

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ.

๑.ความเป็นมา

ประเทศไทยได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้ให้การรับรองมาจนถึงปัจจุบัน โดยบัญญัติรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นเสรีภาพที่บริบูรณ์ ซึ่งประชาชนทุกคนพึงมีในการเลือกนับถือศาสนา ลัทธิใด ๆ หรือไม่นับถือศาสนา หรือลัทธิใด ๆ รับรองเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อของตน หากไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและ ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุจากการใช้เสรีภาพดังกล่าว นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญไทย ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็น อัครศาสนูปถัมภกให้การอุปถัมภ์ศาสนาทุกศาสนา และรัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่น

รัฐไทยกับพุทธศาสนามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เนื่องด้วยพุทธศาสนาเป็นศาสนาที่ ประชากรในประเทศไทยจำนวนมากให้การนับถือ และเป็นศาสนาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับกิจการของพุทธศาสนาฉบับแรก เมื่อมีการปฏิรูปประเทศในสมัย รัชกาลที่ ๕ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ขึ้นใช้บังคับแทน กฎหมายสงฆ์ฉบับเก่า และหลังจากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งใช้บังคับมาจนถึง ปัจจุบัน โดยกฎหมายได้กำหนดโครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ไทยรวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของ พระสงฆ์ไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพุทธศาสนานับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ กิจการของพุทธศาสนา โดยเฉพาะกิจการของคณะสงฆ์อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐผ่านกลไกทางกฎหมาย อย่างไรก็ดีตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ได้มี

/การแก้ไข...

การแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อีกมากมาย ตลอดจนสถานการณ์ปัญหาเกี่ยวกับพุทธศาสนาในประเทศไทยมีความซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ปัจจุบันกระแสเรื่องการปฏิรูปกิจการคณะสงฆ์ไทยกำลังเป็นที่สนใจของสังคม แต่ยังไม่มีความชัดเจนถึงแนวทางการปฏิรูปภายใต้สถานการณ์ปัญหาของกิจการพุทธศาสนาในประเทศไทย สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นความสำคัญในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากมีเนื้อหาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนโดยตรง จึงได้จัดทำบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๒.สาระสำคัญของร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ฉบับที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย

โดยที่พระพุทธศาสนา เป็นศาสนาที่คนไทยส่วนใหญ่นับถือเลื่อมใส และเป็นที่มาของหลักศีลธรรม ปัญญา และความเข้มแข็งของสังคมไทยมาช้านาน ถือได้ว่าเป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง สมควรที่รัฐและพุทธศาสนิกชนจะให้การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาให้เจริญมั่นคงสืบไป

๒.๒ บทนิยาม (มาตรา ๓)

กำหนดบทนิยามคำสำคัญไว้ ดังนี้

“อุปถัมภ์” หมายความว่า การอุดหนุนช่วยเหลือ ทำนุบำรุง ส่งเสริม ให้คำปรึกษาแนะนำ และการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เพื่อความเจริญรุ่งเรืองมั่นคงของพระพุทธศาสนา

“สำนักปฏิบัติธรรม” หมายความว่า สำนักฝึกอบรม ปฏิบัติธรรม และเจริญภาวนา ตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่วัดหรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเผยแผ่พระพุทธศาสนาจัดไว้

“คณะสงฆ์” หมายความว่า คณะสงฆ์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๒.๓ การกำหนดภารกิจแนวทางของรัฐในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา (มาตรา ๔)

กำหนดภารกิจแนวทางของรัฐในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ได้แก่ สนับสนุนการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ การศาสนศึกษา และกิจการของพระพุทธศาสนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักธรรมของพุทธศาสนิกชน ส่งเสริมการจัดการศึกษาของวัดที่จัดการศึกษา ส่งเสริมเด็ก เยาวชนและประชาชนให้มีโอกาสเข้าถึงความรู้ความเข้าใจในหลักธรรม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรทางพระพุทธศาสนาภาคเอกชนและภาคประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา ยกย่องเชิดชูเกียรติผู้มีผลงานดีเด่นและเป็นแบบอย่างในทางพระพุทธศาสนา ส่งเสริมการเดินทางไปมัสการสังเวชนียสถานทางพระพุทธศาสนา จัดให้มีการสอดส่องดูแลและปกป้องกิจการเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาให้มีการทำลายเมต ดุหมั่น เหยียดหยาม ทำลาย ลอกเลียน ดัดแปลง หรือทำให้วิปริตไป ส่งเสริมและสนับสนุนการนำหลักธรรมคำสอนทางพระพุทธศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม ศีลธรรม พัฒนาคุณภาพชีวิต และสร้างความสามัคคีของพุทธศาสนิกชน

๒.๔ การกำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา (มาตรา ๕ ถึง มาตรา ๑๕)

กำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งจากหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ และผู้แทนมหาวิทยาลัยสงฆ์ กรรมการซึ่งมหาเถรสมาคมแต่งตั้งจากพระภิกษุหรือคฤหัสถ์ กรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรทางพระพุทธศาสนา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านพระพุทธศาสนา ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเลขาธิการและให้แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ ให้เจ้าคณะจีนิกายและเจ้าคณะใหญ่อนัมนิกายเป็นที่ปรึกษา

คณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนามีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พิจารณาให้ความเห็นชอบมาตรการและแผนพัฒนากิจการพระพุทธศาสนาเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สนับสนุนกิจการของคณะสงฆ์ ส่งเสริมการดำเนินการของสำนักปฏิบัติธรรม วางระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและส่งเสริมสำนักปฏิบัติธรรมและวิธีการแต่งตั้งพระวินยาธิการ พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๒.๕ การกำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาจังหวัด ยกเว้น กรุงเทพมหานคร (มาตรา ๑๖ ถึง มาตรา ๒๐)

/ กำหนดให้...

กำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาจังหวัด ยกเว้น กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจากหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรรมการซึ่งเจ้าคณะจังหวัดฝ่ายมหานิกายและธรรมยุตแต่งตั้งจากพระภิกษุ กรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรทางพระพุทธศาสนา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นเลขานุการและให้แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ให้เจ้าคณะจังหวัดฝ่ายมหานิกายและธรรมยุตเป็นที่ปรึกษา

คณะกรรมการระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาในจังหวัด จัดทำมาตรการและแผนพัฒนากิจการพระพุทธศาสนาของจังหวัด ตลอดจนสนับสนุนกิจการของคณะสงฆ์ รับเรื่องราวร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนาในจังหวัดและจัดให้มีอาสาสมัครเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ส่งเสริมการดำเนินการของสำนักปฏิบัติธรรม จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี

๒.๖ การกำหนดให้สำนักปฏิบัติธรรมสามารถขอรับการส่งเสริมโดยให้ยื่นขอจัดแจ้งต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนา (มาตรา ๒๑)

