

“ใต้เงาเศวตฉัตร” ว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ (ตอนที่ 2)*

กริช ภูเญียมา**

“...รฎุปลาลาโรจนญเเจว มหาเถรสมาคม สงฆทสสนญจ
เอกจณนทมเตน สุตาวี, สยมปิ โยนีโส อุปปรักขิตวา
ราชานมนวาย พุทธศาสน์ อุปตถมกิตุ สงฆราชฎฐูปนูปกาสนั กาละสิ...”
“...ทรงสตับคำกราบบังคมทูลของรัฐบาลและสังฆทศณะในมหาเถรสมาคม โดยเอกฉันทมติแล้ว
ทรงพิจารณาโดยรอบคอบ แม้ด้วยพระองค์เองแล้ว
ทรงอาศัยพระราชอำนาจให้ประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเพื่ออุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา...”
บางส่วนจากบท “สงฆราชฎฐูปนูปกาสนั” ในพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช
21 เมษายน 2532

* “The King’s Patriarch”: The King’s Creation of the Supreme Patriarch in accordance with the Provisions of the Constitution and Sangha Act (Part II).

** Krich Pooyeeyama
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



บทคัดย่อ

แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์จะมีบทบัญญัติระบุถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช แต่กล่าวได้ว่าการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชในแต่ละครั้งยังคงเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจอันมีแหล่งที่มาจากรัฐธรรมนูญในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ดังกล่าว ทั้งนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นเพียง “บทขยายความ” ให้พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยจากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์มีลักษณะแปรเปลี่ยนไปตามแต่ละช่วงเวลา กล่าวคือ กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีทั้งที่ปรากฏในรูปของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่ไม่ว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจจะปรากฏในรูปแบบใด ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การใช้พระราชอำนาจในเรื่องนี้ของพระมหากษัตริย์ล้วนเป็นไปตามการถวายคำแนะนำของฝ่ายบริหาร สำหรับขั้นตอนและวิธีการถวายคำแนะนำคือ ฝ่ายบริหารจะประสานกับฝ่ายคณะสงฆ์แล้วเสนอชื่อสมเด็จพระราชาคณะผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน เพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการสถาปนาถือเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ แบบแผนเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสถาปนารวมทั้งคุณสมบัติของพระเถระผู้จะได้รับการสถาปนาเช่นนี้ มีการยึดถือปฏิบัติกันมาจนกระทั่งกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณี และภายหลังถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ การที่หลักเกณฑ์ตามมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสามดังกล่าวถูกยกเลิกไปโดยผลของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ย่อมทำให้กฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนี้กลับมามีผลใช้บังคับอีกครั้ง เพราะฉะนั้น ขั้นตอนและวิธีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชจึงต้องเกิดจากการประสานกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายคณะสงฆ์ ประการสำคัญคือคุณสมบัติของสมเด็จพระราชาคณะที่จะได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชก็ยังคงต้องเป็นผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์

คำสำคัญ: สมเด็จพระสังฆราช พระราชอำนาจ พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ

Abstract

Although the provisions of the Sangha Act address the royal prerogative to appoint the Supreme Patriarch, each appointment can be understood as the exercise of royal prerogative, to appoint the title, which is vested in the monarch by the Constitution. It should be noted that the provisions on the appointment of the Supreme Patriarch in the Sangha Act is only a “clarification” of the constitutional prerogative on this matter. This research has found that the Constitution, which prescribes the royal prerogative for the appointment of titles, has been changed over time. The norm with regard to the appointment has appeared in various forms: constitutional customary law, general principle of constitutional law, and written provisions of the Constitution. Despite all forms that the constitutional prescription of royal prerogative has taken, historical facts have clearly supported that the exercise of the royal prerogative on this matter must be all in accordance with the advice of the Executive. The procedure of submitting the advice to the monarch is carried out by the Executive, in coordination with the Sangha, submitting the names of qualified monks of Somdej Phra Racha Kana rank to the King to appoint the Supreme Patriarch. The qualification of a prospective Supreme Patriarch is the Somdej Phra Racha Kana of the most seniority ordination-wise. These formalities on the procedure, including the appointment and the qualifications of the candidates, have been repeatedly practiced and accordingly became customary law, and were later codified into the second and third paragraph of Section 7 of the Sangha Act B.E. 2505 as amended by the Sangha Act (No.2) B.E. 2535. As those two paragraphs were repealed by the Sangha Act (No.3) B.E. 2560, the customary law on the matter has become effective again. Therefore, the procedure and the appointment of the Supreme Patriarch must be commenced with the coordination between the Executive and the Sangha. In particular, the Somdej Phra Racha Kana who is to be appointed as the Supreme Patriarch must be the most senior monk ordination-wise.

Keywords: The Supreme Patriarch, Royal Prerogative, Constitutional Monarchy



การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชหลังรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2492

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาฐานันดรศักดิ์...” ถ้อยคำในลักษณะเช่นนี้ได้ถูกใช้ในการบัญญัติรับรองถึงพระราชอำนาจเช่นว่านั้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในระหว่าง พ.ศ. 2492 – พ.ศ. 2494 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับนั้น ไม่ปรากฏว่ามีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชแต่อย่างใด เนื่องจากสมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) วัดบวรนิเวศวิหาร ซึ่งได้รับการสถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2488 ยังคงดำรงตำแหน่งเป็นสกลมหาสังฆปริณายกเรื่อยมา ตราบจนสิ้นพระชนม์ลงใน พ.ศ. 2501

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 14 – 16 : แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจจากหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ (ตาม “เทคนิควิธี” ของคณะรัฐประหาร)

ภายหลังการสิ้นพระชนม์ของสมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) เมื่อปี พ.ศ. 2501 ในวันพระราชพิธีฉัตรมงคล 4 พฤษภาคม 2503¹ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระวันรัต (กิตติโสภโณ ปลด เกตุทัต) วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช² นับเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 14 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สมเด็จพระสังฆราชองค์นี้ทรงอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 2 ปี ก็สิ้นพระชนม์ และใน พ.ศ. 2506 จึงทรงสถาปนาสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาโณทโย อยู่ ช้างโสภา) วัดสระเกศ ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 15 สืบแทน³ โดยปรากฏราชทินนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏและประกาศพระบรมราชโองการให้สถาปนาเป็นที่ “สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ” เช่นเดียวกับสมเด็จพระสังฆราชองค์ก่อน ทั้งนี้ ทรงดำรงอยู่ในฐานะประมุขแห่งฝ่ายพุทธจักรจนถึงปี พ.ศ. 2508 ก็สิ้นพระชนม์ และในปีเดียวกันได้โปรดให้สถาปนาสมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฐายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 16⁴

¹ วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม, สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 14 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พรินติ้ง กรุ๊ป, 2532), น.174.

² พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77, ตอนที่ 38 (ฉบับพิเศษ), 9 พฤษภาคม 2503, น.1 – 7.

³ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และ สมเด็จพระราชาคณะ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 80, ตอนที่ 45 (ฉบับพิเศษ), 13 พฤษภาคม 2506, น.1 – 9.

⁴ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 82, ตอนที่ 102 (ฉบับพิเศษ), 26 พฤศจิกายน 2508, น.1 – 6.

ข้อที่พึงตราไว้คือ การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชทั้งสามองค์นี้ ซึ่งเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2503, พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2508 ตามลำดับ เป็นช่วงเวลาที่ยกเลิกการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มีผลใช้บังคับอยู่ โดยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่ปรากฏบทมาตราที่รับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์แต่อย่างใด ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ ในการสถาปนาฐานันดรชั้นสูงสุดของฝ่ายสงฆ์ให้แก่สมเด็จพระสังฆราชทั้งสามข้างต้น พระมหากษัตริย์ทรงอาศัยกฎเกณฑ์ในทางรัฐธรรมนูญกฎเกณฑ์ใดเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ใช้สถาปนา⁵ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้โดยคณะรัฐประหารซึ่งมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้า โดยสภาพของรัฐธรรมนูญประเภทนี้ซึ่งเจตนาคงจะให้ผลใช้บังคับเพียงชั่วคราว⁶ ย่อมมีจำนวนมาตราไม่มากนัก ดังนั้น ในตัวรัฐธรรมนูญเองจึงจำเป็นต้องมีบทกฎหมายที่ใช้สำหรับ “อุดช่องว่าง” กรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญครอบคลุมไปไม่ถึง ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับดังกล่าว มีบทกฎหมายลักษณะข้างต้นคือมาตรา 20 ความว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ๆ ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย...”⁷ อะไรคือ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ

⁵ จริยอยู่ แม้มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น จะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช” แต่ดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วในตอนต้นที่ 1 การสรุปว่าพระราชอำนาจเช่นนั้นของพระมหากษัตริย์มีแหล่งที่มาจาก “รัฐธรรมนูญ” จะเป็นแนวทางที่มีเหตุผล ผลอดจนสามารถอธิบายถึงข้อเท็จจริงกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นระบบสอดคล้องกันมากกว่า บทบัญญัติในกฎหมายคณะสงฆ์ว่าด้วยพระราชอำนาจในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช จึงเป็นเพียงการยืนยันถึงพระราชอำนาจในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นเท่านั้น แต่ไม่อาจถือได้ว่าบทกฎหมายข้างต้นเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจแต่อย่างใด ดู กริช ภูนิยามา, “ได้เงาเสด็จ” ว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ตอนที่ 1), *วารสารนิติศาสตร์*, ฉบับที่ 1, ปีที่ 46, น.123 – 126 (มีนาคม 2560) ข้อสังเกตคือ เมื่อในทางปฏิบัติรูปแบบของการประกาศพระบรมราชโองการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชไม่ได้อ้างอิงกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ทรงใช้ในการสถาปนา การวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปในประเด็นนี้จึงมีความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น ดู *เพ็ญอ้าง*, น.124.

⁶ อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มีผลใช้บังคับอยู่จนกระทั่ง พ.ศ. 2511 จึงถูกยกเลิกเนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511) รวมระยะเวลาใช้บังคับของรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ถึง 9 ปีเศษ

⁷ มาตรา 20 ข้างต้น ถือเป็นครั้งแรกที่มีการนำ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” มาใช้เพื่ออุดช่องว่างของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ซึ่ง “เทคนิควิธี” แบบเดียวกันนี้ ถูกนำไปใช้ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ตราขึ้นภายหลังจากนั้นทุกฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (มาตรา 22) รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (มาตรา 30) และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (มาตรา 30)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวสองฉบับล่าสุด ก็ปรากฏบทกฎหมายที่มีหน้าที่ (function) เช่นเดียวกันนี้ หากแต่ใช้ถ้อยบัญญัติต่างออกไปเล็กน้อย โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวเรียกกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้อุดช่องว่าง เมื่อเกิดกรณีไม่มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสำหรับบังคับใช้กับข้อเท็จจริงว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ดู มาตรา 38 และมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2549 และพุทธศักราช 2557 ตามลำดับ



ประชาธิปไตย” ซึ่งมาตรา 20 กำหนดให้นำมาใช้ข้อช่องว่างในการบังคับใช้บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อธิบายได้ว่า สิ่งดังกล่าวสามารถค้นหาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับก่อน ๆ ที่เคยได้บัญญัติรับรองเรื่องเหล่านั้นไว้⁸ จึงควรเข้าใจเสียตั้งแต่ในขั้นต้นว่า

⁸ มีข้อมูลว่าบทุดช่องว่างนี้เป็นผลงานการร่างของพระยาอรรถกรกรียนิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) ประธานคณะกรรมการฝ่ายกฎหมายของคณะรัฐประหาร ดังปรากฏในคำไว้อาลัยของพลโท อำพร จินตกานนท์ หนึ่งในกรรมการเนื่องในโอกาสงานพระราชทานเพลิงศพพระยาอรรถกรกรียนิพนธ์ ซึ่งได้เล่าถึงเหตุการณ์นี้ว่า “...อนึ่ง โดยที่คณะกรรมการเห็นว่า ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ที่ร่างนี้ไม่ควรจะมีบทมาตรามากมายหรือยืดยาวแบบรัฐธรรมนูญที่จะใช้ถาวร จึงควรบัญญัติไว้แค่หลักการใหญ่ ๆ ท่านเจ้าคุณอรรถกรกรียนิพนธ์เห็นชอบด้วย...รัฐธรรมนูญที่บัญญัติข้อความสั้น ๆ อาจไม่สมบูรณ์พอ ท่านเห็นว่าควรมีบทบัญญัติที่จะนำเอาประเพณีการปกครองของไทยใหม่ (หมายถึงประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย – ผู้เขียน) มาอนุโลมใช้ได้ด้วย จึงได้มีบทบัญญัติมาตรา 20 เปิดทางไว้...” ดู อำพร จินตกานนท์, “ท่านเจ้าคุณอรรถกรกรียนิพนธ์,” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถกรกรียนิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์), (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2521), น.32 ทั้งนี้ ไม่ปรากฏคำอธิบายในทางคำร่าที่เป็นกิจจะลักษณะถึงที่มาที่ไปตลอดจนสถานะทางกฎหมายของถ้อยคำดังกล่าวนี้โดยตัวของพระยาอรรถกรกรียนิพนธ์เอง ดู ฤกษ์ วงศ์วิเศษ, “มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.137 คงมีแต่เพียงการยกตัวอย่างซึ่งปรากฏในการบรรยายเรื่อง “กระทรวงยุติธรรมและนโยบายการป้องกันราชอาณาจักร” อันเป็นประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหาร โดยพระยาอรรถกรกรียนิพนธ์อธิบายว่า เมื่อตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจในการออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาของฝ่ายบริหารไว้ กรณีจึงต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 20 ข้างต้นกล่าวคือ ปัญหาที่ว่าจะตราพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่นั้น จะต้องวินิจฉัยไปตาม “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” และโดยที่ปรากฏว่าตามประเพณีการปกครองฯ เช่นว่านั้น พระมหากษัตริย์ย่อมทรงใช้พระราชอำนาจทางคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ดังนั้น จึงต้องวินิจฉัยว่าพระมหากษัตริย์ (โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี) ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกาได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการเหล่านั้น ดู พระยาอรรถกรกรียนิพนธ์, “กระทรวงยุติธรรมและนโยบายป้องกันราชอาณาจักร,” ใน หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ พระยาอรรถกรกรียนิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์), (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2521), น.101 จากคำบรรยายของท่านผู้เป็น “ต้นตำรับ” ของบทบัญญัติมาตรา 20 ได้แสดงให้เห็นถึงหน้าที่ของ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ที่นำมาใช้ข้อช่องว่างของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งมีบทมาตราน้อยไม่มากนัก จึงอาจเกิด “ช่องว่าง” ในการบังคับใช้บังคับของอำนาจในการออกพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาที่ท่านยกตัวอย่าง กระนั้น ในคำบรรยายเองก็มีได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้งว่า ประเพณีการปกครองฯ ซึ่งจะนำมาใช้ข้อช่องว่างจะค้นหาได้โดยวิธีใด

ดังกล่าวแล้วว่า “เทคนิควิธี” ตามมาตรา 20 นี้ ได้ถูกนำไปใช้ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ตราขึ้นภายหลังด้วย ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ซึ่งมีมาตรา 22 เป็นบทุดช่องว่างเช่นนี้ ปรากฏข้อเขียนของ หยุต แสงอุทัย ซึ่งอธิบายถึงกรณีดังกล่าวไว้สั้น ๆ เพียงว่า ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะรู้ได้โดยนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่แล้ว ๆ มา มาเปรียบเทียบกับดู ดู หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2516), น.158

ในยุคที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มีผลใช้บังคับ มโนทัศน์เกี่ยวกับ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ได้ถูกสังเคราะห์ในทางวิชาการจนเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ผ่านงานของ วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในคำอธิบายเกี่ยวกับมาตรา 30 ซึ่งเป็นบทุดช่องว่างของธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับนี้ วิษณุและบวรศักดิ์ชี้ให้เห็นว่าประเพณีการปกครองฯ ในมาตรา 30 หมายถึง ประเพณีตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับก่อน ๆ ตั้งแต่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทยเป็นต้นมา ซึ่งก็จะถือว่าเป็นประเพณีได้ควรมีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองถึงเรื่องนั้น ๆ ไว้แล้วหลายหน สำหรับวิธีการค้นหาประเพณีการปกครองฯ สามารถทำได้โดยการนำรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ มาเปรียบเทียบกับหาหลักเกณฑ์ร่วมกัน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องไม่ขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองนี้ไม่ว่าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ดู วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520, (กรุงเทพมหานคร : นานักวิชาการพิมพ์, 2520), น.167 – 169.

