

เสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Freedom of Religion and the Use of State Power in Administration of Pali Buddhist Scripture



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2016
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

เสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการ

การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

โดย

นายอาทร เจริญรัมย์

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(บุญเลิศ โสภา)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(พระราชาวงมณี .)

อาทร เจริญคุ้มภักดิ์ : เสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี (Freedom of Religion and the Use of State Power in Administration of Pali Buddhist Scripture) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ. ดร.คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 178 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีว่ามีความสอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเสรีภาพทางศาสนา บทบาทของรัฐในทางศาสนาหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “...รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท...” โดยมีข้อเสนอแนะว่า บทบาทของรัฐที่เหมาะสมกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทกับประเทศไทยนั้นควรมีลักษณะและรายละเอียดประการใด

จากผลการศึกษาพบว่า บทบาทของรัฐไทยมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐใช้อำนาจเหนือฝ่ายพุทธจักรมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการจัดตั้งมหาเถรสมาคมครั้งแรกที่อาศัยอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ทำให้พุทธจักรรวมอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยเดียวกับฝ่ายอาณาจักร มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของฝ่ายรัฐได้ให้อำนาจไว้ สำหรับเสรีภาพทางศาสนา พบว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน...” ทำให้เข้าใจได้ว่า เสรีภาพทางศาสนา อาจแบ่งได้เป็นสองแบบ คือเสรีภาพในการนับถือศาสนาซึ่งจัดได้ว่าเป็นเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ และเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนา ซึ่งจัดได้ว่าเป็นเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ โดยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นการใช้เสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์เพราะเป็นการใช้เสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักพระพุทธศาสนาเถรวาท บทบาทของรัฐในการเข้าแทรกแซงเสรีภาพดังกล่าวจึงต้องถูกจำกัดโดยผลแห่งบทบัญญัติมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ในทางปฏิบัติ พบว่า บทบาทของรัฐไทยไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนในด้านความสัมพันธ์กับพุทธจักรว่าเป็นรัฐฆราวาสหรือรัฐศาสนา ทั้งยังพบว่า รัฐไม่มีความเป็นกลางทางศาสนา กล่าวคือบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง กำหนดให้ รัฐส่งเสริมและสนับสนุนพระพุทธศาสนาเถรวาทเป็นพิเศษในซึ่งในทางทฤษฎีรัฐควรวางบทบาทตนเองอย่างจำกัด อย่างไรก็ตามการที่รัฐไทยเข้าไปมีบทบาทกับพุทธจักรด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาพระปริยัติแผนกบาลีอาจพิจารณาได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความเหมาะสมเพราะพระพุทธศาสนาแบบเถรวาทเป็นศาสนาที่คนไทยส่วนใหญ่ นับถือและเป็นเรื่องที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ นิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5686041934 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: FREEDOM OF EXPRESSION / RELIGION / ADMINISTRATION

ARTHON CHAROENKAMPEE: Freedom of Religion and the Use of State Power in Administration of Pali Buddhist Scripture. ADVISOR: ASST. PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D., 178 pp.

The purpose of this thesis is to study Freedom of Religion with the exercise of State power in the Administration of Pali Buddhist Scripture in consistent with theoretical concepts of Freedom of Belief including the role of State in religion, covering the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560; article 67 paragraph two which provides that “the State should promote and support education and dissemination of dharma principles of Theravada Buddhism”. The thesis proposes the appropriate role of the State in promoting and supporting the study and dissemination of Theravada Buddhism in Thailand.

This research indicates that, since Sukhothai period until present, the State has been exercised the power over Buddhism, especially, when the Sangha Supreme Council of Thailand was first established, under the Act of Council of the Elders in the Raddanakosindra Year 121 (B.E.2445). This made Buddhism gathers under sovereignty of the Kingdom, causing, the Sangha Supreme Council of Thailand to have the authority and power according to the law. In case of freedom of religion, according to the The Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560; article 31 provides that “A person shall enjoy full liberty to profess a religion, and shall enjoy the liberty to practice a form of worship in accordance with his or her religious principles”. Consequently, freedom of religion is divided into 2 categories ; freedom of religion as the Absolute right, and, the freedom to practice or perform ritual according to their religious principles as the Relative right. The role of the State relating to study and dissemination of Buddhism in Thailand must be restricted by the provisions of The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560; article 31. Nevertheless, the role of the State in relation to the Buddhism is considered unclear with the position of non-neutrality to promotes and supports all of religions in Thailand. In supporting and promoting the administration of Pali Buddhist Scripture , the State should limit its role to be appropriated under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Field of Study: Laws

