

บันทึก

เรื่อง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ตามหนังสือของกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๒๐๓๔๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่องค์การของคณะสงฆ์ซึ่งเรียกว่าสังฆสภาที่จะออกกฎข้อบังคับ สำหรับใช้บังคับแก่บรรพชิตได้ กฎข้อบังคับนี้เรียกว่า สังฆาณัติ ซึ่งตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ว่า สังฆาณัตินั้นย่อมมีบทบัญญัติสำหรับใช้บังคับได้ ๒ ประการ คือ

(ก) กำหนดวิธีการปฏิบัติตามพระธรรมวินัย

(ข) กิจการที่มีบทกฎหมายกำหนดว่าให้ทำเป็นสังฆาณัติ เช่น การกำหนดองค์การในระเบียบบริหารส่วนกลาง การวางระเบียบบริหารการคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค เป็นต้น

๒. นอกจากนี้ยังมีมาตรา ๖๐ อันเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติให้อำนาจที่จะออกสังฆาณัติ กติกาสงฆ์ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช กฎกระทรวงหรือระเบียบใด ๆ ให้มีการเปลี่ยนลัทธิอันได้นิยมนับถือและปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้วก็ได้ ในเมื่อได้ใช้พระราชบัญญัตินี้ครบแปดปีแล้ว

๓. ข้อเท็จจริงได้ความจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการว่า คณะสงฆ์ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น ๒ นิิกาย คือธรรมยุติกนิกาย และมหานิกาย นิิกายทั้งสองนี้มีลัทธินิยมแตกต่างกันหลายอย่างหลายประการ อาทิ เช่น การผูกพัทธสีมา การอุปสมบท การสวดมนต์ การครองจีวร การปฏิบัติตามพิธีกรรม เป็นต้น สงฆ์ที่มีนิกายต่างกันอย่างนี้ถือว่าเป็นนานาวังवास จะกระทำสังฆกรรมร่วมกันมิได้ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สังฆสภาผู้มีอำนาจออกสังฆาณัตินั้น ประกอบด้วยสมาชิก (ตามมาตรา ๑๑) ซึ่งเป็นพระมหานิกายเป็นฝ่ายข้างมาก ฉะนั้นผลในทางปฏิบัติ การออกสังฆาณัติเพื่อใช้บังคับแต่ภิกษุสงฆ์จึงเป็นไปตามความเห็นชอบของฝ่ายมหานิกายเท่านั้น

๔. จากบทบัญญัติของกฎหมาย และข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว จึงแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ว่า ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจเป็นการรวมหรืองดเว้นการปฏิบัติตามลัทธินิยมของนิกายใดนิกายหนึ่งได้ เพราะเมื่อใดได้มีสังฆาณัติ กติกาสงฆ์พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช กฎกระทรวงหรือระเบียบใด (ตามมาตรา ๖๐) ให้มีผลเช่นว่านั้นขึ้นมา ภิกษุ

สงฆ์ก็ต้องปฏิบัติตาม ผลจึงเป็นว่าไม่ว่านิกายใดนิกายหนึ่งย่อมได้รับความกระทบกระเทือนจากข้อบัญญัติแห่งสังฆานัติ กติกาสงฆ์ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้น ๆ

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๔๘๙ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา หรือลัทธินิยมใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มาตรา ๒๘ บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน

๖. เมื่อเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ มีบทบัญญัติรอนสิทธิเสรีภาพของภิกษุสงฆ์ที่ไม่อาจถือศาสนาตามนิกายหรือลัทธินิยม และปฏิบัติพิธีกรรมได้ตามความเชื่อถือของตน ฉะนั้นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เช่นนั้นจึงเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าฉบับใดฉบับหนึ่งตั้งได้ยากมากแล้วข้างต้นนั้น จริงอยู่อาจมีผู้เห็นว่าแม้ในขณะนี้จะได้มีบทบัญญัติอันเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญก็จริง แต่ในทางปฏิบัติทางการคณะสงฆ์ยังมิได้ดำเนินการอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของภิกษุสงฆ์แต่อย่างใด จึงยังไม่น่าจะถือว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ความเห็นเช่นนั้นยังไม่ถูกต้อง เพราะเมื่อบทกฎหมายใดมีข้อความขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว บทกฎหมายนั้นก็ใช้อย่างบังคับมิได้ (รัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๘) หากจะต้องรอจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติเสียก่อนก็หาไม่

๗. คณะกรรมการกฤษฎีกา ใคร่ขอถือโอกาสนี้เสนอด้วยว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๔ กระทรวงศึกษาธิการเองก็ได้วิตกในความข้อนี้ และเห็นว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ไม่เหมาะสม จึงได้ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นใหม่ เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติบริหารการคณะสงฆ์ วางหลักการและบทบัญญัติให้ภิกษุทั้งสองนิกายนี้ต่างปฏิบัติตามลัทธินิยมและความเชื่อถือได้ดังเดิม คงวางบทบัญญัติเฉพาะการปกครองเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงการประกอบพิธีกรรม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาและส่งไปยังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วโดยหนังสือที่ น.๙๗๙/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๘๘

(ลงชื่อ) ส. วินิจญ์กุล

(นายเสริม วินิจญ์กุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