลฯ ส่วนตำแหน่งที่อยู่ในหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา (ฎีกาที่ 935/2478) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก เหล่านี้ไม่เป็นเจ้าพนักงาน แต่เป็นผู้อำนวยการตำแหน่งทางการเมือง

(3) ส่วนลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็ญลูกจ้างชั่วคราวหรือประจำ ไม่เป็นเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 1461/2522) แต่มีข้อยกเว้นว่า หากมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ถือเป็นเจ้าพนักงาน เช่น ลูกจ้างของกระทรวงทรัพยากรฯ ที่เป็นพนักงานบำรุงป่า ซึ่งตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ. 2485 มาตรา 75 บัญญัติให้ถือเป็นเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 1736/2523) พนักงานเก็บเงินค่าผ่านทางด่วน เป็นเจ้าพนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ฎีกาที่ 153/2545)

2) “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” ข้าราชการทั่วไปตามปกติถือว่าเป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้วตามอำนาจหน้าที่ของตน แต่อาจมีกรณีที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อื่น ก็ยังถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน ตรงตามบทนิยามใหม่ที่ว่า “ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ” เช่น นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามที่รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (ฎีกาที่ 310/2530)

อย่างไรก็ตาม ผู้แต่งตั้งต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งด้วย มิฉะนั้น ผู้ถูกแต่งตั้งก็ไม่ใช่เจ้าพนักงาน เช่น นายอำเภอตั้งราษฎรควบคุมตัวผู้ต้องหา ไม่ทำให้ราษฎรเป็นเจ้าพนักงาน ราษฎรปล่อยตัวผู้ต้องหา ไม่เป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปล่อยผู้ต้องขังให้หลบหนี (ฎีกาที่ 294/2474) นายอำเภอไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานเก็บภาษี ผู้ใหญ่บ้านเอาเงินภาษีไป ไม่ผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ตามมาตรา 147 (ฎีกาที่ 471/2523) และจะต้องเป็นการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เช่น ครู โรงเรียนรัฐบาล ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่รับเงิน ยกยอกเงินไป ผิดเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (ฎีกาที่ 480/2529) อาจารย์มีหน้าที่สอนหนังสือ ได้รับแต่งตั้งเป็นหัวหน้าพัสดุ ยกยอกพิมพ์ดีดไป ผิดฐานเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ (ฎีกาที่ 6013/2546) หากแต่งตั้งให้ปฏิบัติ “นอกหน้าที่ราชการ” ไม่ถือเป็นเจ้าพนักงาน เช่น นายอำเภอตั้งเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่จัดงานปีใหม่และตั้งเป็นกรรมการจำหน่ายบัตร เจ้าพนักงานที่ดินถูกทำร้ายในงาน ไม่ถือเป็นการทำร้ายเจ้าพนักงาน (ฎีกาที่ 2029/2506)

3) “ไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว”

คำว่า “ไม่ว่าเป็นประจำหรือครั้งคราว” ตามแนวฎีกาเดิมวินิจฉัยไว้ เช่น ข้าราชการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจรับการจ้าง (เป็นครั้งคราว) เมื่อทำใบรับรองงานเท็จ ผิดมาตรา 157,162 (ฎีกาที่ 1870/2522, 1208/2523) และมีฎีกาที่ 515/2480 วินิจฉัยว่า ความผิดในเรื่องเจ้าพนักงานกระทำผิดในตำแหน่งหน้าที่นั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นตำแหน่งหน้าที่ประจำ แม้เป็นหน้าที่ชั่วคราวก็เป็นผิด เสมียนอำเภอซึ่งมีหน้าที่เขียนและรับเงินเกี่ยวกับตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์ได้ปลอม

โอนาส่งเงินซึ่งจำเลยมีหน้าที่จะต้องส่งให้เจ้าหน้าที่สรรพากรนั้นถือว่าเป็นการกระทำในหน้าที่ มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมเอกสาร

#### 4) “ไม่ว่าจะได้รับคำตอบแทนหรือไม่”

คำว่า “ไม่ว่าจะได้รับคำตอบแทนหรือไม่” เช่น มีฎีกาที่ 1398/2500 วินิจฉัยว่า บุคคลที่ นายอำเภอท้องที่แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าชลประทานตามพ.ร.บ. การชลประทานราษฎร แม้ไม่มี คำตอบแทน ก็เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย หมายเหตุ คดีนี้จำเลยซึ่งเป็นผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ฎีกาว่า จำเลยได้รับแต่งตั้งโดยไม่ได้รับคำตอบแทนจึงไม่เป็นเจ้าพนักงาน ศาลฎีกาวินิจฉัยดังเหตุผล ข้างต้น

สรุป บทนิยามที่เพิ่มเติมใหม่ยังเป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเดิมทุกประการ

สำหรับสถานะการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เนื่องจากเจ้าอาวาสมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7540/2554 แม้จำเลย เป็นเจ้าอาวาสของโจทก์ร่วมและได้รับเงินเดือนประจำที่เรียก่านิตยภัตจากเงินงบประมาณของรัฐ แต่ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำที่จะถือว่าเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าอาวาสไม่อยู่ในความหมายดังกล่าว และในปัจจุบันวัด จัดตั้งขึ้นโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ.คณะสงฆ์ ซึ่งกำหนดให้ วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทน แต่ก็มีอำนาจอย่างจำกัดตามมาตรา 37 เฉพาะใน การบำรุงวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นที่ไปด้วยดี ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิต และภิกษุสงฆ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม และอื่นๆ อันเป็นกิจการของสงฆ์โดยเฉพาะ ส่วน ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการศาสนาและ กระทรวงศึกษาธิการ วัดจึงหาใช่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น พระภิกษุซึ่ง ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ไม่ว่าในตำแหน่งเจ้าอาวาสหรือในตำแหน่ง อื่นใดก็ตาม จึงหาได้อยู่ในความหมายของคำจำกัดความว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ดังนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7540/2554

แม้จำเลยเป็นเจ้าอาวาสของโจทก์ร่วมและได้รับเงินเดือนประจำที่เรียก่านิตยภัตจาก เงินงบประมาณของรัฐ แต่ผู้ที่ได้รับเงินเดือนประจำที่จะถือว่าเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าอาวาสไม่อยู่ในความหมาย



ดังกล่าว และในปัจจุบันวัดจัดตั้งขึ้น โดยวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ.คณะสงฆ์ ซึ่งกำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทน แต่ก็มีอำนาจอย่างจำกัดตามมาตรา 37 เฉพาะในการบำรุงวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม และอื่นๆ อันเป็นกิจการของสงฆ์โดยเฉพาะ ส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการศาสนาและกระทรวงศึกษาธิการ วัดจึงหาใช่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ไม่ว่าในตำแหน่งเจ้าอาวาสหรือในตำแหน่งอื่นใดก็ตาม จึงหาได้อยู่ในความหมายของคำจำกัดความว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ส่วน พ.ร.บ.คณะสงฆ์ มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา" ก็เป็นเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้นำบทบัญญัติลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่พระภิกษุบางตำแหน่งเท่านั้น และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ก็เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น โดยบัญญัติถึงกระบวนการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นกรณีพิเศษโดยใช้วิธีการไต่สวนเท่านั้น บุคคลอื่นๆ คงใช้กระบวนการสอบสวนตามปกติตาม ป.วิ.อ. ดังนั้น การที่พนักงานสอบสวนมิได้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงชอบแล้ว โจทก์มีอำนาจฟ้องมาตรา 2 แห่ง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) กำหนดให้ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือนับตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไป โดยไม่มีบทบัญญัติให้มีผลบังคับย้อนหลัง จึงไม่กระทบต่อกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว ดังนั้น ข้อความในมาตรา 233 วรรคสอง แห่ง ป.วิ.อ. ที่แก้ไขใหม่ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่จำเลยเบิกความเป็นพยาน คำเบิกความของจำเลยย่อมใช้ยืนยันจำเลยนั้นได้ และศาลอาจรับฟังคำเบิกความนั้นประกอบพยานหลักฐานอื่นของโจทก์ได้ แต่การที่จำเลยตอบคำถามก่อนที่ พ.ร.บ.ฉบับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ จำเลยย่อมไม่อาจคาดหมายได้ว่าคำเบิกความของตนจะเข้ารับฟังลงโทษตนเองได้ บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นโทษแก่จำเลย จึงไม่อาจมีผลย้อนหลัง และถือไม่ได้ว่าโจทก์และโจทก์ร่วมนำสืบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าว



กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2511) ออกตามความในมาตรา 40 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ. คณะสงฆ์ฯ ข้อ 5 บัญญัติให้การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกิน 3,000 บาท ขึ้นไปให้เก็บรักษา โดยฝากกรมการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัด ดังนั้น การฝากเงินของวัดคือ โจทก์ร่วมต้องฝากในนามของ โจทก์ร่วมเท่านั้น หากมิได้ดำเนินการดังกล่าวโดยเจตนาก็เป็นความผิดตาม ป.อ. มาตรา 147 ได้ ส่วนการจัดการทรัพย์สินของวัดก็ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่การนำ เงินค่าผาติกรรมซึ่งเป็นทรัพย์สินของโจทก์ร่วมอย่างหนึ่งไปใช้เพื่อประโยชน์ของโจทก์ร่วม โดย มิได้เบียดบังเป็นของตนเองหรือผู้อื่น การกระทำความดังกล่าวเป็นเพียงการใช้เงินผิดไปจากมติมหาเถร สมาคม หรือเป็นการใช้เงินผิดระเบียบเท่านั้น