๒.๗ การกำหนดให้มีพระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๒๒ ถึง มาตรา ๒๘)

กำหนดให้เจ้าคณะจังหวัดฝ่ายมหานิกายและธรรมยุตแต่ละจังหวัดแต่งตั้งพระภิกษุในเขตปกครองอย่างน้อยฝ่ายละหนึ่งรูปเป็นพระวินยาธิการ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม พระวินยาธิการต้องมีคุณสมบัติ ได้แก่ มีพรรษา พ้น ๕ พรรษา มีความรู้ชั้นธรรมชั้นเอก มีร่างกายสมบูรณ์ ไม่ทุพพลภาพ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับการแต่งตั้งอีก

อำนาจหน้าที่พระวินยาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแต่งตั้ง ได้แก่ สอดส่อง ดูแล ตรวจตรา และตรวจสอบการกระทำละเมิด ดูหมิ่นเหยียดหยามต่อพระพุทธศาสนา รวมถึงการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตรวจสอบความเป็นพระภิกษุหรือสามเณร สังเกต และวัดหรือสำนักสงฆ์โดยให้แสดงหนังสือสุทธิและชี้แจงข้อเท็จจริง ตรวจสอบความประพฤติ ชี้แจง แนะนำ ว่ากล่าวตักเตือนพระภิกษุและสามเณรให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ และประกาศของมหาเถรสมาคม พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งเจ้าคณะผู้ปกครอง และคำสั่งผู้ปกครองสงฆ์ รวมทั้งรายงานต่อเจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะผู้ปกครอง นำพาพระภิกษุหรือสามเณรผู้ประพฤติฝ่าฝืนพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ และประกาศของมหาเถรสมาคม พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งเจ้าคณะผู้ปกครอง และคำสั่งผู้ปกครอง เพื่อยกข้อ

/ เจ้าอาวาส...

เจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะผู้ปกครองดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ช่วยเจ้าคณะผู้ปกครองหรือผู้ปกครองสงฆ์ ดำเนินการสอบสวนตามควรแก่กรณี สั่งการให้บุคคลแก้ไขการกระทำอันไม่เหมาะสมต่อพระพุทธรูปหรือสัญลักษณ์อันเป็นที่เคารพในทางพระพุทธศาสนาให้ถูกต้อง

นอกจากนั้น ได้กำหนดให้พระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

๒.๘ บทกำหนดโทษ (มาตรา ๒๙ ถึง มาตรา ๓๐)

กำหนดให้ผู้ใดขัดขวาง หรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของพระวินยาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการตรวจสอบหรือดำเนินการกับพระภิกษุและสามเณรที่ฝ่าฝืนพระธรรมวินัยหรือกฎระเบียบต่าง ๆ และกำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพระวินยาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการสั่งการให้บุคคลแก้ไขการกระทำอันไม่เหมาะสมต่อพระพุทธรูปหรือสัญลักษณ์อันเป็นที่เคารพในทางพระพุทธศาสนาให้ถูกต้อง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและคณาจารย์ข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

๓.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้นและวิเคราะห์ทางวิชาการ

๓.๑.๑ พันธกรณีระหว่างประเทศ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ได้รับรองเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ใน ข้อ ๑๘ ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และอิสรภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อถือของตนในการสอน การปฏิบัติ การสักการบูชาและการประกอบพิธีกรรม ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และในที่สาธารณะหรือส่วนบุคคล

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ได้รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ใน ข้อ ๑๘

(๑) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตาม คตินิยมของตน และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของตนโดยการสักการบูชา การปฏิบัติ การประกอบพิธีกรรม และการสอน ไม่ว่าจะโดยลำพังตัวเอง หรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และไม่ว่าต่อสาธารณชน หรือเป็นการส่วนตัว

/(๒) บุคคลจะ...

(๒) บุคคลจะถูกบีบบังคับให้เสื่อมเสียเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนาหรือความเชื่อตามคตินิยมของตนมิได้

(๓) เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของบุคคลอาจอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดเฉพาะที่บัญญัติโดยกฎหมาย และตามความจำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สุขอนามัย หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลอื่นเท่านั้น

(๔) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพเสรีภาพของบิดามารดา หรือผู้ปกครองตามกฎหมายในการให้การศึกษาทางศาสนาและศีลธรรมแก่เด็กตามความเชื่อของตน

๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องศาสนาไว้ ได้แก่ รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ใน “มาตรา ๑๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” การกำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเกี่ยวกับเรื่องศาสนาไว้ใน “มาตรา ๔ พระมหากษัตริย์ต้องทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ใน “มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิ หรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น” และกำหนดสถานะของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเกี่ยวกับศาสนาไว้ใน “มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ “มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”

/๓.๑.๓ ข้อมูลจาก...

๓.๑.๓ ข้อมูลจากงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

(๑) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนจักร

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนจักรสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท^๑

ประการแรก คือ รัฐที่แยกศาสนจักรออกจากรัฐอย่างเด็ดขาด ศาสนาไม่จำเป็นต้องอิงอาศัยกับอำนาจรัฐ ระบบกฎหมายของรัฐไม่ได้มีแนวคิดมาจากหลักธรรมของศาสนาใดศาสนาหนึ่ง รัฐประเภทนี้อาจเรียกว่า “รัฐฆราวาส”

ประการที่สอง คือ รัฐและศาสนจักรไม่แยกออกจากกันเลย รัฐและศาสนจักรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระบบกฎหมายมีแนวคิดมาจากหลักธรรมของศาสนาใดศาสนาหนึ่งชัดเจน แนวคิดของรัฐประเภทนี้อาจเรียกว่า “เทวธิปไตย”

ประการที่สาม คือ รัฐกับศาสนจักรมีความสัมพันธ์กันอย่างซับซ้อน กล่าวคือ รัฐกับศาสนจักรไม่ได้แยกออกจากกันเด็ดขาด แต่ยังมีการดำเนินการหรือความสัมพันธ์ในบางประการร่วมกัน ระบบกฎหมายมีการอิงอาศัยกับหลักธรรมของศาสนาอยู่บางส่วน รัฐยังให้ความสำคัญกับศาสนาเพื่อวัตถุประสงค์บางประการ อาจเรียกแนวคิดนี้ว่า “สหการนิยม” (Cooperationism) หรือ “ระบบผสม” (hybrid system)

(๒) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนา

ความสัมพันธ์ของรัฐที่มีต่อสถาบันทางศาสนาอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ^๒

๑.ให้การอุปถัมภ์บำรุงและคุ้มครองพระพุทธศาสนา

๒.นำหลักธรรมมาปฏิบัติ เพราะผู้ปกครองจะต้องเป็นผู้ตั้งอยู่ในธรรม เป็นผู้มีธรรม ปกครองแผ่นดินโดยธรรม และต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองทั้งหมด

ความสัมพันธ์ของสถาบันทางศาสนาที่มีต่อรัฐและสังคมอาจแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ^๓

๑.ฝ่ายศาสนจักรมีหน้าที่ในการแนะนำสั่งสอนเผยแผ่ธรรมแก่ประชาชน สั่งสอนประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง

๒.มีความสัมพันธ์ต่อพระมหากษัตริย์หรือผู้ปกครองประเทศ ในฐานะเป็นที่ปรึกษา ให้ความรู้ความเข้าใจแนะนำในทางธรรมและในกิจการเกี่ยวกับศาสนา แต่จะต้องไม่แสวงหาอำนาจทางการเมือง

/ความสัมพันธ์...