ถ้อยบัญญัติ “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ในที่นี้ ไม่ใช่สิ่งเดียวกับ “รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี”⁹ แต่เป็นเพียง “เทคนิควิธี” ของคณะรัฐประหารในการค้นหากฎเกณฑ์ทางกฎหมายมาใช้อเพื่ออุดช่องว่างของรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่พวกตนตราขึ้นเท่านั้น สิ่งที่ต้องขบคิดต่อไปคือ ถ้าเช่นนั้น ในทางกฎหมายจะจัดให้ประเพณีการปกครองฯ ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ประเภทใด จะเห็นได้ว่า จากคำสอนทางตำราที่อธิบายถึงวิธีค้นหาประเพณีการปกครองฯ ว่าให้ย้อนไปพิจารณาควบกับบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ นั้น กระบวนการดังกล่าวจะมีความคล้ายคลึงกับวิธีการสกัด “หลักกฎหมายทั่วไป” อยู่ไม่น้อย¹⁰ และมีผู้อธิบายไว้อย่างชัดเจนว่า จริงอยู่แม้บทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองจะใช้คำว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” อันชวนให้เข้าใจได้ว่าเป็นเรื่องของกฎหมายจารีตประเพณี แต่วิธีการได้มาซึ่งประเพณีการปกครองฯ มาจากการตรวจสอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในอดีตและสกัดหลักทั่วไปร่วมกันออกมา การกระทำเช่นนี้จึงเป็นการค้นหา “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” (หลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ – ผู้เขียน) ที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับบัญญัติรับรองไว้เหมือน ๆ กัน มิใช่เรื่องของกฎหมายจารีตประเพณี อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ได้มาจากทางปฏิบัติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจนมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นกฎหมายแต่อย่างใด¹¹

⁹ กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, *เพ็ญอวัจ*, น.139.

¹⁰ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสปรากฏคำอธิบายว่า หลักกฎหมายทั่วไป (Principes Généraux du Droit) เป็นสิ่งที่สกัดออกมาจากตัวบทกฎหมาย (texte du droit) ดู พนม เอี่ยมประยูร, “หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส,” ใน หนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พนม เอี่ยมประยูร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น.53 อีกทั้งวิธีค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปเช่นนี้ ยังเป็นที่ยอมรับกันในทางตำรากฎหมายไทย อาทิ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.141, เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น.430 – 431, สมยศ เชื้อไทย, *คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), น.98 – 99 อย่างไรก็ตาม สมยศยังอธิบายด้วยว่า หากเกิดปัญหาไม่อาจสกัดหลักกฎหมายทั่วไปจากบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรได้ เช่นนี้จำเป็นต้องค้นหาหลักกฎหมายทั่วไปจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งหมายถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ประจำจิตใจของมนุษย์มาปรับใช้แก่กรณี ดู สมยศ เชื้อไทย, *เพ็ญอวัจ*, น.99 เช่นเดียวกับเกรียงไกรที่เห็นว่า หากเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น เพื่อผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมองค์กรผู้มีหน้าที่ปรับใช้กฎหมายจะต้องสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั่นเอง โดยเป็นหลักความยุติธรรมที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเท่านั้น ดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *เพ็ญอวัจ*, น.431.

¹¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538), น.266 – 267 กระนั้น มีข้อควรสังเกตด้วยว่า คำอธิบายทางตำราที่ว่าหลักกฎหมายทั่วไปเป็นสิ่งที่สามารถสกัดออกมาได้จากตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น โดยสภาพ “กฎหมายลายลักษณ์อักษร” ในที่นี้ย่อมหมายถึงเฉพาะกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่เท่านั้น ไม่รวมถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ยกเลิกไปแล้วด้วย แต่ตรงกันข้าม เทคนิควิธีในการค้นหาประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย คือการย้อนไปพิจารณาควบกับบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ (ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว) และสกัดหลักทั่วไปที่บทบัญญัติเหล่านั้นมีร่วมกันออกมา ด้วยกระบวนการได้มาที่แตกต่างกันเช่นนี้ หากกล่าวอย่างเคร่งครัดแล้ว ประเพณีการปกครองฯ เช่นว่านั้น อาจไม่ใช่สิ่งเดียวกับหลักกฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม จากคุณลักษณะทางกฎหมายและวิธีการได้มาซึ่งประเพณีการปกครองฯ ดังได้พรรณนามาข้างต้น อันมีความใกล้เคียงอย่างยิ่งกับคุณลักษณะและวิธีการได้มาซึ่งหลักกฎหมายทั่วไป จึงพออนุมานได้ว่าสถานะของสิ่งดังกล่าวคือหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ



เมื่อพิจารณาจากธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ย้อนขึ้นไป พบว่า ก่อนหน้านั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ได้บัญญัติรับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้ตามมาตรา 12 และมาตรา 10 ตามลำดับ จึงพอถือได้ว่านับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 เป็นต้นมา เรื่องพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์แก่บุคคลนี้ ได้มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับก่อน ๆ บัญญัติรับรองเอาไว้แล้วหลายหน จนมีสถานะเป็น “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ตามมาตรา 20 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้¹² หรืออีกนัยหนึ่งคือ เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญที่จะยกมาปรับใช้แก่กรณีได้ ดังนั้น การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชทั้งสามครั้งของพระมหากษัตริย์ใน พ.ศ. 2503, พ.ศ. 2506 และ พ.ศ. 2508 อันถือเป็นการพระราชทานฐานันดรศักดิ์ชั้นสูงสุดในฝ่ายสงฆ์ แหล่งที่มาแห่งอำนาจที่ทรงใช้ปฏิบัติกรณียกิจดังกล่าวก็คือหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญอันสกัดได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่รับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้ ทั้งนี้เป็นไปตามกลไกของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ตามที่อธิบายมาแล้วนั่นเอง

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขององค์ที่ 17 : การกลับไปสู่แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจแบบรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (อุฎฐายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 16 ซึ่งได้รับสถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2508 ทรงดำรงตำแหน่งเป็นประมุขสงฆ์ของประเทศไทยมาจนถึง พ.ศ. 2514 ก็สิ้นพระชนม์ลง ในปีถัดมา ตรงกับวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนา สมเด็จพระวันรัต (ปยุตฺตสิริ ปุ่น สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม ขึ้นเป็นที่สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช¹³ นับเป็นองค์ที่ 17 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ที่น่าสนใจเนื่องจากการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 17 เกิดขึ้นในระหว่างที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองของคณะรัฐประหาร (ซึ่งเรียกตนเองว่า “คณะปฏิวัติ”) นำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นให้ต้องพิจารณาสำหรับกรณีนี้คือ คณะรัฐประหารได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งใช้บังคับอยู่ใน

¹² มีคำอธิบายเช่นกันว่า เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ แล้ว บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ จัดเป็นตัวอย่างของสิ่งที่เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ดังกล่าว ดู วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.168.

¹³ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89, ตอนที่ 114 (ฉบับพิเศษ), 27 กรกฎาคม 2515, น.1 – 7 อนึ่ง พระบรมราชโองการองค์นี้ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด ข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้จะได้วิเคราะห์ให้เห็นต่อไปข้างหน้า

ขณะนั้นลงในวันเดียวกัน โดยคณะบุคคลดังกล่าวได้ปกครองประเทศในฐานะ “รัฐอธิปไตย” โดยไม่มีรัฐธรรมนูญอยู่จนกระทั่งวันที่ 15 ธันวาคม 2515 จึงจัดให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 อันเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ยกร่างขึ้นเพื่อใช้บังคับไปพลางก่อนในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ (กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517)

เท่ากับว่า ในวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 อันเป็นวันที่ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช (ปยุตฺตสิริ) นั้น ประเทศไทยไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ กล่าวโดยเฉพาะคือในระบบกฎหมายไทยเวลานั้น ไม่มีกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งรับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช เช่นนี้แล้ว ในทางกฎหมายจึงมีปัญหาว่าการดำเนินพระราชปฏิบัติของพระองค์ในครั้งนี้ ทรงอาศัยกฎหมายในทางรัฐธรรมนูญกฎหมายใดเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจ

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วว่า พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ที่ทรงใช้ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชเป็นอำนาจตามนิติโบราณราชประเพณีที่มีมาตั้งแต่ครั้งยังปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตย และระบบกฎหมายของประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ได้รับเอาพระราชอำนาจในเรื่องนี้เข้ามาสู่ระบอบการปกครองแบบใหม่ด้วย โดยในขั้นต้นสิ่งดังกล่าวปรากฏในรูปของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีจนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึงมีการนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกที่พึงตั้งข้อสังเกตไว้คือ การเอากฎหมายจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรหาได้ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีเช่นนั้นสูญเสีย “ความเป็นกฎหมาย” ที่มีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามไม่¹⁴ เพียงแต่ในแง่ของการปรับใช้ข้อกฎหมาย องค์การผู้เกี่ยวข้องย่อมปรับใช้หรืออ้างอิงกฎหมายจากส่วนที่ปรากฏในรูปบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร¹⁵ ด้วยเป็นสิ่งที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ต่างจากกฎหมายในส่วนจารีตประเพณีที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นนามธรรมยิ่งกว่า เนื่องจากปรากฏในรูปของ “ทางปฏิบัติ” เท่านั้น และประการสำคัญคือ หากต่อมากฎเกณฑ์ในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร

¹⁴ ในทางตำราเมื่ออธิบายว่า กรณีเช่นนี้ต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวได้ถูกยอมรับและบังคับใช้ในสองช่องทาง (Two Tracks) ช่องทางแรกผ่านบทบัญญัติอันเป็นลายลักษณ์อักษร และช่องทางที่สองผ่านคุณลักษณะในฐานะจารีตประเพณีที่ยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง ดู David J. Bederman, *Custom as a Source of Law*, (New York: Cambridge University Press, 2010), p.178 กล่าวโดยชัดแจ้งคือ การนำกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องใดมาประมวลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Codification) มิได้กระทบต่อกระบวนการก่อรูปของกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนั้นที่ยังคงดำเนินไปอย่างต่อเนื่องแต่อย่างใด ดู *Ibid.*, p.126.

¹⁵ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยน “ฐาน” การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จากกฎหมายจารีตประเพณีไปเป็นกฎหมายที่ปรากฏในรูปบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการปรับใช้กฎหมายเช่นนั้นภายใต้โครงสร้างของบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรนั่นเอง ดู *Ibid.*, p.178

วิธีปฏิบัติเช่นนี้ สอดคล้องกับที่ผู้กล่าวไว้ในโลกสมัยใหม่จารีตประเพณีมิใช่บ่อเกิดของกฎหมายที่มีความสำคัญมากนัก โดยกฎหมายลักษณะดังกล่าวถือเป็นเพียงบ่อเกิดลำดับรอง (Subordinate Source of Law) เท่านั้น ดู H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1981), p.44.



ดังกล่าวถูกยกเลิกไปไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม โดยหลักแล้ว กฎเกณฑ์เรื่องเดียวกันที่ปรากฏอยู่ในรูปของจารีตประเพณีย่อมถูกนำมาบังคับใช้แก่กรณีอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เมื่อในวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 อันเป็นวันที่พระมหากษัตริย์ใช้พระราชอำนาจสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้ในมาตรา 11 ได้ถูกคณะรัฐประหารยกเลิกเสียแล้ว และในระหว่างนั้นก็มิปรากฏพบบัญญัติระดับรัฐธรรมนูญรับรองถึงพระราชอำนาจในเรื่องนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด จึงเป็นภาวะที่ถือได้ว่าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรสำหรับนำมาปรับใช้แก่กรณี อันส่งผลให้กฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันที่อยู่ในรูปจารีตประเพณีจะต้องถูกนำมาบังคับใช้อีกครั้ง การดำเนินพระราชปฏิบัติเพื่อสถาปนาสังฆประชุมเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 จึงเป็นไปโดยอำนาจตามนิติโบราณราชประเพณีที่ตกทอดมาจากระบอบการปกครองแบบเก่า และในทางกฎหมายอาจกล่าวได้ว่า กรณีข้างต้นนี้พระมหากษัตริย์ทรงมีรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีว่าด้วยพระราชอำนาจในการสถาปนาสมณฐานันดรศักดิ์เป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจ

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชของคํที่ 18 : แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจจากหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ (ตาม “เทคนิควิธี” ของคณะรัฐประหาร)

สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ปุ่น สุขเจริญ) สิ้นพระชนม์ลงใน พ.ศ. 2516 ภายหลังเสร็จสิ้นการพระราชทานเพลิงพระศพในเดือนเมษายน 2517 แล้ว ลุถึงเดือนมิถุนายน 2517 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ วาสโน นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ ดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระสังฆราช¹⁶ นับเป็นองค์ที่ 18 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์นี้เกิดขึ้นในขณะที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มีผลใช้บังคับอยู่ รัฐธรรมนูญชั่วคราวที่ตราขึ้นโดยคณะรัฐประหารฉบับนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ซึ่งมีบทมาตราไม่มากนัก และประการสำคัญคือในรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติที่รับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้แต่อย่างใด กระนั้น โดยแบบแผนของการบัญญัติรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่สืบมาจากธรรมนูญการปกครองฯ พุทธศักราช 2502 ผู้ร่างธรรมนูญการปกครองฯ พุทธศักราช 2515 ได้จัดให้มีบทอุดช่องว่างสำหรับกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งบทบัญญัติในธรรมนูญฉบับนี้ครอบคลุมไปไม่ถึงไว้ตามมาตรา 30 ความว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย...” จึงเป็นดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า

¹⁶ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 91, ตอนที่ 106 (ฉบับพิเศษ), 22 มิถุนายน 2517, น.1 – 5.

แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ทรงใช้สถาปนาสมเด็จพระสังฆราชของคณีย่อมได้แก่ “หลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ” ว่าด้วยพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมณฐานันดรศักดิ์ หรือที่ถ้อยบัญญัติตามมาตรา 30 เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ซึ่งสามารถค้นหาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่รับรองถึงกรณีดังกล่าวไว้ ทั้งนี้ หากพิจารณาจากรัฐธรรมนูญการปกครองฯ พุทธศักราช 2515 ย้อนขึ้นไป พบว่า นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยในอดีตหลายฉบับได้บัญญัติรับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ กล่าวโดยละเอียดได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 12) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 (มาตรา 10) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (มาตรา 11) จึงพอถือได้ว่าการมีพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในเรื่องนี้เป็นประเพณีการปกครองฯ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ อันเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจที่รองรับพระราชปฏิบัติเพื่อการแต่งตั้งประมุขของฝ่ายสงฆ์ในครั้งนี้

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 และองค์ที่ 20 : แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (วาสน์ วาสโน นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ทรงดำรงตำแหน่งเป็นสกลมหาสงฆปริณายกตั้งแต่ พ.ศ. 2517 และสิ้นพระชนม์ลงใน พ.ศ. 2531 หลังเสร็จสิ้นงานพระเมรุใน พ.ศ. 2532 แล้ว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาสมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฒโน เจริญ คชวัตร) วัดบวรนิเวศวิหาร ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2532¹⁷ สมเด็จพระสังฆราชของคณียังทรงดำรงตำแหน่งยาวนานจนกระทั่งสิ้นพระชนม์เมื่อ พ.ศ. 2556 และเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560 จึงได้สถาปนาสมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อมพโร อัมพร ประสัถยพงศ์) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช นับเป็นองค์ที่ 20¹⁸ และดำรงตำแหน่งประมุขสงฆ์มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2561)

กล่าวได้ว่าการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชทั้งสององค์นี้ เกิดขึ้นขณะที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญรับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยครั้งสถาปนาสมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฒโน) เป็นสมเด็จพระสังฆราช เมื่อ พ.ศ. 2532 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น บัญญัติรับรองถึงพระราชอำนาจในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 9 และเช่นเดียวกับการสถาปนาสมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อมพโร)

¹⁷ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 106, ตอนที่ 63 (ฉบับพิเศษ), 21 เมษายน 2532, น.1 – 7.

¹⁸ พระราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอนที่ 5 ข, 12 กุมภาพันธ์ 2560, น.1 – 3.



เป็นสมเด็จพระสังฆราชใน พ.ศ. 2560 แม้ขณะนั้นประเทศไทยจะตกอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557¹⁹ อันเป็นผลผลิตจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่ด้วยมาตรา 2 วรรคสองของรัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้ ทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 2 พระมหากษัตริย์ ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย²⁰ เท่ากับว่าในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560 ที่ทรงโปรดฯ ให้ประกอบพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชนั้น บทบัญญัติมาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ที่รับรองเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และถือเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ทรงใช้ในการตั้งประมุขสงฆ์องค์ที่ 20

พระราชอำนาจในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช : พระราชอำนาจ “ตามพระราชอัธยาศัย” ?

ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ที่มีขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา นอกจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องมีแหล่งที่มาจาก “รัฐธรรมนูญ” แล้ว กระบวนการใช้พระราชอำนาจเหล่านี้ย่อมต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดด้วย ประการสำคัญคือ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินที่กระทำในรูปเอกสารลายลักษณ์อักษร ต้องมีรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือบุคคลอื่นที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วยเสมอ²¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ใช้หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า “การกระทำใด ๆ ของกษัตริย์ ต้องมีกรรมการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามด้วย โดยได้รับความยินยอมของคณะกรรมการราษฎร จึงจะใช้ได้ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ”²² ซึ่งหลักการเช่นนี้ยังคงปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรื่อยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน²³

¹⁹ รัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2557 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

²⁰ ภายหลังยึดอำนาจได้เป็นผลสำเร็จ คสช. ได้ออกประกาศฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว พุทธศักราช 2557 มาตรา 2 วรรคสองของรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้รับรองให้บทบัญญัติหมวด 2 ข้างต้น ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

²¹ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (กรุงเทพมหานคร : บารุงสาส์น, 2511), น.1005.

²² สมควรตั้งเป็นข้อสังเกตว่ามีเพียงรัฐธรรมนูญฉบับนี้เท่านั้น ที่บัญญัติให้การกระทำใด ๆ ของพระมหากษัตริย์ที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตกเป็นโมฆะ รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ตราขึ้นในภายหลังมิได้บัญญัติถึงผลในกรณีที่ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้แต่อย่างใด ดู ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พระราชอำนาจ การลงพระปรมาภิไธย และ

กระบวนการใช้พระราชอำนาจเพื่อตั้งสมณศักดิ์ฐานันดรแก่พระสงฆ์นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ คือต้องมีบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วยเสมอ ในการตั้งสมณศักดิ์พระสงฆ์คราวหนึ่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีพระราชกระแสรับสั่งถึงคณะกรรมการราษฎรว่า การที่พระองค์จะทรงเซ็นสัญญาบัตรตั้งสมณศักดิ์พระสงฆ์นั้นจะต้องมีการราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดลงนามรับสนองพระบรมราชโองการด้วย มิเช่นนั้นจะตกเป็นโมฆะตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ภายหลังคณะกรรมการราษฎรจึงอนุโลมตามพระราชประสงค์ โดยพระยาโมปกรณ์นิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎรได้มีหนังสือกราบบังคมทูลว่าจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในกรณีดังกล่าวเอง²⁴ ลักษณะเช่นนี้ย่อมแตกต่างกับทางปฏิบัติที่มีมาก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในการตั้งสมณศักดิ์ไม่ว่าในลำดับขั้นใด ๆ หากต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่²⁵

กล่าวให้ถึงที่สุด กฎเกณฑ์เรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีที่มาจากหลัก “พระมหากษัตริย์ทรงทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) ซึ่งเป็นข้อความสำคัญของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในรัฐประเพณีพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของรัฐ (Head of State) ย่อมแยกต่างหากเป็นคนละคนกับหัวหน้าของรัฐบาล (Head of Government) ผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ลักษณะทวินิยม (Dualism)²⁶ ดังกล่าวนี้นิยมนำให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในผลซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่โดยที่รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้พระมหากษัตริย์ต้องลงพระปรมาภิไธยในเอกสารอย่างใดอย่างหนึ่งอันเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น เพื่อให้การไม่ต้องรับผิดชอบเป็นไปโดยบริบูรณ์ ราชอาณาจักรประชาธิปไตยจึงได้คิดค้นเทคนิคทางกฎหมายเรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (Countersign) ขึ้นมาสำหรับใช้ถ่ายโอนความรับผิดชอบ

การสนองพระบรมราชโองการ,” ใน พระราชอำนาจ องค์มนตรี และผู้มีบารมีนอกรัฐธรรมนูญ, รวบรวมโดยภิญโญ ไตรสุริยธรรมา (กรุงเทพมหานคร : โอเพ่น บัคส์, 2550), น.31 - 32.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 182 บัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ”

²⁴ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, สร0201.26.1/2, เอกสารกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง การทรงเซ็นสัญญาบัตรสมณศักดิ์ ต้องมีคณะกรรมการราษฎรลงนามด้วยฯ (22 ตุลาคม 2475 – 29 ตุลาคม 2475).

²⁵ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2464 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โปรดให้สถาปนาพระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นชินวรสิริวัฒน์ (สิริวฑฒโน ม.จ.ภูซังค์ ชมพูนุท) ซึ่งดำรงสมณศักดิ์ที่สมเด็จพระพุฒาจารย์ ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่หนกลาง ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชเจ้า ในพระบรมราชโองการประกาศสถาปนาดังกล่าว มิได้มีบุคคลลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่อย่างใด ดู ประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเจ้า, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 38, 27 สิงหาคม พ.ศ. 2464, น. 200.

²⁶ เจษฎา พรไชยา, พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), น.242.



จากพระมหากษัตริย์ไปยังบุคคลอื่น โดยเทคนิคเช่นนี้ การลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในกิจใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินจึงต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเสมอ (ซึ่งโดยปกติคือหัวหน้าของรัฐบาลเว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้เห็นเป็นอย่างอื่น) และบุคคลดังกล่าวย่อมต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นในกิจนั้น ๆ แทนองค์พระมหากษัตริย์ด้วย

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น “อำนาจ” และ “ความรับผิดชอบ” เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่เคียงคู่กันเสมอ²⁷ เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ทรงต้องรับผิดชอบในกิจใด ๆ ที่ลงพระปรมาภิไธยแล้ว พระองค์ก็ไม่ควรทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะริเริ่มกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจนั้นด้วยเช่นกัน โดยหลักแล้วการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงย่อมเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรต่าง ๆ (โดยบุคคลเช่นว่านี้ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ “ตัวจริง” จะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในกิจนั้น ๆ แทนพระมหากษัตริย์) อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติ “ข้อยกเว้น” ให้พระราชอำนาจบางอย่างของพระมหากษัตริย์เป็น “เรื่องส่วนพระองค์” กล่าวคือพระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจนั้น ๆ ได้ด้วยพระองค์เองโดยไม่ต้องมีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายคำแนะนำ เราอาจเรียกพระราชอำนาจลักษณะนี้ว่า “พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย”²⁸ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการใช้อำนาจทางการเมือง²⁹ เช่น การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีซึ่งเป็นที่ปรึกษาของพระองค์³⁰ หรือการแต่งตั้งข้าราชการในพระองค์³¹ เป็นต้น อนึ่ง แม้พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจในกลุ่มนี้ได้เองตามพระราชอัธยาศัย แต่กระบวนการใช้พระราชอำนาจก็ยังคงเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นเดียวกันกับการใช้พระราชอำนาจกรณีทั่วไป คือต้องมีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเพื่อรับผิดชอบในกิจที่ได้กระทำดังกล่าวแทนองค์พระมหากษัตริย์อยู่นั่นเอง ต่างกันแต่เพียงว่าในกรณีของพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยนั้นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการย่อมไม่อาจถวายคำแนะนำอย่างใดแก่พระมหากษัตริย์ได้ และหากถวายก็ไม่จำเป็นต้องทรงปฏิบัติตาม³² แนวทางตามที่อธิบายนี้จึงดูประหนึ่งย้อนแย้งกับตรรกะที่ว่า “อำนาจ” และ “ความรับผิดชอบ” เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่เคียงคู่กัน เพราะเห็นได้ชัดว่าในกรณีเช่นนี้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการซึ่งต้องรับผิดชอบในกิจที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำนั้น มิได้มี

²⁷ ปิยบุตร แสงกนกกุล, “พระราชอำนาจกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข,” ใน *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น.21.

²⁸ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2530), น. 377.

²⁹ หากพระราชอำนาจใดมีความเกี่ยวข้องกับกิจการทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญไม่สมควรบัญญัติให้เรื่องนั้นเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย เพราะอาจกระทบต่อพระราชสถานะของพระมหากษัตริย์ที่ต้องดำรงพระองค์เป็นกลางทางการเมืองได้ ดู ปูนเทพ ศิริพงษ์, “พระราชอำนาจที่ยังร่างพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.73.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเลือกและแต่งตั้งองคมนตรีหรือการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 15 บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการในพระองค์พ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

³² วิษณุ เครืองาม และ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.73.

อำนาจใด ๆ ในกิจนั้นเลย สภาพดังกล่าวยิ่งช่วยยืนยันให้เห็นถึงความเป็น “ข้อยกเว้น” ของพระราชอำนาจตามพระราชอัยยาศัย และการที่พระราชอำนาจประเภทนี้มีสถานะเป็นเพียงข้อยกเว้นส่งผลตามมาคือ พระราชอำนาจตามพระราชอัยยาศัยย่อมมีอยู่อย่างจำกัด ในกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งให้พระราชอำนาจในเรื่องใด “เป็นไปตามพระราชอัยยาศัย” หรือระบุด้วยถ้อยคำอื่นที่อาจแสดงว่ามีความหมายอย่างเดียวกันแล้ว ย่อมไม่อาจตีความว่าเรื่องนั้นเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัยยาศัยได้³³

ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีหลายท่านพยายามอธิบายว่า พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช เป็นพระราชอำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาดและเป็นไปตาม “พระราชอัยยาศัย” ส่วนพระองค์โดยแท้ กล่าวคือพระมหากษัตริย์จะทรงสถาปนาพระเถระรูปใดรูปหนึ่งที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต้องตามพระราชอัยยาศัยขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชก็ได้³⁴ กระนั้น เมื่อสำรวจบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กลับพบว่าไม่เคยปรากฏเนื้อหาความระบุให้พระราชอำนาจประเภทนี้เป็นไปตาม “พระราชอัยยาศัย” ของพระมหากษัตริย์ หรือระบุด้วยถ้อยคำอื่นที่มีความหมายในทำนองเดียวกัน จึงไม่อาจสรุปได้ว่า การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพระราชอัยยาศัยอันจะริเริ่มดำเนินการได้โดยพระองค์เองแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ดังได้กล่าวแล้วว่า “รัฐธรรมนูญ” อันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ที่ทรงใช้แต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชแต่ละคราว นอกจากจะปรากฏเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแล้ว ในบางช่วงเวลากฎเกณฑ์เช่นนั้นยังปรากฏตัวในรูปแบบที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีบ้าง หรือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญบ้าง กล่าวโดยละเอียดคือ การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขององค์ที่ 12 (พ.ศ. 2481), องค์ที่ 13 (พ.ศ. 2488) และองค์ที่ 17 (พ.ศ. 2515) เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงอาศัยแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจจากรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีว่าด้วยพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ ส่วนการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขององค์ที่ 14 (พ.ศ. 2503), องค์ที่ 15 (พ.ศ. 2506), องค์ที่ 16 (พ.ศ. 2508) และองค์ที่ 18 (พ.ศ. 2517) นั้น แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ให้แก่สมเด็จพระสังฆราชแต่ละองค์คือหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ ปัญหาจึงมีว่า ในช่วงเวลาที่พระราชอำนาจดังกล่าวมีบ่อเกิดมาจากกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มีลักษณะเช่นใด จะเป็นไปโดยพระราชอัยยาศัยหรือไม่³⁵

³³ วิษณุ เครืองาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 28*, น.377 - 378.

