

ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสังฆสภากับรัฐสภา

ดร.วิโรจน์ คุ้มครอง

อาจารย์ประจำ มจร วช.บาฬีศึกษาพุทธโฆส นครปฐม

๑. บทนำ

พระเจ้าพิมพิสารจอมทัพแคว้นมคธ ผู้เป็นองค์เอกอัครศาสนูปถัมภกในพระพุทธศาสนา ทอดพระเนตรเห็นพวกปริพาชก^๑ นักบวชภายนอกพระพุทธศาสนาประชุมกันกล่าวธรรมกันทำให้นักบวชเหล่านั้นมีประชาชนเคารพนับถืออย่างกว้างขวาง ทรงปรารภจะให้ภิกษุในพระพุทธศาสนาทำอย่างนั้นบ้าง จึงเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้ากราบทูลพระราชดำรินั้น พระพุทธองค์ทรงประทานพระพุทธานุญาตให้ภิกษุทั้งหลายประชุมกันในวัน ๑๔ ค่ำ, ๑๕ ค่ำ และ ๘ ค่ำ แห่งปักข์^๒ ต่อมาทรงอนุญาตให้พระสงฆ์สวดปาติโมกข์ทำอุโบสถด้วยความพร้อมเพรียงกัน และทรงอนุญาตให้สมมติสีมา^๓ อันเป็นเขตแดนกำหนดสีมา โดยกำหนดภูเขาและก้อนหินเป็นต้นเป็นเครื่องหมาย^๔ แห่งนิมิต แล้วทรงแสดงวิธีสวดสมมติสีมา ด้วยเครื่องหมายเหล่านั้น ฉะนั้นสีมาจึงเปรียบเสมือนเป็นสังฆสภาของพระสงฆ์ในการทำสังฆกรรมต่างๆ ที่สำคัญ มีการสวดพระปาติโมกข์ การอุปสมบท เป็นต้น

สังฆสภาในบริบททางพระพุทธศาสนา เป็นแนวคิดของพระพุทธเจ้าที่ทรงมอบความเป็นใหญ่แก่พระสงฆ์ โดยผ่านทางสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาในการดำเนินกิจการของพระศาสนาและการทำสังฆกรรมต่างๆ เช่น พระองค์ทรงอนุญาตพระสงฆ์มีจำนวน ๔ รูป สวดปาติโมกข์ได้เพื่อความพร้อมเพียงของหมู่คณะ ถ้ามี ๓ รูป หรือ ๒ รูป ให้ประชุมกันบอกความบริสุทธิ์แก่กันและกัน เรียกว่าปารีสุทธิอุโบสถ^๕ ถ้ามีรูปเดียวให้ปัดกวาดสถานที่ค้อยภิกษุอื่น เมื่อไม่เห็นมาให้อธิษฐานคือตั้งใจระลึกว่า วันนี้ เป็นวัน

^๑ เตน โข ปน สมเยน อณฺเฑตฺตติยา ปริพาชกา จตุทฺทเส ปณฺณรเส อฏฺฐมียา จ ปกฺขสฺส สนฺนิปตฺติวา ฌมฺมิภาสนฺติ. เต มนุสฺสา อุปสงฺกมฺนฺติ ฌมฺมสฺสวานาย. เต ลภฺนฺติ อณฺเฑตฺตติเยสุ ปริพาชเกสุ เปมฺ, ลภฺนฺติ ปสาทฺ, ลภฺนฺติ อณฺเฑตฺตติยา ปริพาชกา ปกฺข์. วิ.ม. (บาลี) ๔/๑๓๒/๑๔๖, วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๓๒/๒๐๗.

^๒ วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๓๒/๒๐๘.

^๓ วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๓๘/๒๑๕.

^๔ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **วินัยมุข เล่ม ๓**, พิมพ์ครั้งที่ ๒๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๔), หน้า ๑๓-๑๕.

^๕ วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๖๘/๒๕๔.

อุโบสถ ถ้าไม่ทำ ต้องอาบัติทุกกฏ^๖ จะเห็นได้ว่าพระพุทธองค์ทรงให้ความสำคัญกับสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์ ในการทำสังฆกรรมต่างๆ ที่สำคัญเป็นอย่างมาก ส่วนอุดมการณ์แบบสังฆาธิปไตยในพระพุทธศาสนาหมายถึง สงฆ์มีอำนาจเป็นใหญ่ในองค์กรเป็นระบอบการปกครองของพระสงฆ์ที่เรียกว่า “สังฆาธิปไตย” เป็นแนวคิดอย่างหนึ่งที่พุทธบริษัททั้ง ๔ อยู่ภายใต้อำนาจของสงฆ์หรือ จะพูดให้ชัดก็ต้องระบุว่า สงฆ์มีอำนาจ สงฆ์เป็นใหญ่ อำนาจไม่ใช่ของภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง และพระองค์ได้ตรัสถึงความสำคัญของพระสงฆ์ไว้ว่า ถ้าเมื่อใดสงฆ์ประกอบด้วยความเป็นใหญ่ เมื่อนั้นเราก็มีความเคารพในสงฆ์” จะเห็นได้ว่าเมื่อพระองค์ทรงมอบความเป็นใหญ่แก่พระสงฆ์ ในการทำสังฆกรรมต่างๆ แล้วเมื่อสงฆ์มีมติอย่างไรแล้ว พระองค์ก็มีมติอย่างนั้น ไม่คัดค้าน จึงตรัสว่า เรามีความเคารพในพระสงฆ์