^๑ อานนท์ มาเฝ้า, การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร : มโนทัศน์ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๗), หน้า ๑๓-๑๕.

^๒ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), รัฐกับพระพุทธศาสนา ถึงเวลาชำระล้างหรือยัง (กรุงเทพฯ: บริษัท สหธรรมิก จำกัด, ๒๕๓๗), หน้า ๒-๓

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๔.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันพระพุทธศาสนาในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นไปตามแนววัฒนธรรมไทยที่มีลักษณะพิเศษบางประการโดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองระยะ

ระยะแรกตั้งแต่ต้นรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยรัชกาลที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธศาสนา มีความแนบแน่น เป็นไปตามแบบแผนประเพณี รัฐกับพุทธศาสนามีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน วัดเป็น ศูนย์กลางของสังคม เป็นแหล่งการศึกษาและวัฒนธรรม รัฐจะให้การอุปถัมภ์ด้านวัตถุและการศึกษา รัฐให้การคุ้มครองศาสนาโดยการออกกฎหมาย เช่น กฎพระสงฆ์ ๑๐ ฉบับในสมัยรัชกาลที่ ๑

ระยะที่สอง ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๒ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ที่ได้เริ่มรับอารยธรรมตะวันตกเข้ามา โดยเฉพาะในยุคประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันศาสนาเป็นไปในด้านรูปแบบ เกิดแนวคิดว่า รัฐกับเรื่องศาสนาต้องแยกออกจากกัน ไม่ก้าวร้าวกัน เช่น เรื่องการศึกษาของทางฝ่ายคณะสงฆ์กับของรัฐแยก ออกจากกัน^๔

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา หากมีขอบเขตความสัมพันธ์เป็นไปในทางที่รัฐให้การ อุปถัมภ์ค้ำจุน ให้พระสงฆ์มีกำลังในการทำหน้าที่ในการเผยแผ่ธรรมะ สอนประชาชนในสิ่งที่ถูกต้องอย่างเป็น อิสระ และถ้ามีผู้เบียดเบียนทำลายพระพุทธศาสนาก็ดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขสิ่งที่เสียหาย ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐและศาสนาจะมีลักษณะถูกต้อง แต่ถ้าหากนำสถาบันพระสงฆ์มาเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมอำนาจ ของรัฐ เพื่อช่วยให้ผู้ปกครองแสวงหาประโยชน์ได้มากขึ้นจะเกิดความผิดพลาด และรัฐอาจจะอุปถัมภ์บำรุง พระสงฆ์อย่างมาก ทำให้เป็นไปในลักษณะที่ทำให้พระสงฆ์รู้สึกว่าต้องพึ่งพิงหรือขึ้นต่อรัฐ เมื่อพระสงฆ์ขึ้นต่อรัฐ ต่อผู้ปกครองฝ่ายเดียว อำนาจของประชาชนก็จะเสื่อมหายหมดไป จะทำให้คณะสงฆ์กลายเป็นสถาบันที่ไม่มี รากฐาน ไม่มีประโยชน์ที่จะช่วยเหลือรัฐได้ แต่ถ้าหากพระสงฆ์ทำหน้าที่อย่างอิสระอำนาจที่เป็นไปโดยชอบ ธรรมของพระสงฆ์ที่มีต่อประชาชน จะเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกการปกครองที่เป็นไปโดยชอบธรรม^๕

(๓) ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย ศีลธรรม และคณะสงฆ์

ศีลธรรมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามพึงต้องพิจารณาด้วยว่า ศีลธรรม แบบใดควรปรากฏตัวในกฎหมาย ควรเป็นพลังขับเคลื่อนในกฎหมาย หรือควรที่รัฐจะส่งเสริมให้พลเมืองของรัฐ เกิดความเข้าใจ ศีลธรรมอาจแบ่งออกเป็น “ศีลธรรมแบบศรัทธา” คือศีลธรรมที่ศาสนิกชนของศาสนานั้นๆ ยอมรับตามมติ คำสั่งสอนของศาสนาตน การยอมรับนั้นอาจไม่ต้องการเหตุผลในการอธิบาย “ศีลธรรมแบบ วิพากษ์” คือศีลธรรมซึ่งมีพื้นฐานมาจากการใช้เหตุผลมากกว่าการยึดถือด้วยใจศรัทธา เป็นศีลธรรมที่คนต่าง ศาสนากันสามารถยอมรับกันได้ ดังนั้นศีลธรรมที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกฎหมายควรเป็น “ศีลธรรมแบบ วิพากษ์”^๖

/ แนวคิด...

^๔ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๓๗-๔๑.

^๕ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๔๑-๔๕.

^๖ พิพัฒน์ พสุธารชาติ, รัฐกับศาสนาบทความว่าด้วย อาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, ๒๕๕๓), หน้า ๑๘๓-๑๘๕.

แนวคิดทางพุทธศาสนาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างศีลธรรมกับกฎหมาย มีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ การให้น้ำหนักความเป็นส่วนตัวของปัจเจกบุคคลอย่างสมดุลกับน้ำหนักส่วนที่ให้แก่สังคม เจตนารมณ์หนึ่งของพุทธศาสนาคือการให้เสรีภาพแก่บุคคลที่จะเลือก^๙