³⁴ อาทิจ ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชกับนิติราชประเพณี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2559, จาก <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/> และบทสัมภาษณ์ ปรีชา สุวรรณทัต, “พ.ร.บ. สงฆ์ ปมตั้ง “พระสังฆราช” มลทิน “รถเบนซ์หรู” สมเด็จพระสังฆราช ...?” รายการตอบโจทย ออกอากาศวันที่ 2 สิงหาคม 2559, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2559, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=RgkuTO-JPIM>.

³⁵ เรื่องนี้เป็นประเด็นที่น่าพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจคือ “รัฐธรรมนูญจารีตประเพณี” ดังได้อธิบายไว้ในบทความตอนที่ 1 ว่า กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีที่มาจากนิติราชประเพณีที่ตกทอดมาจากระบอบ



สิ่งที่สามารถตอบคำถามนี้ได้ดีที่สุดคือข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น ซึ่งแสดงให้เห็นผ่านการปฏิบัติตลอดจนสรรพเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยจากการศึกษาพบว่าการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 12 และองค์ที่ 13 แม้ในช่วงเวลานั้นบ่อเกิดแห่งพระราชอำนาจจะอยู่ในรูปของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กระบวนการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ยังคงดำเนินตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย คือเป็นไปตามคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายบริหาร³⁶ และมีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ³⁷

สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 14, องค์ที่ 15, องค์ที่ 16 และองค์ที่ 18 ได้รับสถาปนาขณะที่ยังประเทศอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (กล่าวคือ องค์ที่ 14 – 16 ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และองค์ที่ 18 ได้แก่ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515) อันเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวที่เป็นผลผลิตของการรัฐประหาร รัฐธรรมนูญประเพณีนั้นนอกจากจะบัญญัติไว้เพียงสั้น ๆ มีบทมาตราไม่ครอบคลุมเนื้อหาทุกเรื่อง³⁸ แล้ว ในหลายกรณียังดูเหมือนไม่สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตย เช่น ที่มาขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารซึ่งมิได้มีความยึดโยงกับประชาชน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญการปกครองฯ บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย³⁹ ย่อมหมายความว่าคนไทยในฐานะส่วนรวมเป็นที่ยึดโยงอำนาจสูงสุดในประเทศ บทบัญญัติเช่นนี้เป็นการกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประโยชน์สุขส่วนใหญ่ของราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจ และ

ราชาธิปไตย ดู กริช ภูนิยามา, *อวังแล้ว เชิงอรธที่ 5*, น.126 – 129 ปัญหาคือในช่วงเวลาที่พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์มีบ่อเกิดจากรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีซึ่งเชื่อมโยงไปยังประเพณีในระบอบเก่าเช่นนี้ การที่พระมหากษัตริย์จะพระราชทานสมณฐานันดรศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระสังฆราชแก่พระสงฆ์รูปใดรูปหนึ่ง จะเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพระราชอัธยาศัยส่วนพระองค์โดยแท้ภายในระบอบการปกครองแบบเก่าด้วยหรือไม่

³⁶ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

• พ.ศ. 2481 สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ติสสเทโว แพ พงษ์पालะ) วัดสุทัศน์เทพวราราม (องค์ที่ 12) ดู เสี่ยม คุมพาส, *สมเด็จพระสังฆราชสมัยจักรีวงศ์*, (พระนคร : เทพนิมิตการพิมพ์, 2508), น.428 – 429 และคณินต์ย์ จันทบุตร, *การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477 – 2484*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), น.159.

• พ.ศ. 2488 สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) วัดบวรนิเวศวิหาร (องค์ที่ 13) ดู หอดจดหมายเหตุแห่งชาติ, *ก/ป7/2488/2*, หมวดการศึกษาและศาสนา ก.พุทธศาสนา.

³⁷ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระวันรัต ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 55, ตอน 0 ก, 15 พฤศจิกายน 2481, น.669 และพระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 62, ตอน 9 ก, 6 กุมภาพันธ์ 2488, น.166.

³⁸ ตัวอย่างเช่น ไม่มีบทบัญญัติที่รับรองถึงพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์อันเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช การดำเนินพระราชปฏิบัติดังกล่าวจึงต้องอาศัยอำนาจจาก “หลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ” ผ่านเทคนิควิธีเรื่อง “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” ตามที่อธิบายมา

³⁹ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 1 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 2.

เป็นเครื่องแสดงว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย⁴⁰ (อย่างน้อยก็ในเชิงรูปแบบ) ทั้งนี้ กระบวนการใช้พระราชอำนาจแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชทั้ง 4 องค์ดังกล่าว ล้วนเป็นไปตาม ขบแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ทรงกระทำตามคำแนะนำและยินยอมของ ฝ่ายบริหาร⁴¹ และมีหัวหน้าของฝ่ายบริหารคือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁴² ทั้งสิ้น

จะมีก็แต่เพียงการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 17 ใน พ.ศ. 2515 เท่านั้น ที่ปรากฏ ข้อเท็จจริงบางประการอันชวนให้คิดวิเคราะห์เกี่ยวกับพระราชปฏิบัติว่าด้วยการตั้งประมุขฝ่ายสงฆ์ ในครั้งนี้ ดังได้กล่าวแล้วว่ากรณีของสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ปุ่น สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม ซึ่งได้รับสถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2515 นั้น ในเวลาที่มีการตั้ง สมเด็จพระสังฆราช (21 กรกฎาคม 2515) ประเทศไทยถูกปกครองโดยคณะรัฐประหารซึ่งเรียก

⁴⁰ หุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), น.219 และหุต แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2516), น.17 – 19.

⁴¹ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- พ.ศ. 2503 สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (กิตติโสภโณ ปลด เกตุทัต) วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม (องค์ที่ 14) ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2502/ศธ.2.2, กระทรวงศึกษาธิการ : กรมการศาสนา : สมเด็จพระสังฆราช และหอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2503/ศธ.2.6, กระทรวงศึกษาธิการ : กรมการศาสนา : สมเด็จพระสังฆราช

- พ.ศ. 2506 สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ญาโณทโย อยู่ ช้างโสภา) วัดสระเกศ (องค์ที่ 15) ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2506/ศธ.4.5, กระทรวงศึกษาธิการ : กรมการศาสนา : สมเด็จพระสังฆราช

- พ.ศ. 2508 สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (อุฎฺธายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม (องค์ที่ 16) ดู หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป7/2508/ศธ.4.8, กระทรวงศึกษาธิการ : กรมการศาสนา : สมเด็จพระสังฆราช 4 ปี (2508)

สมควรกล่าวด้วยว่า ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์นี้ จะด้วยต้องการถวายพระเกียรติยศหรือด้วยเหตุผลอื่นใด มหาเถรสมาคมและคณะรัฐมนตรีเพียงแต่ทูลเกล้าฯ “บัญชีรายชื่อ” สมเด็จพระราชาคณะทั้ง 4 รูปผู้อยู่ในข่ายจะได้รับการสถาปนาแสดงอาวโสทั้งทางพรรษาและทางสมณศักดิ์ตามลำดับก่อนหลัง โดยมีได้ถวายความเห็นว่าเป็น สมเด็จพระสังฆราช ทั้งนี้เพื่อให้ทรงสถาปนาตามพระราชอภัยคำ ไม่นานหลังจากนั้น ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งแจ้งความมายังรัฐบาลให้ดำเนินการประสานขอทราบสังฆทัศนะในเรื่องนี้จากมหาเถรสมาคม ที่สุดแล้วรัฐบาลจึงกราบบังคมทูลเสนอชื่อสมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺธายี) ให้ได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนที่ 2 ที่ สร.0504/13625 ลว. 22 พฤศจิกายน 2508 เรื่องการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช อ้างถึงใน คณะศิษยานุศิษย์, พระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช องค์ที่ 16, (ม.ป.ท. : ม.ป.พ., 2509), น.27 – 29

- พ.ศ. 2517 สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (วาสนา วาสโน นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม (องค์ที่ 18) ดู ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ธยา, พระประวัติ สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (วาสนมหาเถร), (กรุงเทพมหานคร : วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม, 2532), น.81.

⁴² พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 77, ตอนที่ 38 (ฉบับพิเศษ), 9 พฤษภาคม 2503, น.1 – 7, พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และ สมเด็จพระราชาคณะ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 80, ตอนที่ 45 (ฉบับพิเศษ), 13 พฤษภาคม 2506, น.1 – 9, พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 82, ตอนที่ 102 (ฉบับพิเศษ), 26 พฤศจิกายน 2508, น.1 – 6 และพระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 91, ตอนที่ 106 (ฉบับพิเศษ), 22 มิถุนายน 2517, น.1 – 5.



ตนเองว่า “คณะปฏิวัติ” มีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า โดยคณะรัฐประหารที่เข้าควบคุมอำนาจการปกครองเป็นผลสำเร็จตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 และคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นสุดลงในวันเดียวกัน คณะบุคคลดังกล่าวได้ปกครองประเทศในฐานะ “รัฐธำมณิธิปไตย” โดยไม่มีรัฐธรรมนูญและคณะรัฐมนตรีอยู่จนกระทั่งวันที่ 15 ธันวาคม 2515 จึงมีการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 และมีการตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในห้วงเวลาแห่งการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชซึ่งเกิดขึ้นราวเดือนมิถุนายน – กรกฎาคม 2515 ผู้ทำหน้าที่ทูตเกล้าฯ ถวายนามพระเถระผู้สมควรเป็นประมุขแห่งคณะสงฆ์ในกรณีนี้จึงได้แก่หัวหน้าคณะปฏิวัติ (หัวหน้าคณะรัฐประหาร) โดยได้ประสานเพื่อขอทราบสังฆทัตตะในเรื่องดังกล่าวจากมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นองค์กรผู้เกี่ยวข้องโดยตรงด้วยแล้ว⁴³ แต่ประการสำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ พระบรมราชโองการที่ประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชของคัมภีร์ไม่มีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ⁴⁴ ปัญหาจึงมีว่าในทางกฎหมายจะอธิบายถึงกรณีที่เกิดขึ้นข้างต้นนี้อย่างไร

ในวงการกฎหมายรัฐธรรมนูญไทย ปรากฏความเห็นทางตำราเกี่ยวกับสถานะและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์กรณีที่มีการรัฐประหาร ซึ่งอธิบายโดยตั้งต้นจากเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 กล่าวคือ ก่อนวันดังกล่าว อำนาจอธิปไตยอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ ครั้นเมื่อคณะราษฎรทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงอำนาจอธิปไตยอยู่ก็สละพระราชอำนาจนั้นให้แก่ประชาชนทั้งประเทศด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงใช้อำนาจนั้นแทนปวงชน (สังเกตได้จากรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2475⁴⁵ จนกระทั่งปัจจุบันที่บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของ (มาจาก) ปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ) ซึ่งในทางกฎหมายต้องถือว่า “พระมหากษัตริย์และประชาชนต่างเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน” และด้วยเหตุนี้เมื่อมีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยที่เคยพระราชทานให้แก่ประชาชนย่อมกลับคืนมายังองค์พระมหากษัตริย์ผู้เป็นเจ้าของเดิมมาก่อนเหตุการณ์ 24 มิถุนายน 2475 อนึ่ง คณะรัฐประหารผู้ก่อการยึดอำนาจไม่ใช่เจ้าของอำนาจอธิปไตยเลย เพียงแต่มีอำนาจปกครองบ้านเมืองอยู่ตามความเป็นจริงเท่านั้น

⁴³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำนวณที่ สร.0404/3537 ลว. 29 มิถุนายน 2515 เรื่อง การทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช อ้างถึงใน ธนิต อยู่โพธิ์, ตำนานสมณศักดิ์พระวันรัต และสมเด็จพระราชาคณะผู้ทรงสมณศักดิ์สมเด็จพระวันรัตในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพมหานคร : คณะศิษยานุศิษย์จัดพิมพ์ถวายในงานฉลองพระชนมายุสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม, 2516), น.175 – 176 และทอดหมายเหตุแห่งชาติ, ก/ป4/2515/2, พิธีการ : พระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก (ปุ่น ปุณฺณสิริ).

⁴⁴ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89, ตอนที่ 114 (ฉบับพิเศษ), 27 กรกฎาคม 2515, น.1 – 7.

⁴⁵ หมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ฉบับลงวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรก

ข้อพิสูจน์คือ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเมื่อคณะรัฐประหารจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสร็จแล้ว จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อขอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐธรรมนูญนั้นมีผลเป็นกฎหมาย และการลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์สละอำนาจอธิปไตยกลับคืนมาที่ประชาชนอีกครั้ง ซึ่งส่งผลทำให้พระองค์กลับมาเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชนตามระบอบปกติ⁴⁶ หากถือตามความเห็นข้างต้น ย่อมไม่อาจปฏิเสธได้ว่าในวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 ที่โปรดฯ ให้จัดการพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชขึ้น เป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยแต่ผู้เดียวในขณะนั้นได้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหารที่พระองค์มีอยู่แต่งตั้งประมุขของคณะสงฆ์ และพระองค์ทรงดำเนินพระราชปฏิบัติเช่นนี้ด้วยสถานะอย่างเดียวกับพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ผู้เป็นองค์อธิปัตย์ (Sovereign) และเป็นที่เกิดแห่งฐานันดรศักดิ์ทั้งปวง⁴⁷ ด้วยเหตุนี้ พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาจึงไม่จำเป็นต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งลงนามรับสนองฯ เช่นเดียวกับพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองเช่นนั้น (อย่างไรก็ดี ไม่อาจกล่าวได้ว่าพระราชปฏิบัติในครั้งนีถึงขนาดทรงใช้พระราชอำนาจตั้งสมเด็จพระสังฆราชเองตามพระราชอัธยาศัยอย่างในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตรงกันข้ามจากข้อเท็จจริงกลับแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ทรงอนุโลมตามที่หัวหน้าคณะรัฐประหารถวายคำแนะนำมา)

อนึ่ง โปรดสังเกตว่าการอธิบายในแนวทางข้างต้นมีข้อพึงระวังคือ อาจไม่สนับสนุนให้สถาบันกษัตริย์อยู่กระบบประชาธิปไตยได้อย่างสง่างาม และถึงที่สุดอาจส่งผลร้ายต่อสถาบันกษัตริย์ด้วย เพราะเมื่อวิพากษ์วิจารณ์ว่าภายหลังรัฐประหารแล้วอำนาจอธิปไตยกลับไปอยู่ที่พระมหากษัตริย์เพียงลำพัง เช่นนี้จะห้ามมิให้บุคคลทั่วไปตั้งคำถามและถกเถียงต่อไปได้หรือไม่ว่า รัฐประหารในแต่ละครั้งเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ใด⁴⁸ เห็นว่า สำหรับแนวการอธิบายที่เหมาะสมเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวคือ ทันที่ที่การรัฐประหารเป็นผลสำเร็จ ณ เวลานั้นคณะรัฐประหารย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย และเมื่อพิจารณาจากทางปฏิบัติของการรัฐประหารทุกครั้ง คณะรัฐประหารซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจการปกครองในขณะนั้นจะไม่แต่ต้องการดำรงอยู่ของสถาบันกษัตริย์ การตัดสินใจคงสถาบันกษัตริย์ไว้เช่นนี้ส่งผลให้พระมหากษัตริย์ยังคงมีพระราชภาระบางประการที่ต้องปฏิบัติในฐานะประมุขของรัฐ ซึ่งภายใต้ “ระบอบเผด็จการทหารอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” พระมหากษัตริย์จะต้องทรงปฏิบัติกรณียกิจในเรื่องใดและปฏิบัติอย่างไรนั้น ว่าโดยระบอบการปกครองแล้วย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงของผู้เป็นรัฐอธิปัตย์คือคณะรัฐประหารโดยแท้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการใช้พระราชอำนาจในกรณีเหล่านี้เป็นเรื่องที่พ้นไปจากหลักเกณฑ์ใด ๆ อันเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุดังกล่าว แม้พระบรม

⁴⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2547), น.204 – 205.