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างสังฆสภากับรัฐสภาในสมัยพุทธกาล

ความสัมพันธ์ระหว่างสังฆสภากับรัฐสภานั้น กล่าวถึงสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์และรัฐสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มิใช่ว่าสังคมไทยจะไม่เคยทราบเรื่องของสภาหรือกระบวนการทางรัฐสภา และเรื่องของพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาได้บอกเราให้ทราบว่า มิใช่เพียงมีแต่สภาเท่านั้น เพราะเรื่องสงฆ์ก็มีเรื่องอื่นจากสภา คือเรื่องของสภานั้นเอง^๗ เพราะพระสงฆ์เองทราบและมีการรักษากฎระเบียบของกระบวนการทางสภาด้วยซึ่งเรียกว่า สังฆสภา พระสงฆ์ได้ปกครองกันโดยการเคารพกันตามลำดับอาวุโส^๘ เรียงลำดับที่นั่ง ลงมติ นับองค์ประชุม การรวบรวมเสียงส่วนใหญ่ การออกกฎระเบียบ และการตัดสินอิทธิฤทธิ์เป็นต้น กฎระเบียบของกระบวนการทางสังฆสภาเหล่านี้ มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับรัฐสภาในบริบทของสังคมไทย เมื่อพระพุทธองค์ทรงใช้สังฆสภาในการควบคุมพระสงฆ์ ในเวลาที่พระสงฆ์มีสังฆสันนิบาตคือการประชุมพระสงฆ์นั่นเอง พระพุทธองค์ทรงยึดถือมาจากกฎระเบียบของสภาสันนิบาตของเจ้าลิจฉวีทั้งหลาย ซึ่งเป็นสภาบัญญัติกฎหมายซึ่งมีอยู่ในแคว้นแคว้น

^๖ วิ.ม. (ไทย) ๔/๑๖๘/๒๕๕.

^๗ พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรดรร ธิธมโม), **สังฆาธิปไตย**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๑.

^๘ ยโต จ โข ภิกขเว สัมปิ มหตเตน สมณนาคโต, อถ เม สัมปิ คารโวติ. อจ.จตุกก. (บาลี) ๒๑/๒๑/๒๕, อจ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๒๑/๓๔.

^๙ พระราชบัญญัติ, **พระพุทธศาสนาแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมและการเมือง**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรมการพิมพ์, ๒๕๔๘), หน้า ๑๖๐.

^{๑๐} นับระยะเวลาที่ได้รับการอุปสมบทก่อนและหลังกัน เรียกกันว่า อวูโส-กันต.

ต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในสมัยพุทธกาลมาปรับใช้กับสังฆสภาของพระองค์^{๑๑} ในสมัยพุทธกาล การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ยังไม่เป็นที่รู้จักของพวกเราในปัจจุบัน แต่ในสมัยพุทธกาล มีสถาบันทางการเมืองแบบรัฐสภากันแล้ว

ในมหาปรินิพพานสูตร^{๑๒} มีหลักฐานต่างๆ มากมายที่สนับสนุนประเด็นนี้มีข้อความปรากฏว่า ในขณะที่พระพุทธเจ้าประทับอยู่ ณ เมืองกุสินารา ใกล้เวลาเสด็จดับขันธปรินิพพาน ทรงรับสั่งให้พระอานนท์ไปแจ้งข่าวการปรินิพพานแก่พวกมัลลกษัตริย์ ซึ่งขณะนั้นพวกเขากำลังอยู่ระหว่างการประชุมสภากันอยู่ พวกเจ้ามัลลกษัตริย์ก็ใช้ระบอบการแบบรัฐสภา^{๑๓} (สามัคคีธรรม) ปกครองเมืองอยู่ เมื่อได้ทราบข่าวเช่นนั้นพวกเขาตัดสินใจว่า ไม่ควรพักการประชุม แต่ควรประชุมต่อไปจนหมดวาระเสร็จการประชุมสภาจึงค่อยเข้าไปเฝ้าพระพุทธเจ้าที่เมืองกุสินารา