## 2) ไวยาวัจกร

“ไวยาวัจกร” หมายถึง คฤหัสถ์ผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่เบิกจ่ายนิศยภัตและมีอำนาจ หน้าที่ดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดได้ตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ การแต่งตั้ง ไวยาวัจกรของวัด (คนเดียว หรือหลายคนแล้วแต่ความเหมาะสม) เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส วัดนั้นปรึกษาสงฆ์ในวัดพิจารณาคัดเลือกคฤหัสถ์ที่มีคุณสมบัติสมควรแก่ฐานะ เช่น เป็นชาย อายุ 25 ปี ขึ้นไป ประพฤติตนเป็นที่น่านับถือ เป็นต้น เมื่อพิจารณาเลือกผู้ใดแล้วก็ให้เจ้าอาวาสแต่งตั้ง คฤหัสถ์ผู้นั้นเป็นไวยาวัจกร โดยอนุมัติของเจ้าคณะอำเภอ

คฤหัสถ์ผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นไวยาวัจกรย่อมมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายนิศยภัตประการ หนึ่ง และมีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสืออีก ประการหนึ่ง นอกจากนี้ไวยาวัจกรยังเป็น “ตัวแทน” หรือ “ผู้แทน” ของวัดในการจัดการทรัพย์สิน ของวัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งยังมีฐานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามประมวล กฎหมายอาญา จึงได้รับการคุ้มครองและควบคุมตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ “ผู้ใดคนหนึ่ง เจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่ เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และถ้าหากเจ้าพนักงานกระทำความผิด เสียเอง หรือเป็นใจให้มีการทุจริตย่อมต้องถูกลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน ในทำนอง เดียวกัน ไวยาวัจกรจึงมิได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส

## คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11340/2556

พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 45 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวล กฎหมายอาญา" และตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะ

สงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อ 4 กำหนดว่า "การปกครองคณะสงฆ์แต่ละคณะให้มีบรรพชิตเป็นผู้ปกครองตามตำแหน่ง ดังนี้ (11) เจ้าอาวาส" ดังนี้ เมื่อขณะเกิดเหตุจำเลยซึ่งเป็นพระภิกษุและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาส ซึ่งเป็นตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายตามกฎกระทรวง จึงถือว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามบทบัญญัติดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 304/2517

พระภิกษุจำเลยไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาส เวลาไปไหนไม่ลาเจ้าอาวาส นำบุคคลภายนอกและพระภิกษุวัดอื่นมาพำนักในกุฏิจำเลยโดยไม่บอกเจ้าอาวาส ไม่ปฏิบัติกิจทางสงฆ์ตามที่เจ้าอาวาสบอก เจ้าอาวาสจึงออกคำสั่งให้จำเลยออกไปจากวัดภายใน 5 วัน จำเลยทราบแล้ว ครบกำหนดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร จำเลยจึงต้องมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้โดยไม่มีเหตุผลหรือข้อแก้ตัวอันสมควร

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 11340/2556 พ.ร.บ.คณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 45 บัญญัติว่า "ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา" และตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อ 4 กำหนดว่า "การปกครองคณะสงฆ์แต่ละคณะให้มีบรรพชิตเป็นผู้ปกครองตามตำแหน่ง ดังนี้ (11) เจ้าอาวาส" ดังนี้ เมื่อขณะเกิดเหตุจำเลยซึ่งเป็นพระภิกษุและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาส ซึ่งเป็นตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายตามกฎกระทรวง จึงถือว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามบทบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7540/2554ดังกล่าวนี้เป็นการยืนยันว่าเจ้าอาวาสไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นฎีกาที่ชี้ให้เห็นว่าตำแหน่งเจ้าอาวาสแม้มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์บัญญัติให้เป็นเจ้าพนักงาน แต่ก็ยังเป็นเจ้าพนักงานในรูปแบบที่เป็นลักษณะพิเศษเฉพาะองค์กรสงฆ์เท่านั้น เพราะมีหน้าที่ ความรับผิดชอบดูแลขอบเขตเพียงแต่ในวัดเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินเลย กล่าวคือ หน้าที่ของเจ้าอาวาสนอกจากตามมาตรา 37 ยังต้องมีงานรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตี (1) และ (3) และข้อ 5 แห่งกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ 23 (พ.ศ.2541) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ งาน 6 ด้าน คือ 1) การรักษาความเรียบร้อยดีงาม 2) การศาสนศึกษา 3) การศึกษาสงเคราะห์ 4) การเผยแผ่พระพุทธศาสนา 5) การสาธารณูปการ และ 6) การสาธารณสงเคราะห์