⁴⁷ ประยูร ธาดา, สิทธิพิเศษ, ตามรอยบาทพระพุทธรูปเจ้าหลวง, (พระนคร : สยาม, 2514), น.141.

⁴⁸ ปิยะบุตร แสงกนกกุล, รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจสถาปนา และการเปลี่ยนผ่าน, (กรุงเทพมหานคร : ฟาเดียวกัน, 2559), น.191.



ราชโองการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2515 จะไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองฯ ก็ถือว่ารัฐอธิปไตยคือคณะรัฐประหารประสงฆ์ให้ปฏิบัติเช่นนั้น และเมื่อในระบอบเผด็จการความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปตามเจตจำนงของรัฐอธิปไตยแล้ว กรณีจึงไม่มีเหตุให้อ้างได้ว่าพระบรมราชโองการองค์นี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจึงสรุปได้ว่า พระราชอำนาจในการสถาปนาสมณฐานันดรศักดิ์พระสงฆ์ที่ทรงใช้ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ไม่ว่าในช่วงที่กฎเกณฑ์อันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจปรากฏตัวในรูปกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (กล่าวคือ รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปทางรัฐธรรมนูญ) หรือช่วงที่กฎเกณฑ์ถูกบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม พระราชอำนาจในเรื่องนี้ก็มีใช้กรณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงริเริ่มใช้ด้วยพระองค์เองตามพระราชอัธยาศัย หากแต่ทรงใช้ตามคำแนะนำและยินยอมขององค์กรฝ่ายบริหารผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจในเรื่องดังกล่าวตลอดมา

หลักปฏิบัติขององค์กรฝ่ายบริหารในการถวายคำแนะนำเพื่อทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช : ขั้นตอน วิธีการ และคุณสมบัติของผู้จะได้รับการสถาปนา

เมื่อสรุปได้ว่า องค์กรฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องถวายคำแนะนำในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ประเด็นที่สมควรพิจารณาต่อไปคือ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีอยู่อย่างไร จากการศึกษาคพบว่า แบบแผนที่ปฏิบัติมาโดยตลอดคือ กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในปัจจุบัน) จะประสานกับคณะสงฆ์เสนอรายชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้วจึงนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาต่อไป และประเด็นสำคัญคือเรื่อง “คุณสมบัติ” ของพระเถระที่จะได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช พบว่า สมเด็จพระสังฆราชที่พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนา (โดยการถวายความเห็นหรือคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี) ในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ล้วนมาจากสมเด็จพระราชาคณะผู้มี “อาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” ทั้งสิ้น⁴⁹ (กล่าวคือได้รับการแต่งตั้งเป็นสมเด็จพระราชาคณะก่อนรูปอื่น ๆ นั่นเอง)

ครั้งสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 12 เมื่อ พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นครั้งแรกภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 สมเด็จพระวันรัต (ติสสเทโว แพ พงษ์पालะ) วัดสุทัศน์เทพวราราม ที่รัฐบาลถวายคำแนะนำให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช ก็เป็นพระเถระที่มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ กล่าวคือทรงตั้งให้เป็น

⁴⁹ เริง อรรถวิบูลย์, ทำเนียบสมณศักดิ์สมเด็จพระสังฆราช และสมเด็จพระราชาคณะในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพมหานคร : ป.พิศนาคะ การพิมพ์, 2521), น.359 – 360.

สมเด็จพระราชาคณะตั้งแต่ พ.ศ. 2466⁵⁰ ก่อนสมเด็จพระราชาคณะทุกรูปในเวลานั้น ซึ่งมีอยู่ทั้งหมดรวม 4 รูป⁵¹

⁵⁰ สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ติสสเทโว) วัดสุทัศนเทพวราราม ได้รับพระราชทานสมณศักดิ์เป็น “สมเด็จพระพุฒาจารย์” เมื่อ พ.ศ. 2466 ดู พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 40, 25 พฤศจิกายน 2466, น.2587 – 2599 ครั้นถึง พ.ศ. 2472 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เลื่อนเป็น “สมเด็จพระวันรัต” ดู พระบรมราชโองการประกาศตั้งสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 46, 26 กุมภาพันธ์ 2472, น.357 – 366 ทั้งนี้ ในอดีตมีประเพณีเลื่อนสมเด็จพระพุฒาจารย์ขึ้นเป็นสมเด็จพระวันรัต ด้วยเห็นกันว่าสมณศักดิ์ที่สมเด็จพระพุฒาจารย์นั้นต่ำศักดิ์กว่า ดู ส. ศิวรักษ์, พระธรรมเจดีย์ พระผู้ใหญ่ที่ไม่กะล่อน, (กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2537), น.213 อนึ่ง ประเพณี “เลื่อนสมเด็จพระวันรัต” เช่นนี้ได้ถูกยกเลิกใน พ.ศ. 2488 ดู บันทึกของสมเด็จพระสังฆราช วัดพระเชตุพน อ่างอิงใน ธนิต อยุธยา, อ่างอิง เชิงอรุณที่ 43, น.120 อย่างไรก็ตาม ต้องถือว่าทรงครองสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะมาตั้งแต่ พ.ศ. 2466 อันเป็นปีที่ได้รับพระราชทานสมณศักดิ์ในขั้นนี้เป็นครั้งแรก

⁵¹ ซึ่งได้แก่ สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) วัดบวรนิเวศวิหาร, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโวโร เจริญ สุขบท) วัดเทพศิรินทราวาส, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ธมฺมสโร เข้ม ธนสังข์) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม และสมเด็จพระวันรัต ผู้ได้รับการสถาปนา

เกี่ยวกับการตั้งสมเด็จพระสังฆราชใน พ.ศ. 2481 มีเรื่องเล่าทำนองได้ปรากฏกันในมหาเถรสมาคมว่า สมเด็จพระสังฆราชองค์ต่อไปนั้น หากต้องการนักบริหารที่สามารถและเคยบัญชาการคณะสงฆ์มาแล้ว ก็ควรได้แก่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโวโร) วัดเทพศิรินทราวาส หากต้องการได้ผู้เป็นสมาชิกในราชสกุลอย่างสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่แล้ว ๆ มา ครั้งระบอบเก่า นับแต่สมัยรัชกาลที่ 4 ก็ควรถวายตำแหน่งให้แก่สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต) วัดบวรนิเวศวิหาร ปรากฏว่าสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ขอถอนตัวไม่รับตำแหน่ง ส่วนสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ซึ่งเป็นเชื้อพระวงศ์นั้น เนื่องจากการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชในครั้งนี้เกิดขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เพียง 6 ปี ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าความคิดทำนองนี้ไว้วางใจ “คณะเจ้า” ยังคงมีอยู่อย่างเข้มข้นในหมู่มิอันจาง ณ เวลานั้น ประการสำคัญคือท่านผู้นี้เป็นลูกพี่ลูกน้องกับพลตรีพระยาเสนาสงคราม (ม.ร.ว.อี นพวงศ์) หนึ่งในแกนนำฝ่ายทหารของกลุ่มปฏิวัติ (The Counter Revolution) 2475 ที่เรียกตนเองว่า “คณะกู้บ้านกู้เมือง” ในเหตุการณ์กบฏบวรเดชเมื่อ พ.ศ. 2476 ด้วยเหตุนี้ผู้มีอำนาจจึงย่อมมองสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ไปในทางลบอยู่มาก ดู ส. ศิวรักษ์ ความน่า, สามสมเด็จ, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิเสฐียรโกเศศ - นาคะประทีป ร่วมกับ มูลนิธิพิพิธภัณฑวัตถุ, 2523), น.11 อย่างไรก็ตาม ส. ศิวรักษ์ ให้ข้อมูลด้วยว่า ด้วยบุคคลิก “ถ่อมองค์มาแต่ไหนแต่ไร” สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์จึงปฏิเสธและ “เกลียดไปทางสมเด็จพระวันรัต (แพ) วัดสุทัศน์ ซึ่งแก่พรรษาอายุกว่าใคร ๆ ...ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช จึงไปตกอยู่ที่สมเด็จฯ วัดสุทัศน์...” ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับลายพระหัตถ์ตรัสเล่าของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ความว่า “...เดิมกะจะให้สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์เป็น แต่สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ไม่ยอมรับ จึงไปถามสมเด็จพระวันรัต (แพ ติสสเทโว) ท่านตอบว่า “...ถ้าจะให้ก็เป็นก็เป็น...”” ดู สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, สารานุกรมสมเด็จ เล่ม 14, (พระนคร : ศุภสภา, 2505), น.83 – 84

ต่อกรณีข้างต้น มีข้อสังเกตบางประการดังนี้

1. ด้วยเหตุที่การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชใน พ.ศ. 2481 เกิดขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเพียง 6 ปี ซึ่งคตินิยมหรืออุดมการณ์ (Ideology) แบบระบอบเก่าที่สมเด็จพระสังฆราชจะต้องเป็นพระสงฆ์ที่มีสายสัมพันธ์กับราชสำนัก (จะเพราะเคยเป็นพระราชอุปัธยาจารย์ พระราชกรรมวาจาจารย์ เป็นพระอาจารย์ที่พระมหากษัตริย์ทรงเคารพนับถืออยู่ หรือเป็นผู้มีเชื้อสายของราชสกุล ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง) ยังคงมีอิทธิพลอยู่ในหมู่ผู้เกี่ยวข้องกับการตั้งประมุขสงฆ์ในครั้งนี้ เหตุดังกล่าวทำให้ชื่อของสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต) วัดบวรนิเวศวิหาร ซึ่งมีศักดิ์เป็นพระราชปนัดดา (เหลน) ในรัชกาลที่ 4 แลดูโดดเด่นเป็นพิเศษ กระนั้น ด้วยภาวะทางการเมืองหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประกอบกับอัยยาศัยส่วนตัว (ตามคำบอกเล่า) ทำให้ท่านผู้นี้มิได้รับการสถาปนาให้เป็นสมเด็จพระสังฆราชแต่อย่างใด



การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 13 ใน พ.ศ. 2488 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) วัดบวรนิเวศวิหาร เป็นสมเด็จพระสังฆราชตามคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายบริหาร โดยในบรรดาสมเด็จพระราชาคณะที่มีอยู่ทั้งสิ้น 3 รูปในขณะนั้น สมเด็จพระวัดบวรนิเวศฯ เป็นผู้มีความอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์⁵²

สำหรับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 14 เมื่อ พ.ศ. 2503 รัฐบาลถวายคำแนะนำให้ทรงสถาปนาสมเด็จพระวันรัต (กิตติโสภโณ ปลด เกตุทัต) วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราช โดย ในบรรดาสมเด็จพระราชาคณะทั้งหมด 4 รูป สมเด็จพระองค์นี้มีความอาวุโสทางสมณศักดิ์สูงสุด⁵³ เนื่องจากทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นที่สมเด็จพระวันรัตตั้งแต่ พ.ศ. 2490

2. สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณวโร) วัดเทพศิรินทราวาส และสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต) วัดบวรนิเวศวิหาร ซึ่ง (ตามคำบอกเล่า) ต่างเป็นผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชในครั้งนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาจาก “อาวุโสโดยพรรษา” (อุปสมบทก่อน - หลัง) หรือ “อาวุโสโดยสมณศักดิ์” (เป็นสมเด็จฯ ก่อน - หลัง) ล้วนอ่อนอาวุโสกว่าสมเด็จพระวันรัต (ติสสเทโว) วัดสุทัศนเทพวราราม ทั้งสิ้น กล่าวคือ ทั้งสองอุปสมบทใน พ.ศ. 2435 และได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะใน พ.ศ. 2471 ในขณะที่สมเด็จพระวันรัตอุปสมบทใน พ.ศ. 2422 และได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะใน พ.ศ. 2466 ดังที่กล่าวมาแล้ว

3. จากข้อมูลของ ส. ศิวรักษ์ ประกอบกับลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ใน “สาส์นสมเด็จ” ไม่ปรากฏชื่อของสมเด็จพระพุฒาจารย์ (ธมฺมสโร) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม ในฐานะ “candidate” สมเด็จพระสังฆราช ทั้งที่ท่านผู้นี้คือสมเด็จพระราชาคณะผู้มีความอาวุโสโดยพรรษาสูงสุดในขณะนั้น กล่าวคือ อุปสมบทเป็นพระภิกษุตั้งแต่ พ.ศ. 2418 แต่เมื่อพิจารณาในทางสมณศักดิ์แล้วท่านกลับอ่อนอาวุโสที่สุดในบรรดาสมเด็จพระราชาคณะทั้ง 4 รูป เพราะได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะเมื่อ พ.ศ. 2472 ทั้งนี้ สันนิษฐานว่าเหตุที่ชื่อของสมเด็จพระพุฒาจารย์ วัดพระเชตุพนฯ ถูกตัดออกไปตั้งแต่ต้นก็เพราะท่านมีความอาวุโสทางสมณศักดิ์น้อยที่สุด

ดังนั้น คำกล่าวที่ว่า “เกียงไปทางสมเด็จพระวันรัต (แพ) วัดสุทัศน์ ซึ่งแก่พรรษาอายุกว่าใคร ๆ” คงหมายถึงในบรรดาสมเด็จฯ ที่จะได้รับการเสนอชื่อซึ่งมีทั้งหมด 3 รูป สมเด็จพระวันรัต (ติสสเทโว) “แก่” (อาวุโส) พรรษากว่าอีก 2 รูปนั่นเอง