สาระสำคัญของสังฆสภาในระบอบสังฆาธิปไตยของพระพุทธศาสนานั้น ตั้งอยู่บนฐานะปฏิบัติการเพื่อความสามัคคีของพระสงฆ์ พระพุทธองค์คือบุคคลผู้ชูประทีปแด่ประชาธิปไตยและสนับสนุนอย่างจริงจัง ต่ออิสรภาพ สมภาพ และภราดรภาพ เป็นอันว่าพระพุทธศาสนาเท่านั้นที่มนุษย์จะมีเสรีภาพที่แท้จริงได้ พระพุทธองค์ได้ตรัสถึงความสำคัญของพระสงฆ์ไว้ว่า ถ้าเมื่อใดสงฆ์ประกอบด้วยความเป็นใหญ่ เมื่อนั้น เราก็มีความเคารพในสงฆ์^{๑๔} การมอบความเป็นใหญ่แก่สงฆ์มีลักษณะตรงกับหลักประชาธิปไตยหลายประการ ส่วนมากเป็นเรื่องสังฆกรรม คือการประชุมกันทำกิจกรรมสงฆ์อย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จ การทำสังฆกรรมต่างๆ ที่สำคัญเช่นการอุปสมบท เป็นต้น

๓. สังฆสภาและรัฐสภามีหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติต่อกัน

สังฆสภาและรัฐสภามีหน้าที่ที่จะพึงปฏิบัติต่อกัน หมายถึงรัฐบาลและสังฆสภาต้องมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงพึ่งพาอาศัยกันและกัน การปกครองคณะสงฆ์เป็นการปกครองโดยพระธรรมวินัย ซึ่งพระพุทธองค์ทรงมอบพระธรรมวินัยให้เป็นตัวแทนก่อนที่จะปรินิพพาน^{๑๕} พระธรรมวินัยจึงเป็นทั้ง

^{๑๑} พระราชบัญญัติอาณัติ, พระพุทธศาสนาแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมและการเมือง, หน้า ๑๖๑.

^{๑๒} ที.ม. (ไทย) ๑๐/๑๓๑/๓๗.

^{๑๓} พระราชบัญญัติอาณัติ, พระพุทธศาสนาแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมและการเมือง, หน้า ๑๖๒.

^{๑๔} ยโธ จ โข ภิกขเว สัมปิ มหตเตน สมณนาโคโต, อถ เม สัมปิ คารโวติ. อจ.จตุกก. (บาลี) ๒๑/๒๑/๒๕, อจ.จตุกก. (ไทย) ๒๑/๒๑/๓๔.

^{๑๕} โย โว อานนท ธมโม จ เทสิโต วินโย จ ปญตโตโต โส มมจเจยน สตุถา. ที.ม. (บาลี) ๑๐/๒๑๖/๑๓๔, ที.ม. (ไทย) ๑๐/๒๑๖/๑๖๔.

กฎหมายและวิถีปฏิบัติสำหรับพระภิกษุสงฆ์ ตามวิถีชีวิตของพระภิกษุสงฆ์ย่อมปกครองตนเองได้โดยไม่ต้องใช้กฎหมายบ้านเมืองมาบังคับ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหมายถึงรัฐสภา (ผู้ปกครองประเทศ) กับคณะสงฆ์ในครั้งพุทธกาลเป็นความสัมพันธ์เชิงหน้าที่มิใช่เชิงอำนาจ ซึ่งรัฐหรือผู้ปกครองประเทศโดยการนำของกษัตริย์ทรงเป็นองค์ศาสนูปถัมภกโดยมิได้ก้าวก่ายการปกครองของคณะสงฆ์เช่น พระเจ้าพิมพิสาร พระเจ้าปเสนทิโกศล และกษัตริย์องค์อื่นๆ เป็นต้นในครั้งพุทธกาล ทรงเป็นพุทธศาสนิกชนที่ยึดมั่นในพระรัตนตรัย ทรงอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาในฐานะพุทธศาสนิกชนคนหนึ่ง มิได้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองแต่อย่างใด เนื่องจากคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาลออกบวชด้วยอุดมการณ์เดียวกันคือการแสวงหาหนทางดับทุกข์ ด้วยแนวทางแห่งพุทธธรรม จึงไม่มีปัญหาด้านการปกครอง เพราะพระสงฆ์ท่านถือหลักพระธรรมวินัยอย่างเคร่งครัด