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาจากปัจจัยปรุงแต่งภายใน คือ ภูมิธรรม ภูมิปัญญาของผู้บัญญัติกฎหมาย พร้อมทั้งปัจจัยหล่อหลอมภายนอก ซึ่งผู้บัญญัติกฎหมายเป็นผู้ตัดสินใจ กฎหมายที่ออกมาจึงเป็นเครื่องบ่งบอกภูมิธรรม ภูมิปัญญาของผู้บัญญัติกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาจะเป็นปัจจัยปรุงแต่งสังคมและอารยธรรม ในทางกลับกันอาจเป็นเครื่องทำลายสังคม อารยธรรม พระพุทธเจ้าทรงจัดตั้งสร้างระบบสังคมที่เรียกว่า “สังฆะ” เพื่อเป็นชุมชนแห่งการศึกษา แล้วมีการปกครองกันเพื่อให้เกิดการศึกษาพัฒนาชีวิตเป็นไปด้วยดี พระพุทธเจ้าทรงเป็นผู้ฝึกสอนชุมชนดังกล่าว และในการฝึกนั้นพระพุทธเจ้าฝึกโดยไม่ใช้อำนาจ เป็นผู้ฝึกโดยไม่ต้องใช้อำนาจ กล่าวคือไม่ต้องใช้การลงโทษ ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นอุดมคติว่า กฎหมายที่ดีที่สุดและการปกครองที่ดีที่สุด ต้องบรรลุจุดหมายโดยใช้อำนาจให้น้อยที่สุด แต่การที่จะเป็นเช่นนี้จะต้องทำให้คนมีจิตสำนึกและมีท่าทีต่อกฎหมายแบบสภิกขาทคือเป็นข้อฝึกตน ไม่ใช่ข้อบังคับ แนวทางการตรากฎหมายจึงมี ๒ แนวทาง คือ การปกครองเพื่อให้สังคมสงบเรียบร้อยจะเป็นการปกครองด้วยอำนาจ หรือนำมาใช้อำนาจ กฎหมายก็จะมุ่งบังคับและควบคุม โดยเน้นการกำจัดคนชั่ว ด้วยการลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ในระบบการปกครองที่มุ่งเน้นการสร้างสังคมที่ดี เพื่อเอื้อให้มนุษย์พัฒนาสู่ชีวิตที่ดีงาม การบัญญัติกฎหมายจะเน้นการสร้างคนดี เน้นการศึกษา จัดสรรโอกาสและมีการส่งเสริม เป็นแนวคิดแบบสภิกขาทกล่าวคือกฎหมายเป็นเครื่องฝึกตน^{๑๐}

สังคมไทยมีความสัมพันธ์ระหว่างกฏาณินติบัญญัติกับการปกครองคณะสงฆ์ โดยรัฐเป็นผู้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ถ้าหากฝ่ายนิติบัญญัติจะแก้กฏอคณะสงฆ์ จะต้องช่วยให้กฎหมายคณะสงฆ์เป็นไปตามหลักการของพระพุทธศาสนา หมายความว่า ทำอย่างไรจะให้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นสภิกขาทตามหลักของพระพุทธศาสนาคือเป็นเครื่องฝึกตน เสริมสร้างสภาพแวดล้อม จัดระบบความสัมพันธ์และระบบสถาบันที่เกื้อหนุนให้ผู้มาบวชได้รับการศึกษา สังคมเป็นส่วนรวมขององค์ประกอบต่างๆ แต่ละองค์ประกอบเป็นทั้งปัจจัยส่งผลต่อสังคมและเป็นตัวรับผลด้วย เมื่อสถาบันสงฆ์ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะไม่สามารถเป็นปัจจัยปรุงแต่งสร้างสรรค์สังคมในทางที่ดี แต่จะเป็นเพียงตัวรับผลจากปัจจัยทางสังคม และเป็นตัวสะท้อนปัญหาของสังคมเท่านั้น^{๑๑}

/๓.๒ ข้อมูล...

^๙ สมภาร พรหมทา, “ศีลธรรมกับกฎหมายมุมมองจากพุทธศาสนา”, วารสารพุทธศาสนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พฤษภาคม-ธันวาคม ๒๕๕๖) : ๕๒

^{๑๐} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ (ขอนแก่น: โรงพิมพ์คลังนาวิทยา, ๒๕๕๗), หน้า ๑๑๕-๑๒๐

^{๑๑} เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๒๑-๑๒๖

๓.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น

๓.๒.๑ ข้อมูลจากการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ... เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีผู้แทนจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ผู้แทนคณะกรรมการปฏิรูปแนวทางและมาตรการปกป้องพิทักษ์กิจการพระพุทธศาสนาสภาปฏิรูปแห่งชาติ นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น โดยสรุปประเด็นการรับฟังความคิดเห็นได้ดังนี้

(๑) ผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้อำนาจมหาเถรสมาคมสามารถออกข้อบังคับได้ แต่ปัจจุบันมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้ จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. เพื่อกำหนดให้มีพระวินัยการและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยให้อำนาจในการว่ากล่าวตักเตือน ตรวจสอบ แม้ปัจจุบันมีพระสงฆ์ฝ่ายปกครองทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่เมื่อเกิดปัญหาขึ้น พบว่ายังมีอุปสรรคในการดำเนินการ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจพระวินัยการดูแลเรื่องพระธรรมวินัยเป็นหลัก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสนับสนุน แต่มีข้อโต้แย้งเช่นกันว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งสามารถทำหน้าที่ได้อยู่แล้ว

ร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติ และระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นรัฐศาสนา เพียงแต่กำหนดให้ประชาชนชาวพุทธมีส่วนร่วมในการปกป้องดูแลในฐานะพุทธบริษัท การให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดเพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ในพื้นที่มีส่วนร่วมและจะได้มีแผนงานในการดำเนินงานด้านพุทธศาสนา ทำให้มีข้อมูลสนับสนุนในการของบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการกิจด้านพุทธศาสนา

มาตรการการส่งเสริมมีการสนับสนุนสำนักปฏิบัติธรรมเพิ่มขึ้น ทำให้การเผยแผ่พระพุทธศาสนากว้างขวางมากขึ้น ปัจจุบันมีศูนย์ปฏิบัติธรรมที่สอนถูกต้องตามหลักการ แต่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ถ้าหากมีการขึ้นทะเบียนก็จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐมากขึ้น

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการตักเตือนฆราวาส ถ้ามีการกระทำละเมิดพุทธศาสนาโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และกรณีที่พระสงฆ์พักอาศัยอยู่ตามบ้านเรือนประชาชนอาจให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปในเคหสถาน โดยเป็นอำนาจตามประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนั้นสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะอาศัยภารกิจตามพระราชบัญญัตินี้ในการของบประมาณเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมการเผยแผ่ศาสนา สนับสนุนการศึกษาของคณะสงฆ์

/(๒) ผู้แทน...