อนึ่ง การตัดชื่อสมเด็จพระพุฒาจารย์ วัดพระเชตุพนฯ ออกไปเพราะเหตุเรื่องอาวุโสทางสมณศักดิ์ แสดงให้เห็นว่าสิ่งดังกล่าวคือคุณสมบัติที่ถูกนำมาใช้กำหนดตัวผู้จะได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งข้อสรุปเช่นนี้จะได้พิสูจน์ให้เห็นต่อไปข้างหน้า

⁵² เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต ม.ร.ว.ชื่น นพวงศ์) วัดบวรนิเวศวิหาร - พ.ศ. 2471 สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณวโร เจริญ สุขบท) วัดเทพศิรินทราวาส - พ.ศ. 2471 และสมเด็จพระมหาวิรรวงศ์ (ติสโส อ้วน แสหนทวีสุข) วัดบรมนิวาส - พ.ศ. 2482

ที่น่าสนใจคือ ทั้งสมเด็จพระพุฒาจารย์และสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาเป็นสมเด็จพระราชาคณะในวันเดียวกันคือวันที่ 6 พฤศจิกายน 2471 หากแต่ในพระบรมราชโองการสถาปนาสมณศักดิ์ จัดลำดับประกาศนามสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ไว้ก่อนสมเด็จพระพุฒาจารย์ ดู พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 45, 11 พฤศจิกายน 2471, น.170 - 183 ด้วยเหตุนี้จึงถือว่าสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์มีความอาวุโสโดยสมณศักดิ์สูงกว่า

ในด้านอาวุโสโดยพรรษานั้น สมเด็จพระมหาวิรรวงศ์ (ติสโส) เป็นผู้มีความอาวุโสสูงสุดโดยอุปสมบทเมื่อ พ.ศ. 2430 ในขณะที่สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ญาณวโร) และสมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ (สุจิตโต) อุปสมบทในปีเดียวกันคือ พ.ศ. 2435

⁵³ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระวันรัต (กิตติโสภโณ ปลด เกตุทัต) วัดเบญจมบพิตรดุสิตวนาราม - พ.ศ. 2490, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโทย อยู๋ ช่างโสภ) วัดสระเกศ - พ.ศ. 2496, สมเด็จพระมหาวิรรวงศ์ (อุฎฺธยีย จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม - พ.ศ. 2499 และสมเด็จพระพุฒาจารย์ (ฉนโน โสม คุเทศ) วัดสุทัศนเทพวราราม - พ.ศ. 2500

ก่อนรูปอื่น ๆ ทั้งหมด ทั้งที่หากว่าถึงอาวุโสโดยพรรษาแล้ว ท่านผู้นี้ยังอยู่เพียงลำดับที่ 3 กล่าวคือยังมีพระเถระชั้นสมเด็จเจ้า ที่แก่อาวุโสกว่าท่านอีกถึง 2 รูป⁵⁴

สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 15 ที่สถาปนาเมื่อ พ.ศ. 2506 ก็เช่นเดียวกัน พระมหากษัตริย์ (โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐบาล) ได้ทรงพระราชทานตำแหน่งประมุขแห่งคณะสงฆ์แด่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโทย อยู๋ ช่างโสภา) วัดสระเกศ สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ในบรรดาสมเด็จเจ้า ทั้ง 3 รูป ณ ขณะนั้น⁵⁵

ใน พ.ศ. 2508 เหตุที่สมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺฐายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม ได้รับการเสนอชื่อจากคณะรัฐมนตรีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 16 ก็เพราะมีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ ด้วยท่านได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระราชาคณะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 ก่อนสมเด็จเจ้า รูปอื่นในขณะนั้นทั้งหมด⁵⁶ ทั้งที่ตามอาวุโสโดย

⁵⁴ เรียงลำดับตามปีที่อุปสมบทได้ดังนี้ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโทย) - พ.ศ. 2437, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ฉนโน) - พ.ศ. 2439, สมเด็จพระวันรัต (กิตติโสภโณ) - พ.ศ. 2452 และสมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺฐายี) - พ.ศ. 2460

⁵⁵ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโทย อยู๋ ช่างโสภา) วัดสระเกศ - พ.ศ. 2496, สมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺฐายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม - พ.ศ. 2499 และสมเด็จพระวันรัต (ปยุตฺตสิริ ปุณ สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม - พ.ศ. 2504

ข้อสังเกตคือ แม้ในแง่อาวุโสโดยพรรษา สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ญาณโทย) ก็ยังเป็นผู้มีอาวุโสสูงสุด เพราะท่านผู้นี้อุปสมบทเมื่อ พ.ศ. 2437 ในขณะที่สมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺฐายี) และสมเด็จพระวันรัต (ปยุตฺตสิริ) อุปสมบทใน พ.ศ. 2460 ปีเดียวกัน

⁵⁶ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (อุฎฺฐายี จวน ศิริสม) วัดมกุฏกษัตริยาราม - พ.ศ. 2499, สมเด็จพระวันรัต (ปยุตฺตสิริ ปุณ สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม - พ.ศ. 2504, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน โวสน นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม - พ.ศ. 2506 และสมเด็จพระพุฒาจารย์ (ฐิตินาโณ วน วิชิตะกุล) วัดอรุณราชวราราม - พ.ศ. 2506

โปรดสังเกตว่า ทั้งสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน โวสน) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม และสมเด็จพระพุฒาจารย์ (ฐิตินาโณ) วัดอรุณราชวราราม ต่างได้ครองสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระราชาคณะใน พ.ศ. 2506 เช่นเดียวกัน กล่าวในรายละเอียดคือสมเด็จเจ้า วัดราชบพิธฯ ได้เลื่อนจากชั้นเจ้าคณะรองที่พระอุบาลีคุณูปมาจารย์ขึ้นเป็นสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ในวันที่ 5 พฤษภาคม 2506 พร้อมกับสมเด็จเจ้า วัดอรุณฯ ที่เลื่อนจากพระธรรมปัญญาบดีเจ้าคณะรองขึ้นเป็นสมเด็จพระราชาคณะในวันเดียวกัน กระนั้น ในทางสมณศักดิ์ต้องนับว่าสมเด็จเจ้า วัดราชบพิธฯ มีอาวุโสสูงกว่า เพราะในการพระราชพิธีสถาปนาท่านเข้ารับพระราชทานพัดยศและสุพรรณบัฏก่อน อีกทั้งในพระบรมราชโองการประกาศสถาปนาการจัดลำดับประกาศนามท่านไว้ก่อนด้วย อันถือเท่ากับว่าท่านเป็นผู้ได้รับสถาปนาก่อนและมีอาวุโสทางสมณศักดิ์มากกว่า ภายหลังจากดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระสังฆราชแล้ว สมเด็จเจ้า วัดราชบพิธฯ ทรงเล่าถึงเหตุการณ์ครั้งนั้นด้วยพระองค์เองในพระนิพนธ์เรื่อง “รางวัลในชีวิต” ความตอนหนึ่งว่า “...สมเด็จพระราชาคณะ ที่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ได้รับสถาปนาดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช (กล่าวคือ สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (ญาณโทย อยู๋ ช่างโสภา) วัดสระเกศ สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 15 - ผู้เขียน) พระราชาคณะชั้นรองสมเด็จก็มี 2 รูป เรา 1 กับท่านผู้แก่อาวุโสอีก 1 จะได้เลื่อนขึ้นขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระราชาคณะพร้อมในคราวสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ที่พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท เราเป็นผู้อ่อนอาวุโสทางอายุพรรษา แต่มีอาวุโสสูงในด้านสมณศักดิ์ขึ้นรองสมเด็จเจ้า กว่า จึงได้เข้ารับสุพรรณบัฏที่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ต่อจากสมเด็จพระสังฆราช ก่อนตำแหน่งสมเด็จพระพุฒาจารย์...” ดู ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 41, น.73 เหตุที่สมเด็จเจ้า วัดราชบพิธฯ ได้รับการสถาปนาขึ้นก่อนเป็นเพราะท่านได้เลื่อนขึ้นขึ้นเจ้าคณะรองก่อนสมเด็จเจ้า วัดอรุณฯ นั่นเอง กล่าวคือ ได้รับสถาปนาเป็นรองสมเด็จพระราชาคณะที่พระอุบาลีคุณูปมาจารย์ ใน พ.ศ. 2500 ขณะที่อีกท่านนั้นได้รับสถาปนาสมณศักดิ์ขึ้นเดียวกันให้เป็นที่พระธรรมปัญญาบดี ใน พ.ศ. 2504



พรรษาแล้ว ใน พ.ศ. 2508 ที่ได้รับการสถาปนาขึ้น ยังมีสมเด็จพระราชาคณะที่มีพรรษาสูงกว่าท่านอีกถึง 2 รูป⁵⁷

ดังได้กล่าวแล้วว่าคราวสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 17 ในปี พ.ศ. 2515 ขณะนั้นประเทศไทยปกครองโดยคณะปฏิวัติมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ผู้เสนอนามสมเด็จพระราชาคณะให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นประมุขฝ่ายสงฆ์จึงไม่ใช่คณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งบริหารประเทศอยู่ในเวลานั้น แม้องค์กรผู้เสนอจะเปลี่ยนไปแต่แบบแผนปฏิบัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ควรได้รับการสถาปนาก็ยังคงยึดถืออาวุโสโดยสมณศักดิ์เช่นเดิม กล่าวคือ หัวหน้าคณะปฏิวัติเสนอชื่อสมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ให้ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช เพราะท่านเป็นสมเด็จพระสังฆราชมาแล้ว 3 สมัยแล้ว มีพรรษาสูงสุด แต่ด้วยสมณศักดิ์แล้วนับว่ามีอาวุโสกว่าสมเด็จพระราชาคณะรูปใด⁵⁹

เช่นเดียวกับเมื่อสถาปนาสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ขึ้นดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 18 ใน พ.ศ. 2517 คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวายนามสมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ให้ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช เพราะท่านเป็นสมเด็จพระสังฆราชมาแล้ว 3 สมัยแล้ว มีพรรษาสูงสุด แต่ด้วยสมณศักดิ์แล้วนับว่ามีอาวุโสกว่าสมเด็จพระราชาคณะรูปใด⁶⁰

ทั้งหมดนี้คืออีกหนึ่งพยานหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของอาวุโสโดยสมณศักดิ์ในระบบการปกครองคณะสงฆ์

⁵⁷ เรียงลำดับตามปีที่อุปสมบทได้ดังนี้ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ภูติญาณ) - พ.ศ. 2457, สมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) - พ.ศ. 2460, สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (อริยวงศาคตญาณ) - พ.ศ. 2460 และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) - พ.ศ. 2461

แม้สมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) และสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (อริยวงศาคตญาณ) จะอุปสมบทในปีเดียวกัน แต่สมเด็จพระวันรัตอุปสมบทเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2460 ในขณะที่สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าอุปสมบทเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2460 ดังนั้น จึงต้องนับว่าในกรณีนี้สมเด็จพระวันรัตมีอาวุโสสูงกว่า

⁵⁸ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม - พ.ศ. 2504, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม - พ.ศ. 2506, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ภูติญาณ วณ วิชิตะกุล) วัดอรุณราชวราราม - พ.ศ. 2506 และสมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (อริยวงศาคตญาณ) วัดบวรนิเวศวิหาร - พ.ศ. 2508

⁵⁹ เรียงลำดับตามปีที่อุปสมบทได้ดังนี้ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ภูติญาณ) - พ.ศ. 2457, สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (อริยวงศาคตญาณ) - พ.ศ. 2460, สมเด็จพระวันรัต (ปุ่น สุขเจริญ) - พ.ศ. 2460 และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) - พ.ศ. 2461

สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า อุปสมบทเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2460 ในขณะที่สมเด็จพระวันรัตอุปสมบทเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2460 ดังนั้น สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้าจึงมีอาวุโสโดยพรรษาสูงกว่า

⁶⁰ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสน์ นิลประภา) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม - พ.ศ. 2506, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ภูติญาณ วณ วิชิตะกุล) วัดอรุณราชวราราม - พ.ศ. 2506, สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (อริยวงศาคตญาณ) วัดบวรนิเวศวิหาร - พ.ศ. 2508, สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฒโน เจริญ คชวตร) วัดบวรนิเวศวิหาร - พ.ศ. 2515, สมเด็จพระวันรัต (โสมโก ทรัพย์ สุนทรรัตน์) วัดสังเวชวิศยาราม - พ.ศ. 2515 และสมเด็จพระธีรญาณมุนี (โสมโก ธีร์ จันทวีระ) วัดจักรวรรดิราชาวาส - พ.ศ. 2515

อนึ่ง ทั้งสมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฒโน) สมเด็จพระวันรัต (โสมโก) และสมเด็จพระธีรญาณมุนี (โสมโก) ต่างได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชพร้อมกันในวันที่ 5 ธันวาคม 2515 แต่ในพระบรมราชโองการจัดลำดับประกาศนามพระเถระทั้ง

แม้กระทั่งการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 เมื่อ พ.ศ. 2532 คณะรัฐมนตรีก็ถวายความเห็น ว่า สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ คชวัตร) วัดบวรนิเวศวิหาร ซึ่งมีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์⁶¹สมควรได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ทั้งที่ ท่านมีอาวุโสโดยพรรษาน้อยที่สุดในบรรดาสมเด็จพระราชาคณะทั้ง 6 รูปในขณะนั้น⁶²

อนึ่ง ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชครั้งนี้ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาสโภ อาง ดวงมาลา) วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ ซึ่งเป็นสมเด็จพระราชาคณะที่มีอาวุโสโดยพรรษาสูงสุดในขณะนั้น ได้มีสิ่งขบถสนเกี่ยวกับผู้สมควรได้รับการสถาปนาว่า “...ควรจะเป็นสมเด็จพระญาณสังวร วัดบวรนิเวศวิหาร...”⁶³ ขณะที่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ขุติณฺโรร พินฺ พรายภู) วัดสามพระยา สมเด็จพระราชาคณะที่มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์เป็นลำดับที่ 2 ได้มีลิขิตถอนชื่อตนเองหากจะพึงมีเกี่ยวกับการเสนอรายนามพิจารณาสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช⁶⁴ จากกรณีดังกล่าวอาจทำให้ผู้เห็นไปว่า เรื่อง

สามเรียงตามลำดับที่แสดงไว้ ดู พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89, ตอนที่ 202 (ฉบับพิเศษ), 31 ธันวาคม 2515, น.1 – 19 จึงต้องถือว่า มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์ลดหลั่นกันไปตามลำดับดังกล่าว และเหตุที่ จัดลำดับเช่นนี้ก็เพราะพิจารณาจากลำดับการขึ้นดำรงสมณศักดิ์ขึ้นรองสมเด็จพระราชาคณะของทั้ง 3 ท่านนั่นเอง