หน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองประเทศที่พึงมีต่อคณะสงฆ์หรือพระพุทธศาสนา จะต้องมีขอบเขตที่ถูกต้อง โดยเป็นไปเพื่อเกื้อกูลกันทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายคณะสงฆ์ในฐานะเป็นผู้นำทางจิตวิญญาณของประชาชนในสังคม มีหน้าที่สงเคราะห์ด้วยธรรมให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม และแนะนำผู้ปกครองรัฐให้บริหารงานแผ่นดินด้วยธรรมที่เรียกว่า ธรรมาธิปไตย^{๑๖} หากรัฐมีพฤติกรรมไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรม คณะสงฆ์ก็สามารถชี้แนะแนวทางที่ถูกต้องให้ได้ แต่ไม่เข้าแทรกแซงหรือก้าวก่ายอำนาจภายในของรัฐ ตลอดจนวางตัวเป็นกลางไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่ายในส่วนของรัฐ พึงมีหน้าที่ต่อคณะสงฆ์และพระพุทธศาสนา ๒ ด้านคือ

๑. ปกป้องคุ้มครองพระพุทธศาสนา เมื่อยามที่พระพุทธศาสนาเกิดปัญหาขึ้น ทั้งปัญหาที่เกิดจากภายในและจากการทำลายของภายนอก รัฐจะต้องเข้ามาช่วยคณะสงฆ์แก้ปัญหาดังกล่าว และรักษาแก่นพุทธศาสนาให้ดำรงอยู่ ดังเช่นพระมหากษัตริย์ได้ทรงอุปถัมภ์การทำสังคายนาทุกครั้งเพื่อรักษาพระไตรปิฎกให้มีความบริสุทธิ์เป็นต้น

๒. อุปถัมภ์ส่งเสริมพระพุทธศาสนา ด้วยการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาและกิจการคณะสงฆ์ให้เจริญรุ่งเรือง ส่งเสริมให้พระภิกษุสามเณรได้ประพฤติปฏิบัติตามพระธรรมวินัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมคันถธุระและวิปัสสนาธุระ แก่คณะสงฆ์กล่าวคือ การส่งเสริมด้านการศึกษาเล่าเรียนและด้านปฏิบัติแก่พระภิกษุสามเณร ให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัย ๔ แก่คณะสงฆ์เพื่อใช้ในกิจการพระศาสนา หากรัฐหรือผู้ปกครองประเทศจะตรากฎหมายสำหรับพระสงฆ์ จำเป็นต้องเข้าใจในขอบเขตความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ กฎหมายที่ออกมาจะเป็นไปเพื่อส่งเสริมทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง

^{๑๖} อจ.ติก. (ไทย) ๒๐/๔๐/๒๐๓.

๔. สังฆสภาและรัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครององค์กร

สังฆสภาและรัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรนั้น โดยสังฆสภามีสิมาในฐานะเป็นสังฆสภา เป็นที่ประชุมของคณะสงฆ์ในการทำสังฆกรรมต่างๆที่สำคัญมีการอุปสมบทเป็นต้น พระพุทธเจ้าจึงต้องวางระบบระเบียบต่างๆให้ชัดเจน จะอาศัยเพียงหลักธรรม เช่น อปริหานิยธรรม เป็นต้น ซึ่งเป็นหลักการกว้างๆ นั้นไม่พอ เพราะผู้เข้ามาบวชมีอุปนิสัยและการอบรมหล่อหลอมต่างกัน หากไม่มีกฎระเบียบที่ชัดเจนก็มีโอกาสประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสม สร้างความเสื่อมเสียให้แก่พระพุทธศาสนาได้ ซึ่งต้นบัญญัติสิกขาบทแต่ละข้อในพระวินัยปิฎกล้วนมาจากสาเหตุเหล่านี้ทั้งสิ้น ดังนั้น พระวินัยจึงเปรียบเสมือนด้ายที่ช่วยร้อยดอกไม้คือพุทธบริษัท ให้เป็นระเบียบสวยงามสร้างความศรัทธาให้เกิดแก่ผู้พบเห็น และเป็นเหตุให้พุทธบริษัทอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข สามารถสืบต่ออายุพระพุทธศาสนาไปได้อย่างยาวนานจนถึงปัจจุบันนี้ สังฆสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครองคณะสงฆ์แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ

(๑) อำนาจการบริหารงานกิจการพระพุทธศาสนาโดยผ่านสังฆสภาของสงฆ์ เป็นการบริหารในรูปแบบของการปกครองคณะสงฆ์เป็นพื้นฐาน เพราะมีลักษณะเป็นรูปธรรม การบริหารงานในพระพุทธศาสนา กำเนิดขึ้นมาโดยมีพระพุทธเจ้าเป็นผู้ประกาศพระศาสนาจนกระทั่งมีพระภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก และอุบาสิกา มีพุทธบริษัท ๔ ครบถ้วน สังคมพุทธจึงกำเนิดขึ้นมา ดังนั้น จึงต้องมีการบริหารหรือการปกครองเกิดขึ้นเพื่อให้สังคมพุทธสามารถดำรงอยู่ และเป็นการเผยแผ่พระพุทธศาสนาให้กับสังคมมนุษย์สืบต่อไปการบริหารพระพุทธศาสนา ในสมัยพุทธกาลมีพระพุทธเจ้าเป็นองค์พระประมุขในการบริหารโดยใช้รูปแบบการปกครองแบบธรรมราชาธิปไตยโดยดำเนินการบริหารเช่น พระพุทธเจ้าทรงเป็นพระธรรมราชา^{๑๗} ทรงมอบให้สงฆ์ประชุมกันทำสังฆกรรมทั้งปวงโดยเป็นการกสงฆ์ หมู่สงฆ์เป็นผู้ดำเนินกิจการที่สำคัญ เช่น การอุปสมบท การปวารณาเป็นต้น ผู้เข้าประชุมพึงเป็นสมานสังวาส มีธรรมเป็นเครื่องอยู่ร่วมเสมอกันจะต้องมีมติเป็นเอกฉันท์ และจะต้องเป็นไปตามพระธรรมวินัย เรียกว่า สังฆาธิปไตยคือสงฆ์เป็นใหญ่ในการปกครองคณะสงฆ์ด้วยตนเองโดยผ่านสังฆสภาเป็นต้น

(๒) อำนาจตุลาการโดยผ่านสังฆสภาของสงฆ์ คือ เมื่อมีอธิกรณ์เกิดขึ้นแล้วระหว่างสงฆ์กับสงฆ์ด้วยกัน คณะสงฆ์จะต้องดำเนินการซึ่งมีทั้งส่วนที่เป็นคดี คือเป็นปัญหาข้อขัดแย้ง และส่วนที่เป็นกิจธุระต่างๆ อธิกรณ์นั้น มี ๕ ประการ คือ

^{๑๗} อด.ต.ก. (ไทย) ๒๐/๑๔/๑๕๔-๑๕๖.

๑. วิวาทาธิกรณ^{๑๘} ๒. อนุวาทาธิกรณ
 ๓. อาปัตตาธิกรณ ๔. กิจจาธิกรณ
 ๕. อธิกรณสมณะ เป็นต้น^{๑๙}

สังฆสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครองคณะสงฆ์ ตามอำนาจบริหารและตามอำนาจตุลาการ โดยผ่านเครื่องมือที่สำคัญคือสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์ เพื่อความพร้อมเพรียงของหมู่คณะ ดังได้อธิบายมาแล้ว

ส่วนรัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรนั้น กล่าวถึงรัฐสภาในฐานะเป็นทั้งสถานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ ซึ่งเป็นที่มาแห่งกฎหมายทั้งหลายที่ใช้ปกครองประเทศ เป็นสถาบันสูงสุด ๑ ใน ๓ สถาบันของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันประกอบด้วย ๑. ฝ่ายบริหาร ๒. ฝ่ายนิติบัญญัติ ๓. ฝ่ายตุลาการ^{๒๐} รัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการปกครองประเทศ ฉะนั้นสมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือ สภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย หมายถึง การออกพระราชบัญญัติและการอนุมัติพระราชกำหนด รวมถึงการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิมด้วย

(๒) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

(๓) อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในมาตรการต่างๆ หมายถึง รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น^{๒๑}

^{๑๘} วิ.มหา. (ไทย) ๑/๓๙/๒๙.

^{๑๙} วิ.จุ. (ไทย) ๖/๒๔๐/๓๖๕.

^{๒๐} คณิน บุญสุวรรณ, ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอ.เอส. พรินต์ติ้ง เฮาส์, ๒๕๓๓), หน้า ๒๓๖.

^{๒๑} คณิน บุญสุวรรณ, ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา, หน้า ๒๓๘.

การเรียกประชุม เป็นการเรียกให้สมาชิกรัฐสภามาประชุมเพื่อพิจารณามาตรการต่างๆ ในทางนิติบัญญัติ การเรียกประชุมรัฐสภานี้ตามรัฐธรรมนูญถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น รัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจึงเปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนที่เป็นนิติบัญญัติคือการออกกฎหมายเป็นต้น และในส่วนที่เป็นการควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี

ความสัมพันธ์ระหว่างสังฆสภาและรัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรนั้น สังฆสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรของสงฆ์ สีม่าเปรียบเหมือนสังฆสภา เป็นที่ประชุมของคณะสงฆ์ในการทำสังฆกรรมต่างๆ ที่สำคัญมีการอุปสมบทเป็นต้น ส่วนรัฐสภาในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารองค์กรนั้น รัฐสภาในฐานะเป็นทั้งสถานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศ ซึ่งเป็นที่มาแห่งกฎหมายทั้งหลายที่ใช้ปกครองประเทศ เป็นสถาบันสูงสุดและคณะรัฐมนตรีต้องมาจากรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องมาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้ที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