หากตีความดังเช่นว่านั้น เจ้าอาวาสวัดไหนไม่ดำเนินงานทั้ง 6 ด้านให้ครบ จะต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในฐานะเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทันที เจ้าอาวาสทั่วประเทศตั้งแต่สมเด็จพระสังฆราชถึงพระอธิการ คงได้เข้าไปปฏิบัติธรรมในเรือนจำกันหมด

หรือมีอีกตัวอย่างเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นข่าวกรณีวัดดังทางภาคเหนือ มีหมายเรียกให้เจ้าอาวาสเข้าพบพนักงานสอบสวนรับทราบข้อกล่าวหา เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 มาตรา 5 (3) ประกอบมาตรา 3, 4, 11 วรรค 2 และประกาศกระทรวงสาธารณสุข ข้อหา ไม่จัดให้มีเครื่องหมายปลอดบุหรี่ตามที่กฎหมายกำหนดที่ทางเข้าสถานที่สาธารณะ จากสาเหตุที่ไม่ติดป้ายห้ามสูบบุหรี่หน้าประตูวัด

ในประเด็นนี้หากนำมาตรา 157 มาใช้บังคับในบริบทเสมือนเจ้าพนักงานทั่วไปของฝ่ายอาณาจักร เจ้าอาวาสจะต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อย่างปฏิเสธไม่ได้เลย

และอีกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การห้ามดื่มสุราในวัด เป็นความผิด พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามมาตรา 27 (1) ประกอบกับมาตรา 31 (1) เมื่อพบมีการดื่มสุราในวัด หากนำมาตรา 157 มาใช้บังคับในบริบทเสมือนเจ้าพนักงานทั่วไปของฝ่ายอาณาจักร เจ้าอาวาสจะต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเช่นกัน

แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาที่จะตามมาคือเจ้าอาวาสกั้นไม่ได้ค้ายไม่ออก หากไปไล่ ห้ามบุคคลในชุมชนที่มามีสุราในวัด เจ้าอาวาสจะอยู่ในวัดนั้นไม่ได้อีกเลย เพราะอาจจะถูกชุมชนขับไล่ออกจากวัดได้ หรือเวลาถึงงานวัด ก็จะไม่มีการเข้ามาในวัด และช่วยงานวัดอีกต่อไป

ดังนั้น การจะนำมาตรา 157 มาบังคับใช้กับเจ้าอาวาสในฐานะเจ้าพนักงาน บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมควรคำนึงถึงจารีต และวัฒนธรรมขององค์กรสงฆ์มาประกอบในการใช้ดุลพินิจด้วยถึงจะเป็นธรรมกับคณะสงฆ์ แม้จะมีการยกเหตุที่ว่า “หน้าที่กับความรับผิดชอบจะมาคู่กัน” แต่บริบทของหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานฝ่ายอาณาจักร กับเจ้าอาวาสที่เป็นเจ้าพนักงานมันต่างกัน เพราะเจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงานรูปแบบลักษณะพิเศษเฉพาะองค์กรสงฆ์ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น

### 3) กรรมการวัด

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่กำหนดให้มีการตั้งผู้จัดระเบียบของวัด (กรรมการวัด) แต่มิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการระเบียบของวัดไว้ จึงทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามา

ทำงาน เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคุณสมบัติของกรรมการบริหารในกฎหมายของประเทศไทย และกฎหมาย ต่างประเทศ จะเห็นว่ามีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริหารไว้อย่างชัดเจน

หากพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการวัด ตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2511 ที่กำหนด หน้าที่ของผู้จัดประ โยชน์ของวัดไว้แก่จัดการทะเบียนทรัพย์สินและทำบัญชีรับจ่ายเท่านั้น ในทาง ปฏิบัติผู้จัดประ โยชน์ของวัด (กรรมการวัด) มีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่การบริหารวัด ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้กำหนดให้กรรมการวัดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา ดังนั้น จึงมิได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเช่นกัน

#### 4.2 วิเคราะห์ปัญหาความรับผิดชอบทางอาญาของไวยาวัจกรและกรรมการวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ของไวยาวัจกร ต้องมีหนังสือมอบหมายของเจ้าอาวาสเป็นหลักฐาน เพื่อมิให้มีการแอบอ้าง และปฏิเสธความรับผิดชอบต่างๆ อย่างเช่นการจัดการทรัพย์สินของวัด ทั้งนี้ เพราะว่าทรัพย์สินของวัดมีมากมายหลายชนิด การจัดการต้องเกี่ยวข้องกับทั้งทางโลกทางธรรม บางอย่างมีผลประ โยชน์ทรัพย์สินเงินทองเข้ามาเกี่ยวข้อง เจ้าอาวาสจะลงมือจัดการเองดูไม่ เหมาะสมกับสมณเพศจำเป็นต้องมีหนังสือมอบหมายให้ไวยาวัจกรดำเนินการแทน ทั้งนี้ต้องเป็นไปตาม วิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