สำหรับอาวุโสโดยพรรษา สามารถเรียงลำดับตามปีที่อุปสมบทได้ดังนี้ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ฐิตินฺทโม) - พ.ศ. 2457, สมเด็จพระมหาวีรวงศ์ (ธมฺมสาโร) - พ.ศ. 2460, สมเด็จพระธีรญาณมุนี (ปฺณฺณโก) - พ.ศ. 2461, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (วาสนโน) - พ.ศ. 2461, สมเด็จพระวันรัต (โฆสโก) - พ.ศ. 2467 และสมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน) - พ.ศ. 2476

สมเด็จพระธีรญาณมุนีอุปสมบทเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2461 จึงมีอาวุโสโดยพรรษาสูงกว่าสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ที่อุปสมบทเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2461

⁶¹ เรียงลำดับตามปีที่ได้รับสมณศักดิ์ขึ้นสมเด็จพระราชาคณะได้ดังนี้ สมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน เจริญ คชวัตร) วัดบวรนิเวศวิหาร - พ.ศ. 2515, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ขุติณฺโรร พินฺ พรายภู) วัดสามพระยา - พ.ศ. 2518, สมเด็จพระมหาวีรวงศ์ (ธมฺมสาโร วิน ที่ปานุเคราะห์) วัดราชผาติการาม - พ.ศ. 2518, สมเด็จพระวันรัต (ฐิตินฺทโม จับ สุนทรมาศ) วัดโสมนัสวิหาร - พ.ศ. 2520, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาสโภ อาง ดวงมาลา) วัดมหาธาตุยุวราชรังสฤษฎิ์ - พ.ศ. 2528 และ สมเด็จพระธีรญาณมุนี (เขมจารี สนิท ทั้งจันทร) วัดปทุมคงคา - พ.ศ. 2528

สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ขุติณฺโรร) และสมเด็จพระมหาวีรวงศ์ (ธมฺมสาโร) ต่างได้รับสถาปนาให้เป็นสมเด็จพระราชาคณะในวันที่ 5 ธันวาคม 2518 เช่นเดียวกัน แต่ในพระบรมราชโองการสถาปนาได้จัดลำดับประกาศนามสมเด็จพระเจ้ารูปแรกไว้ก่อน จึงถือว่าท่านผู้นี้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์สูงกว่า ดู พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92, ตอนที่ 263 (ฉบับพิเศษ), 26 ธันวาคม 2518, น.1 – 8 เช่นเดียวกับสมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาสโภ) และ สมเด็จพระธีรญาณมุนี (เขมจารี) ที่ต่างได้รับสถาปนาในวันที่ 5 ธันวาคม 2528 แต่สมเด็จพระพุฒาจารย์มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์สูงกว่าด้วยเหตุผลเดียวกัน ดู พระบรมราชโองการประกาศสถาปนาสมณศักดิ์, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 103, ตอนที่ 165 (ฉบับพิเศษ), 25 กันยายน 2529, น.1 – 9.

⁶² เรียงลำดับตามปีที่อุปสมบทได้ดังนี้ สมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาสโภ) - พ.ศ. 2466, สมเด็จพระวันรัต (ฐิตินฺทโม) - พ.ศ. 2469, สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ขุติณฺโรร) - พ.ศ. 2469, สมเด็จพระมหาวีรวงศ์ (ธมฺมสาโร) - พ.ศ. 2471, สมเด็จพระธีรญาณมุนี (เขมจารี) - พ.ศ. 2474 และสมเด็จพระญาณสังวร (สุวฑฺฒโน) - พ.ศ. 2476

สมเด็จพระวันรัตอุปสมบทเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2469 ในขณะที่สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์อุปสมบทในวันที่ 20 เดือนและปีเดียวกัน ดังนั้นสมเด็จพระวันรัตจึงมีอาวุโสโดยพรรษาสูงกว่า

⁶³ สิ่งขบถสนของสมเด็จพระพุฒาจารย์ ลว. 21 มีนาคม 2532 อ้างถึงใน จดหมายเหตุพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม วันศุกร์ที่ 21 เมษายน พุทธศักราช 2532, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 108, ตอนที่พิเศษ, 9 กันยายน 2534, น.185.

⁶⁴ ลิขิตของสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ ลว. 20 มีนาคม 2532 อ้างถึงใน เพิ่งอ้าง, น.186.



อาวุโสโดยสมณศักดิ์ไม่ใช่ “คุณสมบัตินี้” ของผู้จะได้รับการสถาปนาให้เป็นสมเด็จพระสังฆราชที่บรรดาผู้เกี่ยวข้องยอมรับหรือเห็นพ้องต้องกัน เพราะหาก “หลักอาวุโสโดยสมณศักดิ์” ถูกยอมรับในฐานะเป็นคุณสมบัติของการเข้าสู่ตำแหน่งเช่นนั้นจริง ทั้งสมเด็จพระพุฒาจารย์และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ก็ไม่จำเป็นต้องมีสังฆทศณะและลิขิตข้างต้น เนื่องจากตำแหน่งประมุขสงฆ์ย่อมต้องตกแก่สมเด็จพระญาณสังวร พระเถระที่มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ในขณะนั้นได้แต่เพียงผู้เดียวโดยสภาพ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องทำเอกสารทำนอง “ขอถอนตัว” จากการเป็นผู้จะถูกละเลียงชื่อให้ได้รับสถาปนาอีกแต่อย่างใด การทำเอกสารยื่นไปยังกรมการศาสนาหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบในการทูลเกล้าฯ ถวายชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาเช่นนี้ เท่ากับว่าทั้งสองท่านยังเชื่อว่าตนเองอาจเป็นผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อให้ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชได้ (แม้จะมีใช้ผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ก็ตาม)

เห็นว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในขณะนั้นได้เกิดกระแสเรียกร้องจากบางฝ่ายที่ต้องการให้สมเด็จพระสังฆราชองค์ต่อไปมาจากพระเถระในฝ่ายมหานิกาย เนื่องจากสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่แล้ว (คือ สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (วาสน์ วาสินิลปรภภา) องค์ที่ 18) เป็นพระเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกาย ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ยังเห็นต่อไปด้วยว่า สมเด็จพระญาณสังวรและพระเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกายควรแสดงท่าทีสนับสนุนให้พระเถระฝ่ายมหานิกายได้เป็นสมเด็จพระสังฆราช⁶⁵ เหตุการณ์ครั้งนี้นำมาสู่การตอบโต้อย่างรุนแรงจากพระสงฆ์ในวัดบวรนิเวศวิหาร โดยเฉพาะพระธรรมดิลก (บุญญาราโม วิชฌัย บุญมาก - สมณศักดิ์ในขณะนั้น) และพระโสภณคณาภรณ์ (ฐิตญาโณ ระเบียบ พรหมพันธุ์ - สมณศักดิ์ในขณะนั้น) รองเจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดบวรนิเวศวิหาร ได้ให้สัมภาษณ์ผ่านหนังสือพิมพ์ว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นการกระทำของ “มารศาสนา”⁶⁶ เอกสารขอถอนตัวของสองสมเด็จพระราชาคณะฝ่ายมหานิกายจึงน่าจะเป็นไปเพื่อยุติเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมิให้ลุกลามบานปลายจนกระทั่งกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างนิกายในคณะสงฆ์ไทย หากใช้เป็นเพราะท่านทั้งสองซึ่งถือเป็น “ผู้เกี่ยวข้อง” โดยตรง เชื่อว่า

⁶⁵ ดังความเห็นของนายดุสิต โสภิตชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี พรรคกิจสังคม ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 21 มีนาคม 2532 สรุปความได้ว่า “พระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะอำเภอในภาคอีสาน มีความเห็นสอดคล้องกันว่าสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ควรเป็นพระเถระจากฝ่ายมหานิกาย เพื่อสลับกันกับพระเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกาย เพราะสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่แล้วเป็นพระเถระฝ่ายธรรมยุติกนิกาย

สมเด็จพระราชาคณะฝ่ายมหานิกาย 2 รูป ที่สมควรได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่มี 2 รูป คือ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ฟื้น ชุตินธโร ป.ธ. 9) วัดสามพระยา ซึ่งเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ (ฝ่ายมหานิกาย) หรือสมเด็จพระพุฒาจารย์ (อาจ อาสโภ ป.ธ. 8) วัดมหาธาตุ ซึ่งเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษา

สมเด็จพระญาณสังวร วัดบวรนิเวศ และพระเถระในฝ่ายธรรมยุติกนิกาย ควรจะแสดงท่าทีสนับสนุนสมเด็จพระราชาคณะฝ่ายมหานิกายเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ ถ้าไม่อาจตกลงกันได้ก็ควรจะมีการเปิดชาวเสี่ยงพระสงฆ์ทั่วประเทศ ซึ่งจะเห็นทางออกที่ดีทางหนึ่ง...” ดู แสง อุดมศรี, ประมวลกฎหมายคณะสงฆ์, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรมการพิมพ์, 2559), น.100.

⁶⁶ คำให้สัมภาษณ์คือ “...ข้อเสนอของนายดุสิต โสภิตชา ส.ส.อุบลราชธานี นั้น เป็นการทำให้พระแตกกันมากกว่าเท่ากับเป็นมารร้ายทางศาสนา...” ดู เพ็งอ้อ, น.100.

ตนเองอาจเป็นผู้ถูกเสนอชื่อให้ทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชได้ (และเมื่อตนไม่ประสงค์จะเป็น จึงต้องทำเอกสารขอลอนตัว) ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือไม่ “ยอมรับ” หรือ “เห็นพ้อง” ว่าอาวุโสโดยสมณศักดิ์คือคุณสมบัติของผู้จะดำรงตำแหน่งเป็นสมเด็จพระสังฆราชแต่อย่างใด ทั้งนี้ ปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่า ที่ประชุมมหาเถรสมาคมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เสนอชื่อสมเด็จพระญาณสังวร วัชรบวรนิเวศวิหาร ซึ่งเป็นสมเด็จพระราชาคณะที่มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19⁶⁷

ทั้งหมดที่กล่าวมายืนยันได้ถึงการมีอยู่อย่างต่อเนื่องของแบบแผนเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ เสนอชื่อสมเด็จพระราชาคณะเพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง “คุณสมบัติ” ของพระเถระผู้ถูกเสนอที่จะต้องเป็นสมเด็จพระราชาคณะที่มี “อาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” แบบแผนเช่นว่านี้ถูกประพฤติอย่างสม่ำเสมอติดต่อกันมาเป็นเวลาหลายสิบปีจนเรียกว่าเป็น “ทางปฏิบัติ” (practice) และบรรดาผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายต่างเห็นพ้องต้องกันว่าการประพฤติปฏิบัติเช่นนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง (*opinio juris*) ซึ่งในทางกฎหมาย ทางปฏิบัติดังกล่าวย่อมกลายเป็น “กฎหมายจารีตประเพณี” (customary law) อันมีผลผูกพันผู้เกี่ยวข้องให้ต้องยึดถือตาม โดยกรณีนี้อาจเรียกตามขนบว่าเป็น “โบราณราชประเพณี” ก็ย่อมได้ เพราะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีว่าด้วยหลักเกณฑ์การทูลเกล้าฯ ถวายนามสมเด็จพระราชาคณะเพื่อให้ทรงใช้พระราชอำนาจสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานหลายทศวรรษแล้ว⁶⁸

และใน พ.ศ. 2535 กฎหมายจารีตประเพณีเช่นว่านี้ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ความดังนี้

“...

ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช

ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช”

โดยในมาตรา 5 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้นิยามความหมายของ “สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” ว่าหมายถึง สมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนาก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น ถ้าได้รับสถาปนาในวันเดียวกันให้ถือรูปที่ได้รับสถาปนาในลำดับก่อน ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปตามแบบแผนปฏิบัติที่ยึดถือกันมาตั้งแต่อดีตตามที่อธิบายมาแล้ว

⁶⁷ เฝิงอ้าง, น.224.

⁶⁸ กริช ภูญิยามา, “ตั้งพญาสงฆ์ ย้อนเล่าเท่าที่รู้,” มติชนสุดสัปดาห์ (13 – 19 มกราคม 2560) : น.31 – 32.



ทั้งนี้ ความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 7 ตลอดจนมาตรา 5 ทวิ ข้างต้น เป็นผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

อนึ่ง มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 ซึ่งเป็น “บทขยายความ” ของพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกรณีการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช⁶⁹ เดิมก่อนการแก้ไขใน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้สั้น ๆ เพียงว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง”⁷⁰

ข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นปัญหาคือ ใน พ.ศ. 2560 ได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 3) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังกล่าว สาระคือต้องการตัดความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรานี้ออก ซึ่งมีผลทำให้บทบัญญัติมาตรา 7 ที่แก้ไขใหม่ มีข้อความสั้น ๆ ทำนองเดียวกับที่เป็นอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2535 คือ

“พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”⁷¹

โดยในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระบุเหตุผลในการแก้ไขทำนอง เพื่อให้การเป็นไปตาม “โบราณราชประเพณี” ที่ถือปฏิบัติมา ปัญหาคือเมื่อมาตรา 7 ที่แก้ไขใหม่ ได้ตัดหลักการในวรรคสองและวรรคสามอันเขียนถึงระเบียบแบบแผนว่าด้วยการเสนอชื่อสมเด็จพระราชาคณะเพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชออกไป เช่นนี้แล้ว กระบวนการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชในอนาคตจะปฏิบัติอย่างไร มีข้อพิจารณาดังกล่าวแล้วในตอนต้นว่า การเอากฎหมายจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรถึงที่สุดหาได้ทำให้กฎหมายจารีตประเพณี เช่นว่านั้นสูญเสีย “ความเป็นกฎหมาย” ที่มีผลบังคับผูกพันให้ต้องปฏิบัติตามไม่ หากแต่ในแง่ของการปรับใช้ข้อกฎหมาย องค์กรผู้เกี่ยวข้องย่อมปรับใช้หรืออ้างอิงกฎเกณฑ์จากส่วนที่ปรากฏในรูปบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรซึ่งมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากกว่า⁷² เพราะฉะนั้นการนำกฎหมายจารีตประเพณีว่าด้วยหลักเกณฑ์การทูลเกล้าฯ ถวายชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชทั้งเรื่อง “ขั้นตอนและวิธีการ” รวมทั้ง “คุณสมบัติ” ของพระเถระผู้จะได้รับการสถาปนามาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรตามมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสามใน พ.ศ. 2535 จึงมิได้ทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวที่มีอยู่แล้วในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีอันไม่เป็นลายลักษณ์อักษรสิ้น “ความเป็นกฎหมาย” ไปแต่อย่างใด และเมื่อในเวลาต่อมากฎหมายลายลักษณ์อักษรดังกล่าว

⁶⁹ กริช ภูมียามา, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 5, น.121 – 122.