๕. เอกสิทธิ์คุ้มครองระหว่างสังฆสภาและรัฐสภาในสังคมไทย

เอกสิทธิ์คุ้มครองระหว่างสังฆสภาและรัฐสภาในสังคมไทยนั้น กล่าวถึงสีม่าในฐานะเป็นสังฆสภา และเป็นเขตอภัยทานไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือสัตว์ต่างๆ หนีร้อนมาพึ่งเย็น เมื่อเข้ามาในเขตสังฆสภาแล้ว ก็จะได้รับคุ้มครองจากพระพุทธรูปศาสนา ซึ่งคนทั่วไปทราบกันดีอยู่ว่าเป็นเขตอภัยทานห้ามทำร้ายซึ่งกันและกัน เป็นประเพณีสืบต่อกันมาตั้งสมัยพุทธกาลจนถึงปัจจุบันนี้ คำว่า อภัยทาน หมายถึง การให้ความไม่มีภัย หรือความปลอดภัย^{๒๒} การให้อภัยทานเป็นการให้ที่ยิ่งใหญ่ที่พระพุทธองค์ตรัสไว้ในอภิสันตสูตรว่า ภิกษุทั้งหลาย ทาน ๕ ประการนี้เป็นมหาทาน ที่รู้กันว่าเลิศ รู้กันมานาน รู้กันว่า เป็น อริยวงศ์ เป็นของเก่า ในอดีตไม่ถูกลบล้างแล้ว เป็นต้น^{๒๓}

ส่วนในพระไตรปิฎกนั้น มีการกล่าวถึงเรื่องเกี่ยวกับอภัยทาน (เอกสิทธิ์คุ้มครอง) ต่างๆ มากมายที่พระราชารหรือคนทั่วไป และให้อภัยทานแก่ภิกษุในพระพุทธรูปศาสนาเพราะเหตุแห่งการอุปสมบท

^{๒๒} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓), หน้า ๓๘๐.

^{๒๓} อ.อ.จก. (ไทย) ๒๓/๓๙/๓๐๐-๓๐๑.

โดยผ่านทางสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์ เช่น เรื่องการอุปสมบทของพวกราชภักุในสมัยพุทธกาล เมืองชายแดนของพระเจ้าพิมพิสารเกิดการจลาจลขึ้น พระองค์จึงมีพระบรมราชโองการสั่งพวกมหาอำมาตย์ผู้เป็นแม่ทัพนายกองให้ไปปราบกบฏ แต่นายทหารเหล่านั้นพากันเข้าไปหาภิกษุทั้งหลาย แล้วขอบรรพชาอุปสมบท พระเจ้าพิมพิสารทรงทราบเรื่องแล้วได้ตรัสถามมหาอำมาตย์ผู้พิพากษาว่า ภิกษุรูปที่ให้ราชภักুবวช จะต้องโทษสถานใด คณะผู้พิพากษารายบุลไปตามลำดับว่า

- (๑) พระอุปัชฌาย์ต้องถูกตัดศีรษะ
- (๒) พระอนุสาวนาจารย์ต้องถูกตั้งลิ้นออกมา
- (๓) พระคณะปุรณะต้องถูกหักซี่โครงแถบหนึ่ง

พระเจ้าพิมพิสารจึงเข้าเฝ้าพระพุทธเจ้าถวายบังคมประทับนั่งแล้วกราบทูลว่า หม่อมฉันขอประทานพระวโรกาส ขอพระผู้เป็นเจ้าของทั้งหลายไม่พึงให้ราชภักুবวช พระพุทธองค์ทรงชี้แจงให้พระเจ้าพิมพิสารจนพอพระทัยแล้วรับสั่งกะภิกษุทั้งหลายว่า ภิกษุทั้งหลาย ราชภักุภิกษุไม่พึงให้บวช รูปใดให้บวช ต้องอาบัติทุกกฏ^{๒๔} เป็นต้น พวกนายทหารและพระเถระทั้งหลายที่ให้การอุปสมบทรอดพ้นจากความตายได้ก็ด้วยอำนาจของสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์ ในการอุปสมบทนายทหารเหล่านั้น