(๒) ผู้แทนคณะกรรมการปฏิรูปแนวทางและมาตรการปกป้องพิทักษ์กิจการพระพุทธศาสนาสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

ประการแรก มีข้อกังวลเรื่องการแทรกแซงและการเลือกปฏิบัติ การดำเนินการใด ๆ ต้องยึดหลักการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่มีมาแต่เดิมและพันธกรณีระหว่างประเทศ เสรีภาพในการนับถือศาสนาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาทุกฉบับได้ให้การรับรอง ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ ก็ได้รับรองเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงให้การรับรองในเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงอาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เป็นการเลือกปฏิบัติการนับถือศาสนาได้ และขณะนี้เรามีพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้อาจขัดกับกฎหมายดังกล่าว และขัดกับหลักการห้ามเลือกปฏิบัติได้โดยเฉพาะกับการบวชของผู้หญิง นอกจากนี้ ประเทศไทยมีกรมการศาสนาที่มีหน้าที่ส่งเสริมศาสนาทุกศาสนา มีประมวลกฎหมายอาญาคคุ้มครองทุกศาสนา จึงเห็นว่าการคุ้มครองศาสนา กรมการศาสนาและกฎหมายคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาโดยตลอด มีเพียงสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ก่อตั้งขึ้นมาต่างหากเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา

ประการที่สอง พุทธประวัติระบุว่า พระพุทธเจ้าฝากการศาสนาไว้กับพุทธบริษัทสี่ ดังมีหลักฐานปรากฏชัดเจนจึงตีความไม่ได้ว่าพุทธบริษัทสี่หมายความว่าถึงพระภิกษุเท่านั้น นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีคำนิยามหลายคำที่ไม่ได้มีการเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แต่บัญญัติขึ้นมาใหม่จึงอาจมีปัญหาทางกฎหมาย เช่น นิยามคำว่า “สำนักปฏิบัติธรรม” หมายความว่ารวมถึง “วัด” แต่ “วัด” ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มีความหมายอีกอย่างหนึ่ง แสดงว่ากฎหมายฉบับนี้สร้างนิยามคำว่า “วัด” ขึ้นมาใหม่ให้หมายถึงสำนักปฏิบัติธรรม จึงย่อมขัดแย้งกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

ประการที่สาม พระวินยาศึกษา มีการกำหนดคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้น พระพุทธเจ้าบัญญัติว่าบุคคลที่จะเป็นพระอุปัชฌาย์ได้ต้องมีอายุพรรษา ๑๐ พรรษาขึ้นไป การกำหนดคุณสมบัติของพระวินยาศึกษาขึ้นใหม่จึงอาจขัดกับพุทธบัญญัติ และการให้พระวินยาศึกษามีหน้าที่พิจารณาเรื่องกฎหมายกฎระเบียบ อาจทำให้มีปัญหา เพราะพระสงฆ์ไม่ได้เป็นนักกฎหมายจึงไม่อาจพิจารณาเรื่องกฎหมายได้ นอกจากนั้นมีหลักการที่พิจารณาด้วยว่าพระภิกษุไม่ควรเป็นคู่ความกับฆราวาส

ประการที่สี่การตั้งคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและให้อำนาจหน้าที่กรรมการมีความน่าเป็นห่วง กรรมการโดยส่วนใหญ่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจากส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีกรรมการผู้แทนองค์กรศาสนาพุทธจำนวนน้อยมาก การทำหน้าที่ของคณะกรรมการจึงอาจไม่เป็นกลางและอาจถูกรัฐแทรกแซง ดังนั้นคณะกรรมการจึงไม่ได้เป็นผู้แทนของพุทธบริษัทสี่อย่างแท้จริง ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการควบคุมศาสนา

/รู้กับศาสนา...

รัฐกับศาสนาต้องแยกจากกัน โดยคำนึงถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนา พันธกรณีระหว่างประเทศ และการคุ้มครองสิทธิพลเมืองในการเข้าถึงศาสนาอย่างเท่าเทียมกัน

(๓) นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ^{๑๐}

ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ให้อำนาจองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา มีการก่อตั้งองค์กรทางกฎหมาย มอบหน้าที่ทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐและบุคคลในหลายรูปแบบ อำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายเป็นอำนาจรัฐและอำนาจผู้ปกครอง จึงมีความเกี่ยวพันทางการเมือง ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคล ผู้ปกครองหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจจะเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อการคุ้มครองพุทธศาสนาอย่างเป็นทางการ ในทางตรงกันข้ามผู้ที่ไม่ใช่ผู้ปกครองประเทศ เช่น กรรมการมหาเถรสมาคมหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จะได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามามีบทบาทและอำนาจโดยตรงตามร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งมีคณะกรรมการระดับชาติ และคณะกรรมการระดับจังหวัดมีองค์ประกอบเป็นข้าราชการเกือบทั้งสิ้น ทำให้การอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และการสนับสนุนพุทธศาสนาเป็นการใช้อำนาจกำหนดมาจากส่วนกลาง

พระวินยาศึกษา เดิมไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติบัญญัติไว้ชัดเจน การบัญญัติไว้จึงเป็นการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจอย่างชัดเจน แต่ลักษณะการใช้อำนาจมีลักษณะคล้ายกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจเนื่องจากการใช้อำนาจรัฐ เจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จะมีอำนาจลักษณะเป็นเจ้าพนักงานทางปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดีในกระบวนการยุติธรรมทางสงฆ์

ร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้ความเชื่อทางศาสนาพุทธเป็นภารกิจของรัฐโดยตรงและเปิดเผยเท่ากับว่า ประเทศไทยได้ประกาศตัวโดยชัดเจนว่าเป็นรัฐศาสนา เพราะเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติได้บ่งชี้ชัดเจน กิจการของพุทธศาสนาจะเป็นภารกิจของรัฐ ศาสนาจะไม่ใช่เรื่องของปัจเจกบุคคลในการกำหนดเจตจำนงของตนเองเลือกนับถือหรือไม่นับถือโดยปราศจากแรงจูงใจจากรัฐอีกต่อไป อำนาจรัฐจะเข้ามาดูแลศาสนาพุทธให้เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจรัฐ ซึ่งสะท้อนมาจากหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น มาตรา ๔ ซึ่งใช้คำว่า “รัฐ” ว่าให้รัฐอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา แสดงว่าทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา แม้กระทั่งคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย หรือคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่ดูแลโรงเรียนคริสต์จะมีหน้าที่ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ความเชื่อทางศาสนาจะมีมาตรฐานแบบเดียวกันไปโดยปริยายผ่านอำนาจการกำกับดูแลของคณะกรรมการและพระวินยาศึกษา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตีความพระธรรมวินัยตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำนักปฏิบัติธรรมสำนักใดอยากได้รับการอุดหนุนจากรัฐจะต้องมีช่องทางในการขอสนับสนุนจากรัฐ

/ศาสนา...