กฎกระทรวง นั้นออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 บังคับให้เจ้า อาวาสจัดให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประ โยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้เป็น ไป โดยเรียบร้อยและถูกต้อง การได้ทรัพย์สินมาเป็นศาสนสมบัติของวัด ให้ลงทะเบียนทรัพย์สินของ วัดไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อต้องจำหน่ายทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้จำหน่ายออกจากทะเบียน นั้น โดยระบุเหตุการณณ์จำหน่ายไว้ด้วย

หากพิจารณาในเรื่องการจัดทำบัญชีของวัด ยังมีวัดอีกหลายๆ วัดไม่มีการจัดทำบัญชี เอาไว้ บางท่านก็ว่าไม่มีความรู้เรื่องการทำบัญชีจึง ไม่ได้ทำ เรื่องนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นหน้าที่ ของเจ้าอาวาสวัดต้องดำเนินการตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2511) ออกตามความใน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ซึ่งหากวัดใดไม่มีความรู้เรื่องการทำบัญชี สามารถร้องขอ เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมาช่วยท่านได้ เจ้าอาวาสวัดไม่ยอมจัดทำบัญชีศาสน สมบัติของวัด เกรงว่าจัดทำแล้วจะมีคนนอกมารู้เห็นทรัพย์สินของวัด ถือเป็นความเข้าใจผิดที่ อันตรายมาก ถ้าหากทรัพย์สินของวัดถูกโจรกรรมหรือสูญหาย ย่อมไม่สามารถตรวจสอบ เพราะว่ามีบัญชีแสดงทรัพย์สินเอาไว้ อีกอย่างเมื่อท่านแต่งตั้งไวยาวัจกรแล้วก็ใช้ให้เหมาะสมกับหน้าที่

นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เจ้าอาวาสมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้เป็นกรรมการของวัดตามหลักการใช้อำนาจของผู้แทนนิติบุคคล โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 31 วรรคท้ายได้กำหนดให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของนิติบุคคลในการแต่งตั้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะจึงต้องนำหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องตัวแทนมาใช้ ทำให้เจ้าอาวาสสามารถแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ แต่เนื่องจากวัดเป็นสถานที่ของชุมชนและเป็นแหล่งกิจกรรมทางสังคมซึ่งมีการบริจาคเงินเข้ามาบำรุงดูแลอยู่ตลอดเวลา การบริหารซึ่งกระทำในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากกลุ่มบุคคลที่เจ้าอาวาสเลือกเข้ามา มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งที่วัดนั้นเป็นของชุมชนและเป็นของทุกคน เมื่อวิเคราะห์ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่ประชาชนหรือชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ทำให้อาจเกิดปัญหาจากผู้ไม่มีคุณสมบัติ หรือความรู้ความสามารถมากพอเข้ามาบริหารวัดและอาจเป็นจุดที่ทำให้เกิดปัญหาภายใน ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด หรือกลุ่มคนที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากศาสนสมบัติของวัดได้

ในส่วนของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของกรรมการวัด โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ควบคุมการทำหน้าที่ของเจ้าอาวาสและไวยาวัจกรโดยกำหนดโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะ แต่ในกรณีของกรรมการวัดกฎหมายมิได้ควบคุม จึงทำให้โทษทางอาญามีลักษณะที่ต่างกันเมื่อได้กระทำความผิดอย่างเดียวกัน

#### 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะขององค์กรทางศาสนา และความรับผิดชอบทางอาญาของ

**ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการวัดตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ**

ในส่วนสถานะขององค์กรทางศาสนาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับวิธีการเลือกกรรมการตามกฎหมายของ ประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นมีพระราชบัญญัติ องค์กรทางศาสนา หรือ Religious Corporations Act 1951 (Japanese law translation, Online, 2011) จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดวิธีการเลือกไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ในส่วนของกรรมการวัดนั้น การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการวัด กรณีการตั้งบุคคล ขึ้นเป็นกรรมการวัดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่กำหนดให้มีการตั้งผู้จัดประโยชน์ของวัด (กรรมการวัด) แต่มิได้มีการกำหนด คุณสมบัติของผู้จัดการประโยชน์ของวัดไว้ จึงทำให้ได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคุณสมบัติของกรรมการบริหารในกฎหมาย



ของประเทศไทยและกฎหมาย ต่างประเทศ จะเห็นว่ามีกำหนดคุณสมบัติของกรรมการบริหาร ไว้อย่างชัดเจน

หากพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการวัด ตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2511 ที่กำหนด หน้าที่ของผู้จัดประโยชน์ของวัดไว้แก่จัดการทะเบียนทรัพย์สินและทำบัญชีรับจ่ายเท่านั้น ในทาง ปฏิบัติผู้จัดประโยชน์ของวัด (กรรมการวัด) มีส่วนเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่การบริหารวัด ซึ่งโดย หลักแล้วอำนาจหน้าที่ของกรรมการที่จะดำเนินกิจการของนิติบุคคลจะต้องกำหนดไว้ในขอบ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งว่ากรรมการมีอำนาจหรือหน้าที่อย่างไร แต่ในกรณีของวัดมิได้มีการ กำหนดไว้จึงต้องพิจารณา ถึงหน้าที่ของเจ้าอาวาสที่เป็นผู้แทนของวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 37 (1) จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ กรรมการวัดที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ครอบคลุมกับแนวทางปฏิบัติที่ได้กระทำในปัจจุบัน และการ ทำงานของกรรมการวัดก็ไม่ได้มีรูปแบบ หรือระเบียบปฏิบัติข้อบังคับเพื่อเป็นหลักยึดในการทำงาน บางครั้งการทำหน้าที่ของกรรมการวัด อาจจะกระทบกับอำนาจของเจ้าอาวาส และเมื่อไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้กรรมการวัดจึงไม่มีความผูกพันที่ต้องรับผิดชอบ และหากนำไปเปรียบเทียบกับอำนาจ หน้าที่ของกรรมการตามกฎหมายของประเทศไทย และต่างประเทศ เช่น นครรัฐวาติกัน มีประมวล กฎหมายพระศาสนจักร หรือ Code of Canon law (The Canon Law Society of America, Online, 1983) จะเห็นได้ว่ามีการกำหนดอำนาจ หน้าที่ของกรรมการไว้อย่างชัดเจน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ควบคุม การทำหน้าที่ของเจ้าอาวาสและไวยาวัจกรโดยกำหนดโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะ แต่ในกรณีของ กรรมการวัดกฎหมายมิได้ควบคุม จึงทำให้โทษทางอาญามีลักษณะที่ต่างกันเมื่อได้กระทำความผิด อย่างเดียวกัน เมื่อวิเคราะห์ทฤษฎีทางอาญา พบว่ากฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน ทรัพย์สินจากการกระทำผิดของบุคคลเกี่ยวกับทรัพย์ หรือเพื่อป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนา ดังนั้น จึงสมควรกำหนดโทษสำหรับกรรมการวัดให้ เหมาะสมยิ่งขึ้น

#### 4.4 เหตุผลความจำเป็นในกาหนดให้กรรมการวัดมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ.2505

ตามหลักการใช้อำนาจของผู้แทนนิติบุคคลโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 31 วรรคท้ายได้กำหนดให้เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของนิติ บุคคลในการแต่งตั้ง เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะจึงต้องนำหลักทั่วไปของประมวลกฎหมาย



แพ่งและพาณิชย์ในเรื่อง ตัวแทนมาปรับใช้ ทำให้เจ้าอาวาสสามารถแต่งตั้งบุคคลใด ๆ ก็ได้ แต่เนื่องจากวัดเป็นสถานที่ของ ชุมชนและเป็นแหล่งกิจกรรมทางสังคมซึ่งมีการบริจาคเงินเข้ามาบำรุงดูแลอยู่ตลอดเวลา การบริหาร กระทำในรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากกลุ่มบุคคลที่เจ้าอาวาสเลือกเข้ามา มิได้เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งที่วัดนั้นเป็นของชุมชนและเป็นของทุกคน การมีส่วนร่วมที่ประชาชนหรือชุมชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ ทำให้อาจเกิดปัญหาจาก ผู้ไม่มีคุณสมบัติ หรือความรู้ความสามารถมากพอเข้ามาบริหารวัดและอาจเป็นจุดที่ทำให้เกิดปัญหาภายใน ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด หรือกลุ่มคนที่มุ่งแสวงหาประโยชน์จากศาสนสมบัติของวัดได้

เนื่องจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของวัด ได้มีการตราขึ้นเป็นเวลานานแล้วไม่สอดคล้องกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้มีการควบคุมการทำหน้าที่ของเจ้าอาวาสและ ไวยาวัจกรโดยกำหนดโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะ แต่ในกรณีของกรรมการวัดกฎหมายมิได้มีการควบคุม จึงทำให้โทษทางอาญามีลักษณะที่ต่างกันเมื่อได้กระทำความผิดอย่างเดียวกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้กำหนดให้กรรมการวัดเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น จึงมิได้เป็นเจ้าพนักงานของรัฐเช่นกัน

เมื่อวิเคราะห์ทฤษฎีทางอาญา พบว่ากฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันทรัพย์สินจากการกระทำผิดของบุคคลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือเพื่อป้องกันรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันศาสนา ดังนั้น จึงสมควรกำหนดโทษสำหรับกรรมการวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