ส่วนในสังคมไทยถือกันจริงจังและให้ความสำคัญมาก ใครเข้าไปอยู่ในเขตสีมาในฐานะเป็นสังฆสภาของสงฆ์แล้วเป็นอันพ้นภัยราชการ (เอกสิทธิ์คุ้มครองทางพระพุทธศาสนา) แม้ว่าพระเจ้าแผ่นดินมีอำนาจทั้งแผ่นดิน แต่เขตนี้นักให้พระสงฆ์แล้ว พระองค์ก็ไม่เข้ามารุกราน เช่นในสมัยลพบุรี เมื่อครั้งที่สมเด็จพระนารายณ์มหาราชประชวรหนักใกล้จะสวรรคต^{๒๕} พระเพทราชากับขุนหลวงสรศักดิ์ยกทหารมาล้อมวัง ถ้าพระนารายณ์มหาราชสวรรคตเมื่อไร พวกขุนนางทั้งหลายที่พระเพทราชากับพระเจ้าเสือไม่พอใจ ก็คงจะถูกจับและถูกประหารชีวิตอย่างแน่นอน เมื่อสมเด็จพระนารายณ์ยังทรงพระชนม์อยู่พวกเขายังทำอะไรไม่ได้ แต่ตอนนี้พระองค์ทรงประชวรหนักจะสวรรคตแล้ว เมื่อพระเพทราชาเอาทหารล้อมพระราชวังก็ไม่มีทางไป แม้ว่าสมเด็จพระนารายณ์จะยังมีอำนาจอยู่แต่ก็ทำอะไรไม่ได้แล้ว พระองค์ทรงส่งสารพวกขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะต้องสิ้นชีวิต ทรงรับสั่งให้ขุนนางของพระองค์ไปนิมนต์สมเด็จพระสังฆราชมาพร้อมทั้งพระสงฆ์ให้ครบทำสังฆกรรมได้พอพระสงฆ์มาที่พระราชวังละไว้

^{๒๔} วิ.ม. (ไทย) ๔/๙๐/๑๔๖.

^{๒๕} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), ฝังลูกนิมิต-ผูกสีมา วัตถุประสงค์วัน, (กรุงเทพมหานคร, บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖.

สมเด็จพระนารายณ์มหาราชก็ทรงประกาศยกพระราชวังละโว้ถวายให้เป็นของพระสงฆ์ เมื่อพระราชวังกลายเป็นสีมาในฐานะเป็นสิ่งสมภากของพระสงฆ์แล้ว พระสงฆ์ก็ทำสังฆกรรมได้จึงใช้พระราชวังเป็นเหมือนพระอุโบสถ สมเด็จพระสังฆราชนำพระสงฆ์ประกอบสังฆกรรมอุปสมบท พวกเจ้านายข้าราชการผู้ใหญ่ที่รู้อยู่ว่าอาจจะต้องถูกจับหรือถูกประหารชีวิต เมื่อขุนนางผู้ใหญ่เหล่านั้นอุปสมบทเสร็จแล้วก็พากลับวัด เพราะเมื่อเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาแล้ว พวกทหารฝ่ายที่จะกำจัดก็ทำอะไรไม่ได้เป็นอันว่าพระสงฆ์พาพระบวชใหม่เหล่านั้นกลับวัดได้สำเร็จ เลยช่วยพวกข้าราชการและเจ้านายเหล่านั้นให้พ้นจากความตายไว้ได้ด้วยอำนาจของสีมาในฐานะเป็นสิ่งสมภากของสงฆ์นั่นเอง^{๒๖}

ส่วนเอกสิทธิ์คุ้มครองของรัฐสภาไทยนั้น รัฐสภามีเอกสิทธิ์คุ้มครองตามกฎหมาย มีสิทธิเด็ดขาดของสมาชิกรัฐสภาที่จะกล่าวแถลงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็น ออกเสียงลงคะแนน หรือการกระทำอย่างอื่นในที่ประชุมสภา โดยมีให้บุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง จะไปฟ้องร้องว่ากล่าวในทางใดไม่ได้^{๒๗} ทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และไม่อาจนำเรื่องนั้นไปฟ้องร้องได้อีกไม่ว่าเวลาจะล่วงเลยไปนานเท่าใดก็ตาม สมาชิกรัฐสภาทุกท่านได้รับความคุ้มครองกันตามรัฐธรรมนูญคือสมาชิกรัฐสภาที่จะไปประชุมตามหน้าที่โดยไม่อาจถูกจับกุม คุมขัง คุมกันไม่ให้ถูกฟ้องร้อง^{๒๘} หรือดำเนินคดีใดๆในลักษณะที่จะขัดขวางต่อการมาประชุมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือในระหว่างสมัยประชุม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่เสียก่อน ความคุ้มครองนี้ไม่ใช่บังคับแก่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๒๙} ทั้งนี้เมื่อพ้นเวลาดังกล่าวความคุ้มครองจะหมดไปและอาจดำเนินคดีต่อไปได้

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักเอกสิทธิ์มาใช้เป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย คือในพระราชบัญญัติองคมนตรี พุทธศักราช ๒๔๗๐ ส่วนหลักเรื่องความคุ้มครองของสมาชิกรัฐสภาที่จะไม่

^{๒๖} น. ณ. ปากน้ำ, ศิลปะบนใบเสมา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ๒๕๒๔), หน้า ๙.