^{๑๐} อาจารย์อานนท์ มาเฝ้า อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/ดร.มโน เลหาวิช อาจารย์ประจำวิทยาลัยแพทยศาสตร์นานาชาติจุฬาภรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์/พระมหาไพโรจน์ วรเวณโณ

ศาสนาซึ่งเป็นเรื่องความเชื่อ ความศรัทธาของปัจเจกบุคคล และเป็นความเชื่อความศรัทธาที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจรัฐมาเกี่ยวข้องจะถูกกฎหมายกำหนดให้รัฐเข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐอาจใช้พุทธศาสนาเป็นเครื่องมือ และขณะเดียวกัน พุทธศาสนาอาจใช้รัฐเป็นเครื่องมือ กลุ่มทางศาสนาจะใช้รัฐในการควบคุมการตีความ และจะทำให้มีปัญหาในการตีความ บุคคลที่มีอำนาจในการกำกับกับการตีความศาสนา นอกจากมหาเถรสมาคมแล้ว คณะกรรมการอупถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอาจเข้ามากำกับกับการตีความศาสนาได้

การให้อำนาจตามกฎหมายแก่พระสงฆ์อาจเป็นปัญหา เพราะจะทำให้พระสงฆ์ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามกฎหมาย คณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัดมีพระสงฆ์เป็นกรรมการ การใช้อำนาจตามกฎหมายย่อมสามารถตรวจสอบได้ แต่สังคมไทยอาจจะยังยอมรับไม่ได้ถ้าศาล หรือองค์กรต่าง ๆ ตรวจสอบพระสงฆ์

เสรีภาพในการนับถือศาสนาไม่ใช่เรื่องสิทธิทางรัฐธรรมนูญ หากเสรีภาพ คือ ความเป็นอิสระในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง มีใช่เรื่องที่จะเรียกร้องจากรัฐ โดยหลักการเสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นเรื่องส่วนตัวของปัจเจกชน ไม่ใช่เรื่องอำนาจรัฐ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะทำให้ศาสนาที่เป็นเรื่องของเสรีภาพกลายเป็นเรื่องส่วนรวม เป็นเรื่องภารกิจของรัฐ และเรื่องภารกิจตามกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้รัฐไทยถูกประชาชนศาสนาอื่น ศาสนิกชนของศาสนาอื่น หรือคนที่ไม่นับถือศาสนา มองว่าเลือกปฏิบัติ เพราะเสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิ่งที่ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน ขณะเดียวกันการสนับสนุนในรูปแบบอื่น ๆ เช่น ในการออกกฎ ออกระเบียบ หรือการดำเนินการบางอย่าง การที่รัฐใช้ทรัพยากรบางอย่างเพื่อกิจการพุทธศาสนา อาจจะเป็นการเลือกปฏิบัติได้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังมีความซ้ำซ้อนกับพระธรรมนูญ ความสัมพันธ์อันดีที่พระสงฆ์ควรมีต่อกันอาจขาดหายไป การแก้ปัญหาสงฆ์ต้องมีการปฏิรูป การปฏิรูปจะเกิดขึ้นได้ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ให้ชัดเจนขึ้น มีการกระจายอำนาจ มีระบบธรรมาภิบาล และทำให้สามารถนำจิตวิญญาณของพระธรรมนูญกลับมาปฏิบัติได้อีก

สังคมไทยควรจะต้องตั้งคำถามว่า เราควรที่จะเลือกเดินไปตามแนวทางของรัฐในรูปแบบใด ระหว่างรัฐที่ไม่นำเรื่องทางศาสนาเข้ามาปะปนกับกิจการบ้านเมืองของฆราวาส กับรัฐที่นำกิจการของศาสนามาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการบ้านเมือง ถ้าจะเลือกรัฐที่นำกิจการของศาสนาเป็นส่วนหนึ่งของกิจการบ้านเมือง ด้วย จะเกิดปัญหาว่าจะยึดตามศาสนาใด ถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตราเป็นกฎหมาย รัฐต้องสนับสนุนทรัพยากรของรัฐ งบประมาณ บุคลากร เพื่อเป้าหมายของศาสนา รัฐต้องคำนึงถึงศรัทธาของคนในสังคมเพราะบางคนอาจมีศรัทธาที่แตกต่างจากแนวทางของรัฐ หรือศรัทธาตามศาสนาอื่นด้วย บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเลือกนับถือศาสนา แม้แต่ศาสนาพุทธก็มีความเห็นที่หลากหลาย การเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับศาสนาเกิดจากการยอมรับให้มีการศึกษาค้นคว้ารวมถึงวิพากษ์วิจารณ์ศรัทธาในหลักธรรมด้วย ไม่ควรปล่อยให้มีการกุมอำนาจหรืออาศัยอำนาจทางโลกเข้ามาเกี่ยวข้อง ควรปล่อยให้เสรีภาพทางความเชื่อของแต่ละบุคคล トラバドที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนทุกศาสนา

๓.๒.๒ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านศาสนาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ พระไพศาล วิสาโล ผู้เขียนหนังสือ “พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต”^{๑๑} ซึ่งสรุปสาระสำคัญความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิได้ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้พระสงฆ์และศาสนาพึ่งพิงรัฐมากเกินไป ทำให้ความสัมพันธ์ของชุมชนกับศาสนามีความห่างกัน คณะสงฆ์หลุดลอยไปจากฐานราก คือ สังคมและประชาชน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาแท้จริงแล้วเป็นหน้าที่และงานหลักของคณะสงฆ์ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงสะท้อนความล้มเหลวของคณะสงฆ์ การแก้ปัญหาโดยการมอบหน้าที่ดังกล่าวให้รัฐทำแทน จึงเป็นเรื่องที่ผิดพลาด ทางออกของปัญหาคือ จะต้องทำให้คณะสงฆ์เข้มแข็งและรับผิดชอบบทบาทของคณะสงฆ์ เมื่อให้รัฐใช้อำนาจทำหน้าที่สร้างศรัทธาและความมั่นคงทางศาสนาอาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะศาสนาเป็นเรื่องของศรัทธาไม่ควรใช้อำนาจเข้ามาทำหน้าที่ในเรื่องศาสนา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาเข้าซ้อนกับสิ่งที่มีอยู่เดิม เช่น เรื่องการศึกษา มาตรการการคุ้มครองก็มีประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับศาสนา เป็นต้น

มีความเห็นสนับสนุนที่จะมีการอุปถัมภ์พุทธศาสนา แต่ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบที่ใช้รัฐเป็นกลไกหลัก ควรส่งเสริมภาคประชาชน ศาสนาดำรงอยู่ได้เพราะประชาชนไม่ใช่เพราะรัฐเป็นผู้ปกป้อง การอุปถัมภ์พุทธศาสนาควรสร้างองค์กรที่มาจากภาคประชาสังคม เช่น สมาชาวมุทธระดับชาติที่มาจากประชาชน ช่วยส่งเสริมคณะสงฆ์และอุปถัมภ์พุทธศาสนา อาจจะมีการสนับสนุนเงินงบประมาณจากภาษีอากรของชาวพุทธตามสัดส่วน

การอุปถัมภ์ต้องไม่ใช่หน้าที่รัฐเป็นหลัก ต้องให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งจะทำให้ประชาชนกระตือรือร้นในการอุปถัมภ์ศาสนามากขึ้นโดยไม่ใช้อำนาจรัฐ เรื่องศาสนาต้องห่างไกลจากอำนาจรัฐ เช่น เรื่องกฎหมายกับเรื่องธรรมวินัยต้องมีระยะที่ห่างกัน ถ้าหากนำกฎหมายมาเกี่ยวข้องกับธรรมวินัยจะทำให้รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในเรื่องศาสนา ถ้าหากรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องจะเกิดปัญหา ๒ ประการ ได้แก่ ประการแรกอาจมีการจำกัดกลุ่มทางศาสนาที่เห็นต่างโดยใช้รัฐเป็นเครื่องมือ ประการที่สองรัฐจะนำศาสนามาเป็นเครื่องมือของรัฐ

เรื่องพระวินยาก็ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีความขัดข้องถ้าหากให้คณะสงฆ์ปกครองกันเอง ร่างพระราชบัญญัตินี้จะไปจำกัดความหลากหลายของพุทธศาสนาและคณะสงฆ์ เราต้องยอมรับความหลากหลายเพราะยุคสมัยนี้เป็นโลกาภิวัตน์ การตีกรอบความหลากหลายต้องใช้การศึกษา ไม่ใช่ใช้อำนาจ ต้องให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาขณะเดียวกันให้การศึกษาประชาชน ถ้าให้การศึกษาจะเป็นความหลากหลายที่งดงาม

/เมื่อพิจารณา...

