

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดตั้งคณะกรรมการสรรหา กสช. (วัดเป็นองค์การเอกชนตามมาตรา ๙ (๔)

แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง
วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ หรือไม่)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๑๐๒/๒๕๐๓๙ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จากการที่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นว่า องค์การเอกชนตามพระราชบัญญัติองค์การ จัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๕๓ นั้น หมายถึง องค์การเอกชนที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดสภาพนิติบุคคล และเมื่อ กฎหมายกำหนดว่าต้องเป็นองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจแล้ว การจดทะเบียน จัดตั้งองค์การเอกชนดังกล่าวก็จะกระทำในรูปของสมาคมตามมาตรา ๗๘ หรือมูลนิธิตามมาตรา ๑๑๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นว่า กรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ แห่งชาติ (กสช.) ที่ผ่านการคัดเลือกกันเองแล้ว ย่อมมีสภาพเป็นกรรมการสรรหา กสช. และอยู่ใน วาระการดำรงตำแหน่งจนกว่าจะสิ้นสุดภารกิจ การคัดเลือกกรรมการสรรหา กสช. แทนกรรมการ สรรหา กสช. ที่ลาออกในกลุ่มของผู้แทนองค์การเอกชนนั้น จะต้องดำเนินการจัดให้ผู้แทนองค์การ เอกชนคัดเลือกกันเองจนเหลือจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์การ จัดสรรคลื่นความถี่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) จึงได้มีประกาศ สปน. เรื่อง รับ สมัครงค์กรเอกชนเพื่อเข้าร่วมการคัดเลือกกันเองเป็นคณะกรรมการสรรหา กสช. ซึ่งได้มีองค์การ เอกชนแจ้งความจำนงค์สมัครเข้าร่วมการคัดเลือกกันเองเป็นกรรมการสรรหา กสช. ภายในกำหนด ระยะเวลาการรับสมัคร รวมทั้งสิ้น ๒๑๖ องค์การ โดยในจำนวนนี้เป็นวัดตามพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จำนวน ๕๖ แห่ง และได้มีวัดที่แจ้งความจำนงค์สมัครเข้าร่วมการคัดเลือกกันเอง เป็นกรรมการสรรหา กสช. ภายหลังจากกำหนดระยะเวลาการรับสมัคร จำนวน ๖๖ แห่ง

ต่อมา วัดประยุรวงศาวาสวรวิหารและเจ้าอาวาสวัดอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น ๑๑๙ แห่ง รวมทั้งมูลนิธิพุทธธรรม ได้มีหนังสือร้องเรียนต่อ สปน. ว่าวัดในพระพุทธศาสนามีคุณสมบัติเป็น องค์การเอกชนซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการใช้สอยสาธารณประโยชน์สาธารณะ และไม่แสวงหากำไรในทางธุรกิจ ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และขอให้ สปน. ประกาศขยาย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เวลาการรับสมัครองค์กรเอกชนเพื่อเข้าร่วมการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการสรรหา กสช. ออกไปจนถึงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อที่จะได้มีเวลาให้วัดทั่วราชอาณาจักรทำความเข้าใจกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ และประกาศขยายเวลาการรับสมัครของ สปน. ดังกล่าว

สปน. พิจารณาแล้วเห็นว่า “วัด” โดยความหมายธรรมดาน่าจะไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “องค์กรเอกชน” อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงมีปัญหาว่าคำว่า “องค์กรเอกชน” ตามนัยมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีความหมายอย่างกว้างรวมถึง “วัด” ตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์หรือไม่ สปน. จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. วัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นองค์กรเอกชนตามนัยมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

๒. ในกรณีที่วัดเป็นองค์กรเอกชนตามข้อ ๑ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่าวัดมีวัตถุประสงค์ในการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและรับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) และผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง วัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นองค์กรเอกชนตามนัยมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้กำหนดลักษณะพิเศษของวัดในด้านต่าง ๆ ไว้ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการจัดตั้งวัด