โดยที่อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสตามบทบัญญัติและข้อบังคับโดยเฉพาะ ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งมหาเถรสมาคม ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เจ้าเป็นผู้บริหารจัดการวัด และตามพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 มาตรา 36 บัญญัติว่า “วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้” ดังนั้น วัดหนึ่งต้องมีเจ้าอาวาสรูปหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการทั่วไป ได้แก่ อำนาจในการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 37 และอำนาจในทางปกครองวัด มีอำนาจสั่งให้บรรพชิตและ คฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทออกไปเสียจากวัด มีอำนาจสั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนัก อาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์นั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาสซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัยกฎหมายมหาเถรสมาคมข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม และบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่จะเข้ามาอาศัยอยู่ ภายในวัดต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสก่อน ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ.2535 มาตรา 38 เป็นต้น

ผู้มีอำนาจทำการแทนอื่นของวัด หมายถึง บุคคลที่มีอำนาจทำการแทนวัดในกรณีอื่นๆ นอกจากเจ้าอาวาสผู้แทนของวัดตามมาตรา 76 ป.พ.พ. คือ เป็นบุคคลที่มีอำนาจทำการ แทนวัด แต่ไม่มีอำนาจแสดงเจตนาหรือความประสงค์ของวัดเหมือนกับเจ้าอาวาสผู้แทนวัด เช่น ตัวแทนของวัด ลูกจ้างของวัด และรวมถึงผู้ที่มีหน้าที่โดยกฎหมายหรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจหรือ มอบหมายโดยตรงหรือโดยปริยายให้ทำการแทนวัดในกรณีอื่นๆ ด้วย เช่น ไวยาวัจกรวัด รองเจ้า อาวาส เลขาณุกาญ์วัด มัคคทายก สัปเหร่อ ฯ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาหรือ กฎหมาย สารบัญญัติในลักษณะต่างๆหรือตามบทบัญญัติและข้อบังคับ โดยเฉพาะสำหรับวัดประกอบกับอำนาจหน้าที่เหล่านั้นจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ที่กระทำได้ในฐานะเป็นวัดตามมาตรา 66, 67 ป.พ.พ. ด้วย หากการกระทำใดที่ไม่อยู่ภายในกรอบแห่งสิทธิและหน้าที่ของวัดภายใต้ข้อ กำจัดแห่งสิทธิ

ภายในขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของวัดตามมาตรา 66, 67 แล้ว การกระทำนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำของวัดวัดจึงไม่มีสิทธิและหน้าที่ที่จะผูกพันต่อการกระทำนั้นเช่นกัน และให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยส่วนตัวระหว่างเจ้าอาวาสกับผู้มีอำนาจทำการแทนวัดที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจทำการแทนของวัดโดยปริยาย โดยสรุปดังต่อไปนี้

1) ผู้มีอำนาจทำการแทนของวัดโดยชัดแจ้ง หมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบประจำในการดำเนินกิจการของวัดโดยเจ้าอาวาสเป็นผู้เห็นชอบในการแต่งตั้งหรือมอบอำนาจหน้าที่ให้กระทำโดยชัดแจ้ง ได้แก่ ไวยาวัจกร รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส เลขานุการวัด กรรมการวัด มัคทายก และสัปเหร่อ เป็นต้น

2) ผู้มีอำนาจทำการแทนของวัดโดยปริยายหมายถึง ผู้ที่เจ้าอาวาสมอบหมายให้ปฏิบัติกิจการของวัด ในบางกิจการหรือในบางวาระเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เช่น การใช้ การจ้าง การวาน หรือขอความช่วยเหลือ เพื่อดูแลและบริหารกิจการของวัดตามอำนาจหน้าที่ ของเจ้าอาวาส ได้แก่ บรรพชิตหรือคฤหัสถ์ที่อาศัยอยู่ภายในวัดถือว่าเป็นผู้ที่อยู่ในอำนาจการดูแล ของเจ้าอาวาสโดยตรง ซึ่งเจ้าอาวาสมีอำนาจ ใช้จ่าย วาน ขอความช่วยเหลือหรือบังคับได้ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 มาตรา 38 หรือใครก็ได้ที่เจ้าอาวาสมอบหมายในอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อทำกิจการของวัด นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น เช่น ลูกจ้าง ทำงานในวัด จ้างทำของให้วัด หรือบุคคลอื่นที่เจ้าอาวาส ใช้จ่าย วาน ขอความช่วยเหลือให้ทำ กิจการของวัด เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาปัญหาความรับผิดทางอาญาของเจ้าอาวาสและผู้ที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาความรับผิดอาญาของไวยาวัจกร ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งต้องรับผิดชอบในโทษสถานหนักเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นการเหมาะสมแล้ว ส่วนความรับผิดของกรรมการวัด ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดทางอาญาของกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สอง ปัญหาความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัดทั้งนี้ เจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แต่มิได้เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าอาวาสไม่อยู่ในความหมายดังกล่าวรวมทั้งไวยาวัจกรด้วย แต่ในส่วนของกรรมการวัดมิได้เป็นทั้งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและ

เจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสถานะทางกฎหมายของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัด ตามตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และประมวลกฎหมายอาญา

ประการแรก ความรับผิดชอบของกรรมการวัด ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดความรับผิดชอบของกรรมการวัดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้กรรมการวัดมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานเช่นเดียวกับไวยาวัจกร สมควรแก้ไขกฎหมายดังนี้

มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ไวยาวัจกร และกรรมการวัด เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนปัญหาความรับผิดชอบอาญาของกรรมการวัด ไวยาวัจกร ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เมื่อถือได้ว่าเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งต้องรับผิดชอบในโทษสถานหนักเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นการเหมาะสมดีแล้ว

ประการที่สอง ความเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและเจ้าพนักงานของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ของเจ้าอาวาส ไวยาวัจกร และกรรมการวัดทั้งนี้ เจ้าอาวาสเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แต่มิได้เป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเจ้าอาวาสไม่อยู่ในความหมายดังกล่าวรวมทั้งไวยาวัจกรด้วย



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม).

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง (ประเทศไทย), 2551.

กนก แสนประเสริฐ. ประมวลพระราชบัญญัติคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนัก

พระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2549.

กนก แสนประเสริฐและคณะ. การจัดการดูแลทรัพย์สินและศาสนสมบัติของวัด. หลักสูตรรัฐ

ประกาศนียบัตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

คณิต ฌ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2554.

คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2550.

จิตติ ดิงศักดิ์. กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และ ภาค 3. พิมพ์ครั้งที่ 6 จัดพิมพ์โดยเนติบัณฑิตย

สภา. กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2545.

ปลื้ม โชติขจร. คำบรรยายกฎหมายคณะสงฆ์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2550.

ประทีป ฉายลี. เศรษฐกิจวัด: วิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และกรณีศึกษาในเขตเทศบาลนคร

เชียงใหม่. ภาคนิพนธ์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546.

พระมหาเสริมชัย ชยมงคล. การบริหารวัด. พิมพ์ที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพุทธท้าวนาวิชา

ธรรมกาย, 2539.

พระเมธีธรรมภรณ์ (ประยูร ชัมมจิตโต). ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร :

บริษัทสหธรรมิก จำกัด, 2539.

พระวิสุทธิโสภณ. การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช

วิทยาลัย, 2543.

พระธรรมปริยัติโสภณ (วรวิทย์). การพัฒนาพระสังฆนิกร ภาค 2 ภาคปฏิบัติการ. กรุงเทพมหานคร

: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย “การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย.” 2545.



ไพศาล วิสาโลม. พระธรรมปิฎกกับอนาคตของพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธรรมสารจำกัด, 2542.

รพ วงศ์อมร. “พุทธพาณิชย์และเศรษฐกิจวัด.” มติชน. 18 กรกฎาคม 2541.

เรืองฤทธิ์ ประสันรักษ์. “รายรับรายจ่ายของวัดในกรุงเทพมหานคร.” วารสารพุทธศาสนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ฉบับที่ 2 พฤษภาคม – สิงหาคม, 2540.

วไลลักษณ์ เวชุนุเคราะห์. “ระบบการเงินของสงฆ์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

ศิริพร เตชะอุดมเดช. “การบริหารจัดการที่ศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนา. คู่มือไวยาวัจกร. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2554.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

สมเกียรติ มีธรรม. “เศรษฐกิจวัด.” มติชน. 18 กรกฎาคม 2541.

สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ข้อมูลพื้นฐานพระพุทธศาสนา ประจำปี 2554. นครปฐม: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2554.

สิริวัฒน์ คำวันสา. ประวัติพระพุทธศาสนาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2534.

อัจฉริยา ชูตินันท์. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 3 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

อุทิศ จິณิพนธ์สกุล. “เศรษฐกิจวัดในกรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2325-2453).” วิทยานิพนธ์ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

## ภาษาต่างประเทศ

Amara Pongsapich. "Strengthening the Role of NGOs in Popular Participation."

Thai NGOs: The Continuing Struggle for Democracy. Bangkok: Edison Press, 1995.

Hiroshi Oda. Japanese law. Oxford : Oxford University Press, 2003.

Nigel G. Foster. German law & legal system. London: Blackstone Press, 1993.

O'Halloran, Kerry. Charity law and social inclusion: an international study. London: Routledge, 2007.



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

วรุฒม์ อรุณชุตี

พ.ศ. 2556 นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ.2559 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่น 44

สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภานายความ

ทนายความ