^{๑๑} พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ โดยสำนักพิมพ์ มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ / พิมพ์ครั้งที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยสำนักพิมพ์ มูลนิธิโกลดคิมทอง / พิมพ์ครั้งที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ โดยสำนักพิมพ์ มูลนิธิโกลดคิมทอง

เมื่อพิจารณาโดยมุมมองชาวพุทธ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลเสียมากกว่าผลดี แต่ถ้าพิจารณาโดยมุมมองประชาชนทั่วไป จะมีปัญหาเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา ทางออกของปัญหาควรแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ลดอำนาจรัฐ เพิ่มบทบาทประชาชน และส่งเสริมให้พระสงฆ์สามารถทำหน้าที่ตามบทบาท ไม่ใช่เมื่อมีปัญหาแล้วเรียกร้องให้รัฐเข้ามาจัดการ การแก้ปัญหาคควรปรับปรุงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ เพราะโครงสร้างที่เป็นอยู่มีความอ่อนแอ ไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้เส้นสาย และมีการใช้ประโยชน์โน้มน้าวในการให้คนและโทษ ที่เป็นเช่นนี้เพราะการปกครองคณะสงฆ์เป็นระบบปิดจึงมีช่องทางในการคอร์รัปชัน

๔. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้พิจารณา สำนวณ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการ รับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

๔.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับศาสนาเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐให้การอุปถัมภ์และคุ้มครองกับทุกศาสนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ประมุขของรัฐทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก แสดงให้เห็นว่าแม้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจะให้การนับถือพุทธศาสนาแต่รัฐจะต้องอุปถัมภ์ศาสนาทุกศาสนา กรณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพุทธศาสนา รัฐไทยได้ให้การอุปถัมภ์พุทธศาสนามาโดยตลอด ปัจจุบันมีสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดูแลกิจการพุทธศาสนาโดยเฉพาะ และตั้งแต่มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ รัฐไทยมีบทบาทในการกำกับกิจการของคณะสงฆ์

การที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของศาสนามากขึ้น จะส่งผลให้รัฐอาจใช้พุทธศาสนาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการตามอุดมการณ์ของรัฐ และกลุ่มศาสนาที่มีบทบาทในกลไกของรัฐอาจใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการกำจัดหรือควบคุมกลุ่มทางศาสนาที่เห็นต่างผ่านองค์กรที่จัดตั้งขึ้นและบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ใช้อำนาจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๔ กำหนดไว้ว่า “ให้รัฐอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาในแนวทาง ดังต่อไปนี้...” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐทั้งหมดจะต้องมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพุทธศาสนา ภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการพุทธศาสนาเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นรัฐศาสนา กล่าวคือทำให้รัฐและศาสนจักรมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลักธรรมของพุทธศาสนากลายเป็นอุดมการณ์หนึ่งของรัฐ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาเปลี่ยนแปลงไป อาจจะมีผลเสียในระยะยาวเนื่องจากสังคมไทยมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความเชื่อ ความศรัทธา เรื่องศาสนาเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ดังนั้น จึงควรทบทวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

/๔.๒ รัฐธรรมนูญ...

๔.๒ รัฐธรรมนูญไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน รวมทั้งพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้รับรองเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ก็ได้รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เสรีภาพในการนับถือศาสนาจึงย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นเสรีภาพที่บริบูรณ์ในการที่ปัจเจกบุคคลจะเลือกนับถือศาสนาใดหรือไม่นับถือศาสนา ซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวของปัจเจกบุคคล

การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐมีภารกิจในกิจการพุทธศาสนา กำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและกลไกต่าง ๆ ในการกำกับดูแลกิจการของศาสนา ทำให้เรื่องศาสนาไม่ใช่เรื่องความเชื่อความศรัทธาของปัจเจกบุคคลอีกต่อไป แต่จะให้เป็นเรื่องส่วนรวมที่รัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลศาสนา การปฏิบัติศาสนกิจหรือการสอนศาสนา จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายหรือแนวทางของรัฐ รัฐจะเป็นผู้ควบคุมการตีความศาสนา กลุ่มชาวพุทธที่มีแนวทางแตกต่างไปจากรัฐหรือกลุ่มทางศาสนาอื่น ๆ จะไม่ได้รับการอุปถัมภ์และคุ้มครองจากรัฐ ตลอดจนอาจถูกกีดกันหรือจำกัดเสรีภาพในทางศาสนา ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดกับหลักการเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา

นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงเฉพาะคณะสงฆ์ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งไม่ได้กล่าวถึงกลุ่มนิกายอื่น ๆ ที่มีอยู่ในสังคมไทย เช่น ภิกษุณี หรือนิกายวชิรญาณอื่น ๆ และการกำหนดให้รัฐมีภารกิจในการสนับสนุนการเดินทางไปยังสังฆนิยสถานทางพุทธศาสนา ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติและกระทบต่อเสรีภาพต่อกลุ่มนิกายในพุทธศาสนาเองรวมทั้งเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มทางศาสนาอื่น ๆ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเรื่องเสรีภาพในการนับถือศาสนา ขัดต่อหลักการเรื่องความเสมอภาค และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มทางศาสนาอื่น ๆ

๔.๓ การกำหนดให้มีคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาทั้งระดับชาติและระดับจังหวัด โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกลบหมายเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่ กรรมการซึ่งเป็นพระภิกษุสงฆ์ กรรมการที่มาจากผู้แทนองค์กรทางศาสนาและผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้ง แสดงให้เห็นว่ารัฐจะเข้ามามีบทบาทในทางศาสนาอย่างเต็มรูปแบบ และเป็นผู้กำกับกิจการพุทธศาสนาผ่านคณะกรรมการดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ย่อมสามารถตรวจสอบได้โดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ พระภิกษุซึ่งเป็นกรรมการย่อมสามารถถูกตรวจสอบการใช้อำนาจในฐานะคณะกรรมการได้เช่นกัน จึงอาจเกิดปัญหาว่าพุทธศาสนิกชนจะยอมรับได้หรือไม่ที่จะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของพระภิกษุตามกฎหมาย

/ คณะกรรมการ...