^{๒๗} มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) เรื่อง ๙ เอกสิทธิ์และความคุ้มครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การค้ำของครุสภา, ๒๕๕๔), หน้า ๒.

^{๒๘} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์ พับพิเศษ, ๒๕๔๒), หน้า ๒๕๔.

^{๒๙} เดโช สวานานนท์, ความคุ้มครองในระหว่างสมัยประชุมในพจนานุกรมศัพท์การเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สหธรรมิก, ๒๕๕๕), หน้า ๘๕.

ถูกจับกุม คุมขัง หรือดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมนั้นได้มีการบัญญัติขึ้นใช้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕^{๑๐} และหลักนี้ยังคงอยู่ในรัฐธรรมนูญของไทยตลอดมา

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภาของไทยนั้นได้มีการบัญญัติรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๑} มาตรา ๑๓๐ ได้บัญญัติหลักการเรื่อง เอกสิทธิ์เอาไว้เช่นสมาชิกรัฐสภามีเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาดในการกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น และออกเสียงลงคะแนนได้อย่างอิสระ ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องมิได้ ตลอดไปไม่ว่าเมื่อใดเป็นต้น

ในมาตรา ๒๗๗^{๑๒} วรรคท้าย ได้บัญญัติเกี่ยวข้องกับความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาไว้ว่า บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๓๑ มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ความคุ้มกันที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นกรณีพิเศษให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งนอกเหนือจากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยจะได้กำหนดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันให้แก่สมาชิกรัฐสภาแล้ว ก็ยังมีการกำหนดความคุ้มกันให้กลุ่มบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่จะต้องได้รับความคุ้มกันเป็นกรณีพิเศษ เพื่อประโยชน์โดยรวมของชาติและประชาชน ได้แก่ ความคุ้มกันของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างเรียบร้อยราบรื่น และมีอิสระ โดยไม่ถูกขัดขวางและกลั่นแกล้ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^{๑๓} มาตรา ๒๔๑ ได้บัญญัติให้ความคุ้มกันแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เช่นในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา ประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลบังคับใช้ ห้ามไม่ให้ จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวคณะกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวนเป็นต้น

^{๑๐} มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) เรื่อง ๙ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, หน้า ๕.

^{๑๑} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รัฐสภา, ๒๕๕๐). หน้า ๑๐๔-๑๑๐.

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๕-๑๕๕.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐๔.

บทสรุป

พระสงฆ์ย่อมได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองจากพระพุทธศาสนา โดยผ่านทางสีมาในฐานะที่เป็นสังฆสภาของพระสงฆ์ แต่การได้รับความคุ้มครองจากพระพุทธศาสนานั้น เพราะท่านผู้นำรัฐหรือผู้นำประเทศเหล่านั้น มีความเลื่อมใสศรัทธาและยอมรับนับถือพระพุทธศาสนาเป็นหลักสำคัญ ส่วนสมาชิกรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรย่อมได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองจากรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นสังฆสภามีความสำคัญกับพระสงฆ์และพระพุทธศาสนาเพียงใด รัฐสภาก็มีความสำคัญกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประเทศชาติเพียงนั้นดังได้อธิบายมาแล้ว

เอกสารอ้างอิง

คณิน บุญสุวรรณ. ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอ.เอส.พี.รีนติ้งเฮาส์, ๒๕๓๓.

เดโช สนวนานนท์. ความสัมพันธ์ในระหว่างสมัยประชุมในพจนานุกรมศัพท์การเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สหธรรมิก, ๒๕๔๕.

น.ณ. ปากน้ำ. ศิลปะบนใบเสมา. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เมืองโบราณ, ๒๕๒๔.

พระครูโสภณปริยัติสุธี (ศรีบรรดร ภิระมโม). สังฆาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๓.

_____ . ฝังลูกนิมิต-ผูกสีมา วัดญาณเวศกวัน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสหธรรมิก จำกัด, ๒๕๔๓.

พระราชปัญญาเมธี. พระพุทธศาสนาแนวคิดเพื่อพัฒนาสังคมและการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรมการพิมพ์, ๒๕๔๘.

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาบาลี. ฉบับมหาจุฬาเตปิฎก. ๒๕๐๐. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๖.

_____ . พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

มานิตย์ จุมปา. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) เรื่อง ๙ เอกสิทธิ์และความคุ้มครอง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๔.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

นานมีบุ๊คส์ พบิเคชั่นส์, ๒๕๔๒.

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. วินัยมุข เล่ม ๓. พิมพ์ครั้งที่ ๒๐. กรุงเทพมหานคร

: สำนักพิมพ์มูลนิธิมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๒๔.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รัฐสภา, ๒๕๕๐.