⁷⁰ เนื้อความข้างต้นบัญญัติทำนองเดียวกับ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช” ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 5 ดังกล่าว ถือเป็นครั้งแรกที่มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อ “ขยายความ” พระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้

⁷¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอนที่ 2 ก, 6 มกราคม 2560, น.1 – 2.

⁷² David J. Bederman, *supra* note 14, p.178.

ถูกยกเลิกไป กฎหมายจารีตประเพณีเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันที่หมดยกเลิกไปแต่มีบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรใน พ.ศ. 2535 ย่อมต้องถูกนำกลับมาใช้บังคับอีกครั้ง การเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะเพื่อรับพระมหากรุณาธิคุณสถาปนาขึ้นเป็นประมุขแห่งสังฆมณฑล จึงยังคงต้องอาศัยการประสานกันระหว่างฝ่ายสงฆ์คือมหาเถรสมาคมกับฝ่ายบ้านเมืองซึ่งโดยหลักคือคณะรัฐมนตรี และแน่นอนว่าคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อก็ยังคงต้องเป็นสมเด็จพระราชาคณะผู้มี “อาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” ตามประเพณีที่มีมา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการปรับใช้กฎหมายที่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติถึงกรณีที่เป็นปัญหาไว้ การนำเอากฎหมายจารีตประเพณีที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาใช้บังคับย่อมเป็นสิ่งที่กระทำได้

อนึ่ง หากในกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นว่า หลักเกณฑ์การเสนอชื่อ “ว่าที่” สมเด็จพระสังฆราชที่ผ่านการประพจน์ปฏิบัติจนกลายเป็นกฎหมายจารีตประเพณีและภายหลังถูกนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรตามมาตรา 7 วรรคสองและวรรคสาม เป็นเรื่องไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมประการใดและประสงค์จะแก้ไขแล้ว เห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจำต้องบัญญัติหลักการใหม่ลงไปให้ชัดเจนในมาตรา 7 ที่แก้ไขเพิ่มเติม⁷³ ยกตัวอย่างเช่น หากเห็นว่าควรใช้ “อาวุโสโดยพรรษา” เป็นหลักในการกำหนดตัวผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแทน “อาวุโสโดยสมณศักดิ์” และกระบวนการควรเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารดำเนินการไปเองโดยไม่เกี่ยวกับฝ่ายสงฆ์ ก็อาจบัญญัติความในมาตรา 7 เสียใหม่ว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง

ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษาขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช

ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยพรรษาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้นายกรัฐมนตรีเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยพรรษารองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช”

หรือหากประสงค์ให้การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์โดยแท้ กล่าวคือทรงริเริ่มใช้พระราชอำนาจนี้ได้ด้วยพระองค์เองโดยไม่ต้องมีผู้ใดกราบบังคมทูลถวายความเห็นหรือคำแนะนำ เช่นเดียวกับพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการแต่งตั้งองค์มนตรีหรือบรรดาข้าราชการในพระองค์ ควรบัญญัติลงไปว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย”

เช่นนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชย่อมเป็นไปโดยชัดแจ้ง แต่ในเมื่อมาตรา 7 ที่แก้ไขใหม่มิได้ระบุทั้งขั้นตอนและวิธีการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ที่จะถูกเสนอชื่อไว้ให้ชัดเจน จึงนับเป็นภาวะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใช้บังคับแก่กรณีนั้นแล้ว ด้วยผลแห่งนิติวิธีย่อมทำให้ทั้ง “ขั้นตอนและวิธีการ”

⁷³ กริช ภูญิยามา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 68, น.31 – 32.



รวมทั้ง “คุณสมบัติ” อันปรากฏตามกฎหมายจารีตประเพณีที่มีมา จำต้องถูกนำมาบังคับใช้โดยอัตโนมัติ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 ที่เกิดขึ้น ณ วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2560 อันเป็นเวลาหลังจากมาตรา 7 ที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับไม่นานนัก ข้อสังเกตเช่นว่านี้มีทั้งในแง่ขั้นตอนและวิธีการเสนอชื่อพระเถระที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

ในแง่ขั้นตอนและวิธีการ จากคำให้สัมภาษณ์ของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ต่อสื่อมวลชนเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2560 ทราบว่า คณะรัฐมนตรีได้ทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อพระเถระ 5 รูป⁷⁴ ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับการสถาปนาขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ใหม่ โดยพระมหากษัตริย์ได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อมพโร อัมพร ประสัดถพงศ์) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม ขึ้นเป็นสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 ทั้งนี้ จากคำให้สัมภาษณ์ตามข่าว นายกรัฐมนตรีกล่าวด้วยว่า “...การสถาปนาครั้งนี้พิจารณาจากเงื่อนไขหลายอย่าง และเป็นพระราชอัธยาศัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 10...”⁷⁵

ไม่ปรากฏข้อมูลว่าในการทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อข้างต้น ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ประสานกับฝ่ายคณะสงฆ์คือมหาเถรสมาคม (ตามแบบแผนปฏิบัติอันมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งมีผลผูกพันบุคคลผู้เกี่ยวข้อง) หรือไม่⁷⁶ และประการสำคัญคือ ไม่ปรากฏข้อมูลอีกเช่นกัน

⁷⁴ ตามรายงานข่าว นายกรัฐมนตรีไม่ได้เปิดเผยว่าพระเถระทั้ง 5 รูป ประกอบด้วยใครบ้าง ซึ่งในขณะนั้น (7 กุมภาพันธ์ 2560) มีพระเถระผู้ดำรงสมณศักดิ์ชั้นสมเด็จพระราชาคณะทั้งสิ้น 8 รูป ได้แก่ สมเด็จพระมหารัชมังคลาจารย์ (วาง ปญฺญฺ) ช่วง สุดประเสริฐ วัดปากน้ำภาษีเจริญ, สมเด็จพระมหาธีรวงศ์ (ถาวร มานิต ก่อบุญ) วัดสัมพันธวงศาราม, สมเด็จพระมหามุนีวงศ์ (อมพโร อัมพร ประสัดถพงศ์) วัดราชบพิธสถิตมหาสีมาราม, สมเด็จพระวันรัต (พรหมคุณโต จันทพรพรหมณีพิทักษ์) วัดบวรนิเวศวิหาร, สมเด็จพระธีรญาณมุนี (วาสนาโย สมชาย พุกพุ่มพวง) วัดเทพศิรินทราวาส, สมเด็จพระพุทธชินวงศ์ (อุปสมอ สมศักดิ์ ชูมาลัยวงศ์) วัดพิชยญาติการาม, สมเด็จพระพุฒาจารย์ (ชวน ปญฺญฺ สนิท วรษา) วัดไตรมิตรวิทยาราม และสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ปยุตโต ประยุทธ์ อารยางกูร) วัดญาณเวศกวัน (เรียงลำดับตามอาวุโสโดยสมณศักดิ์)

⁷⁵ “โปรดเกล้าฯ สมเด็จพระมหามุนีวงศ์ เป็นพระสังฆราชองค์ที่ 20,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก <https://www.benarnews.org/thai/news/TH-patriarch-02072017141856.html>.

⁷⁶ ที่น่าสนใจคือในบท “สงฆราชภูษณานโมทนา” อันเป็นบทอนุโมทนาที่พระเถระผู้เป็นตัวแทนคณะสงฆ์สวดในการพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชครั้งนี้ มีเนื้อความแตกต่างจากบทที่ใช้สวดในการสถาปนาครั้งก่อน ๆ เล็กน้อย กล่าวเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กำลังพิจารณาคือเนื้อความที่ว่า “...**รฐปาลาโรจนญเฑ **สงฆทสสนญ** สุตาวิ, สยมิปิ โยนิโส อุปปริกขิตวา ราชานมนวาย พุทธสาสน์ อุปตถมกิตฺตฺ สงฆราชภูษณูปปกาสน์ กาเรลิ...**” (ทรงสดับคำกราบบังคมทูลของรัฐบาลและสังฆทศนะแล้ว ทรงพิจารณาโดยรอบคอบ แม้ด้วยพระองค์เองแล้ว ทรงอาศัยพระราชอำนาจให้ประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเพื่ออุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา) – การเน้นคำกระทำโดยผู้เขียน ดู เพจ พัตยศ สมณศักดิ์ พระสงฆ์ไทย, “สงฆราชภูษณานโมทนา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2561, จาก <https://www.facebook.com/Pramahamint/photos/a.710479045700013/1287685221312723/?type=3&theater> ขณะที่การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชในอดีต เนื้อความของบท “สงฆราชภูษณานโมทนา” ส่วนนี้จะเป็นไปในทำนอง “...**รฐปาลาโรจนญเฑ **มหาเถรสมาคม สงฆทสสนญ** เอกจฉนทมเตน สุตาวิ, สยมิปิ โยนิโส อุปปริกขิตวา ราชานมนวาย พุทธสาสน์ อุปตถมกิตฺตฺ สงฆราชภูษณูปปกาสน์ กาเรลิ...**” (ทรงสดับคำกราบบังคมทูลของรัฐบาลและสังฆทศนะในมหาเถรสมาคม โดยเอกฉนทมติ

ว่าคณะรัฐมนตรีได้ถวายความเห็นหรือคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์หรือไม่ว่า สมควรสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะรูปใดเป็นสมเด็จพระสังฆราช อนึ่ง เมื่อพิจารณาจากคำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีที่กล่าวทำนองว่าการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชในครั้งนี้ “เป็นพระราชอัธยาศัย” ขององค์พระมหากษัตริย์ แสดงว่าคณะรัฐมนตรีมิได้ถวายความเห็นหรือคำแนะนำเช่นนั้น ใช่หรือไม่ ? และหากเป็นดังนั้นจริง โดยถ้อยบัญญัติของมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งระบุไว้เพียงว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) แล้ว การปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีที่ไม่ถวายความเห็นหรือคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว เพราะโดยโครงสร้างของบทบัญญัติมาตรา 7 เช่นที่ปรากฏอยู่ข้างต้น การใช้พระราชอำนาจในเรื่องนี้ต้องเป็นไปตามความเห็นหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร กรณีไม่อาจตีความว่าเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยที่พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่มใช้ได้ด้วยพระองค์เองโดยไม่ต้องมืองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้กราบบังคมทูลถวายคำแนะนำได้ ดังที่อธิบายมาแล้ว

ในแง่คุณสมบัติของพระเถระผู้ได้รับการสถาปนา พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึง “คุณสมบัติ” ของผู้ที่ได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชที่จะต้องพิจารณา 3 ประการคือ “...ต้องเป็นไปตามลำดับอาวุโส นอกจากนั้น ยังมีการพิจารณาเพิ่มเติมถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ต้องมีเรื่องความแข็งแรงของร่างกายในการปฏิบัติงานพระราชพิธีต่าง ๆ โดยจะนำทั้ง 3 คุณสมบัติมาเป็นตัวตั้ง...”⁷⁷

นอกจากเรื่อง “ลำดับอาวุโส” (โดยสมณศักดิ์ ?) และ “ความแข็งแรงของร่างกาย” ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มีความเป็น “ภววิสัย” แล้ว จากคำให้สัมภาษณ์ยังใช้ “ความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่” มาเป็นเกณฑ์การพิจารณาประกอบด้วย ฟังตั้งเป็นข้อสังเกตว่า การนำเรื่อง “ความเหมาะสม” ซึ่งโดยสภาพมีความเป็น “อัตวิสัย” อย่างสูงมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดตัวบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชอันเป็นตำแหน่งตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ระบุไว้ในกฎหมายเช่นนี้ เป็นเรื่องที่ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด

แล้ว ทรงพิจารณาโดยรอบคอบ แม้ด้วยพระองค์เองแล้ว ทรงอาศัยพระราชอำนาจให้ประกาศสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชเพื่ออุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา) – การเน้นคำกระทำโดยผู้เขียน เช่น ในพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 19 เป็นต้น ดู จดหมายเหตุพระราชพิธีสถาปนาสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ณ พระอุโบสถวัดพระศรีรัตนศาสดาราม วันศุกร์ที่ 21 เมษายน พุทธศักราช 2532, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 63, น.111

ข้อเท็จจริงข้างต้นจะเป็นเครื่องพิสูจน์ได้หรือไม่ว่า การทูลเกล้าฯ ถวายรายชื่อผู้สมควรได้รับการสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชในครั้งนี้ คณะรัฐมนตรีไม่ได้ประสานกับมหาเถรสมาคมเพื่อขอทราบสังฆทัศนะแต่อย่างใด?

⁷⁷ “นายกฯ แต่งตั้งสังฆราชตามขั้นตอนกฎหมาย ยึดคุณสมบัติ 3 ข้อก่อนพิจารณาเสนอ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2561, จาก https://www.khaosod.co.th/politics/news_209051.



ความสรุป

การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชในระบอบราชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับพระบรมราชวินิจฉัยขององค์พระมหากษัตริย์โดยแท้ ในฐานะที่พระองค์ทรงเป็นบ่อเกิดแห่งฐานันดรศักดิ์ทั้งปวง ทั้งนี้ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ใช้ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชย่อมมาจากกฎเกณฑ์ในระดับรัฐธรรมนูญว่าด้วยพระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ โดยมีบทกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เป็น “บทขยายความ” และเป็นดังที่ได้แสดงให้เห็นว่า “รัฐธรรมนูญ” อันเป็นแหล่งที่มาแห่งพระราชอำนาจที่ทรงใช้ในกรณีนี้มีรูปแบบแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตามไม่ว่าแหล่งที่มาดังกล่าวจะปรากฏในรูปแบบใด การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ยังคงเป็นไปตามการถวายความเห็นหรือคำแนะนำของฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนและวิธีการถวายคำแนะนำ ตลอดจนคุณสมบัติของพระเถระผู้จะได้รับสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชซึ่งแต่เดิมปรากฏในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีได้ถูกนำมาบัญญัติให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ เมื่อ พ.ศ. 2535 แต่ต่อมาใน พ.ศ. 2560 กฎเกณฑ์ที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป ซึ่งได้เสนอแนวทางการตีความเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่าโดยผลของนิติวิธี หลักเกณฑ์เรื่องเดียวกันที่อยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณีจะต้องถูกนำกลับมาใช้บังคับอีกครั้ง กระนั้น จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสื่อมวลชนเกี่ยวกับการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชครั้งล่าสุด ยังคงน่าวิเคราะห์และตั้งคำถามว่า การดำเนินการเป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นนั้นหรือไม่ เพียงใด อนึ่งด้วย “ข้อจำกัด” ในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่อาจเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสถาปนาได้อย่างเต็มที่ ทำให้การวิเคราะห์ประเด็นนี้ในแง่มุมต่าง ๆ เป็นไปโดยจำกัดด้วยเช่นเดียวกัน