การจัดตั้งวัดขึ้นเป็นนิติบุคคลนั้น มิใช่บุคคลใดจะจัดตั้งขึ้นได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องดำเนินการสร้าง หรือตั้งขึ้นตามวิธีการที่รัฐกำหนดโดยออกเป็นกฎกระทรวง^๑ และเมื่อได้ตั้งวัดสำเร็จแล้ว จะต้องได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาจากพระมหากษัตริย์ จึงจะเป็นวัดที่สมบูรณ์ได้

(๒) การปกครองวัดและคณะสงฆ์

^๑ มาตรา ๓๒ การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณียุบเลิกวัด ทรัพย์สินของวัดที่ถูกลยุบเลิกให้ตกเป็นศาสนสมบัติกลาง

วัดนอกจากจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์^๒ แล้ว ยังอยู่ภายใต้การปกครองและการบังคับบัญชาของมหาเถรสมาคมซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นด้วย^๓ สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ได้กำหนดให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ให้อยู่ภายใต้พระธรรมวินัย^๔ และกำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ รวมทั้งไวยาวัจกรซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากเจ้าอาวาสในการจัดการทรัพย์สินของวัดมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา^๕

(๓) ทรัพย์สินของวัด

ทรัพย์สินของวัดได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์แห่งการศาสนา ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดจะกระทำได้อีกแต่โดยพระราชบัญญัติ และผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดไม่ได้^๕ และเมื่อมีกรณีที่ดินถูกยุบเลิก ทรัพย์สินของวัดย่อมเป็นศาสนสมบัติกลางอยู่ในความดูแลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ^๖ นอกจากนี้ ทรัพย์สินของวัดไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี^๗

^๒ มาตรา ๑๒ มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสิบสองรูป เป็นกรรมการ

^๓ มาตรา ๑๕ ตี มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

เพื่อการนี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมาย มหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบออกคำสั่งมีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

^๔ มาตรา ๔๕ ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

^๕ มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้อีกแต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลใดยกอายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นวัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

^๖ มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนา ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์นั้นมีความมุ่งหมายเพื่อแยกการดำเนินการของรัฐในการปกครองและการจัดการกิจการทางฝ่ายคณะสงฆ์ออกจากกิจการทางฝ่ายฆราวาส ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญรุ่งเรืองในพระพุทธศาสนา โดยมีกลไกและกระบวนการในการควบคุมที่ทำให้พระภิกษุผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์สามารถใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายมหาชนได้

นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๙^๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก รวมทั้งมาตรา ๗๓^๙ ที่กำหนดให้รัฐให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา และมาตรา ๑๐๖^{๑๐} ซึ่งได้ห้ามไม่ให้พระภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวชใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า วัดอยู่ในศาสนจักรซึ่งแยกออกจากอาณาจักร มีอำนาจปกป้อง คุ้มครอง และสืบพระพุทธศาสนาอันเป็นส่วนหนึ่งแห่งอำนาจรัฐ โดยมีพระภิกษุเป็นองค์ประกอบสำคัญในการศึกษาและเผยแผ่พระพุทธศาสนาตามหลักการแห่งพระธรรมวินัย และมีฐานะอันควรแก่การเคารพบูชาจากพุทธมามกะ พระภิกษุจึงมิได้อยู่ในฐานะเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ด้วยเหตุนี้ วัดในฐานะที่เป็นนิติบุคคลจึงมิใช่เป็นองค์กรเอกชนตามความหมายทั่วไปหรือตามความหมายของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ให้ถือว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย

^๘ มาตรา ๓๕ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

^๙ มาตรา ๙ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก

^๙ มาตรา ๗๓ รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

^{๑๐} มาตรา ๑๐๖ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้ง เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ

(๑) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(๔) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่วัดเป็นองค์กรเอกชนตามข้อ ๑ จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรว่าวัดมีวัตถุประสงค์ในการใช้สื่อสารมวลชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า วัดไม่ใช่องค์กรเอกชนตามมาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นนี้

(ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ)

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