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า การจัดตั้งคณะกรรมการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาเป็นการที่รัฐจะเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของพุทธศาสนา ทำให้ทิศทางของพุทธศาสนาของประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ รัฐอาจใช้กลไกดังกล่าวในการแทรกแซงกิจการศาสนาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น เป้าหมายทางการเมือง เป็นต้น

๔.๔ การกำหนดให้มีพระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดูแลกิจการของพุทธศาสนา ทั้งการกำกับดูแลพระภิกษุสามเณรในการปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ และป้องกันการกระทำละเมิดหรือการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อพุทธศาสนา การให้พระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีอำนาจตามกฎหมายมีลักษณะกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้พระภิกษุจำนวนหนึ่งกลายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ผิดเจตนารมณ์ของการบวชเป็นพระภิกษุในพุทธศาสนาที่ออกบวชเพื่อบำเพ็ญตน บรรลุธรรม นอกจากนั้น ธรรมเนียมปฏิบัติของคณะสงฆ์จะอยู่รวมกันเป็นหมู่คณะ ดูแลตักเตือนกันเรื่องการปฏิบัติตามพระธรรมวินัยในระหว่างหมู่คณะสงฆ์ด้วยกันเอง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจพระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจกำกับการปฏิบัติตามพระธรรมวินัยแสดงให้เห็นว่ารัฐจะเป็นผู้ควบคุมการตีความพระธรรมวินัยซึ่งเป็นเรื่องทางศาสนา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้จะทำให้การปกครองคณะสงฆ์ผิดไปจากเจตนารมณ์ของพุทธศาสนา รัฐจะเป็นผู้ตีความพระธรรมวินัยและเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติตนของพระภิกษุสามเณรซึ่งไม่ใช่ภารกิจของรัฐ บทบาทในการตีความและการควบคุมการปฏิบัติตามพระธรรมวินัยควรเป็นบทบาทขององค์กรทางศาสนา

๔.๕ บทกำหนดโทษตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีโทษอาญา กรณีมีผู้ขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของพระวินยาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบพระภิกษุสามเณรหรือการดำเนินการในเรื่องพระธรรมวินัย กฎระเบียบต่างๆ และกรณีมีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพระวินยาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งให้แก้ไขการกระทำอันไม่เหมาะสมต่อพระพุทธรูปหรือสัญลักษณ์ทางศาสนา เป็นการกำหนดโทษอาญาเพื่อปกป้องคุ้มครองพุทธศาสนาและเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา ในทางปฏิบัติการตีความการกระทำทางข้อเท็จจริงจึงอาจต้องใช้ความรู้ทางศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง แสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ได้นำศีลธรรมแบบศรัทธาของศาสนาหนึ่งมาบัญญัติเป็นกฎหมายและให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ปัจจุบันมีประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ ๔ ความผิดเกี่ยวกับศาสนาได้ให้ความคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาอย่างเสมอภาคกันอยู่แล้ว

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าการกำหนดโทษทางอาญาต้องพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสม โดยเฉพาะการกำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับกิจการศาสนาซึ่งเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะเมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับ

/ ศาสนา...

ศาสนาไว้เฉพาะแล้ว

๔.๖ ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ไม่สามารถแก้ปัญหาสถานการณ์พุทธศาสนาในประเทศไทยได้ เนื่องจากปัญหาพุทธศาสนาในประเทศไทยเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ การจัดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรตามกฎหมายมีอำนาจทั้งทางบริหาร การตรากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และการวินิจฉัยปัญหาในคณะสงฆ์ การที่มหาเถรสมาคมซึ่งประกอบด้วยพระภิกษุสงฆ์ชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งใช้อำนาจหน้าที่หลายประการ ทำให้การทำงานมีปัญหาอุปสรรค เนื่องจากไม่มีกำลังศักยภาพที่เพียงพอในการดูแลคณะสงฆ์ทั้งประเทศ การใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจะต้องสามารถตรวจสอบได้ แต่หลายกรณีมีปัญหาเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม นอกจากนั้นพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มีหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของนักบวชในพุทธศาสนาหลายประการ ได้แก่ แนวคิดเรื่องการเกิดสถานะของพระภิกษุสงฆ์จะต้องได้รับการอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย ทำให้นักบวชกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ได้แก่ พระภิกษุณี หรือนักบวชบางนิกาย มีปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมาย การให้อำนาจเจ้าอาวาสเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในวัดสามารถสั่งห้ามมิให้บรรพชิตหรือคฤหัสถ์เข้าไปอยู่อาศัยในวัด หรือสั่งให้ผู้ที่ไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด เมื่อเจ้าอาวาสแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาดในวัดทำให้ความสัมพันธ์ที่ตึงระหว่างพระภิกษุสงฆ์และชุมชนขาดหายไป

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เห็นว่าสถานการณ์ปัญหาพุทธศาสนาในประเทศไทยจะต้องแก้ไขปัญหาด้วยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ลดอำนาจรัฐในการจัดการปัญหากระจายอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะสงฆ์ การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ จะต้องสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ ลดบทบาทของพระภิกษุสงฆ์ในการใช้อำนาจตามกฎหมาย การสนับสนุนให้พระภิกษุสงฆ์ปฏิบัติศาสนกิจและทำหน้าที่ในทางศาสนาได้อย่างเต็มที่ จะต้องแก้ไขข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของนักบวชในพุทธศาสนา การปกครองคณะสงฆ์ต้องให้คณะสงฆ์เป็นผู้ปกครองดูแลกันเอง และรัฐต้องมีมาตรการคุ้มครองการปฏิบัติตาม ศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมทางความเชื่อของกลุ่มทางศาสนาทุก ๆ กลุ่ม รวมตลอดถึงการจัดการดูแลศาสนสมบัติเพื่อประโยชน์ต่อการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาอย่างแท้จริง

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาพุทธศาสนาในสังคมไทย โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ... อาจเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนามีปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนาของประชาชน ขัดต่อหลักความเสมอภาคและอาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความเชื่อทางศาสนา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงขอเสนอให้มี

/การแก้ไข...



การแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพุทธศาสนา เช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๖ มรดก ว่าด้วยเรื่องทรัพย์สินและมรดกของพระภิกษุสงฆ์ เป็นต้น ปรับปรุงโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ และทบทวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาในทางกฎหมายให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ในการนี้ จึงขอเสนอให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ... เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ที่พึงให้พุทธบริษัทและประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการปฏิรูปกิจการศาสนา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๘ วันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาพัฒนาการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

(ศาสตราจารย์คณิต ฒ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