Academic Year: 2016

Student's Signature

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ก็ด้วยความเมตตากรุณาของบุคคลอันมีพระคุณยิ่งของข้าพเจ้าประกอบด้วย นางอินทนิ เจริญคัมภีร์ มารดาของข้าพเจ้า ที่ได้สนับสนุนส่งเสริมและเป็นกำลังใจที่สำคัญให้ข้าพเจ้าเสมอมา จนทำให้ข้าพเจ้าประสบความสำเร็จจนจบจนถึงทุกวันนี้ กราบขอบพระคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้ให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ชี้แนะแนวความคิดอันลึกซึ้ง ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ ผู้เขียนตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของท่านอาจารย์เป็นอย่างมากที่กรุณาสละเวลา และกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

กราบขอบพระคุณท่าน ดร.บุญเลิศ ไสภา ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ พระราชวรมุนี (พล อากาศโร/ชัยวิชู) ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ทุกท่านได้ให้ความเมตตา สละเวลาคอยให้คำปรึกษา ตลอดจนรูปแบบวิธีคิดวิธีเขียน อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

คุณความดีทั้งหลายที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอยกคุณความดีทั้งหมดให้แก่บิดามารดาของได้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูข้าพเจ้ามา ครูบาอาจารย์ทั้งหลายที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทั้งหลายจนสามารถนำมาประกอบวิชาชีพได้จนถึงทุกวันนี้ ตลอดจนนางสาวชมพู อรัญนารถ มิตรสหายที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอดตั้งแต่ข้าพเจ้าสอบเข้ามาเรียนในหลักสูตรนี้จนถึงปัจจุบัน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หากมีข้อผิดพลาดประการใดอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.1.1 ความเป็นมาของพุทธศาสนา	1
1.1.2 การเข้าสู่สถานะและสิกขาของพระสงฆ์.....	2
1.1.3 โครงสร้างและการปกครองคณะสงฆ์.....	4
1.1.4 อำนาจอรัฐและสิทธิเสรีภาพด้านศาสนาและการศึกษา	7
1.1.5 การจัดการศึกษาโดยคณะสงฆ์	12
1.2 ปัญหาของการวิจัย	15
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	15
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	16
1.5 ขอบเขตของการวิจัย.....	16
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย	16
1.7 นิยามศัพท์.....	17
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	18
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับศาสนจักร การปกครองของคณะสงฆ์ไทย และการจัดการการศึกษาพระ ปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ไทย.....	19
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอาณาจักรและศาสนจักร	19
2.1.1 ความหมายและองค์ประกอบของอาณาจักรหรือรัฐ	19
2.1.1.1 ความหมายของอาณาจักรหรือรัฐ.....	19

2.1.1.2 องค์ประกอบของอาณาจักรหรือรัฐ	21
2.1.2 บทบาทและองค์ประกอบของศาสนจักร	22
2.1.2.1 บทบาทของศาสนจักรแบบศาสนาคริสต์	22
2.1.2.2 บทบาทและองค์ประกอบของพุทธจักรแบบศาสนาพุทธ	24
2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร	27
2.1.3.1 ความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุนส่งเสริมกัน	28
2.1.3.2 ความสัมพันธ์ในเชิงขัดแย้งกัน	29
2.2 การปกครองของคณะสงฆ์ไทย	33
2.2.1 การปกครองของคณะสงฆ์ไทยในอดีต	33
2.2.1.1 สมัยสุโขทัย	33
2.2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา	36
2.2.1.3 สมัยกรุงธนบุรี	38
2.2.1.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 8)	38
2.2.2 โครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ไทยในรัชกาลที่ 9 ต่อเนื่องถึงรัชกาลที่ 10	42
2.2.2.1 บุคลากรและอำนาจหน้าที่ของคณะสงฆ์ไทย	42
2.2.2.2 การแบ่งเขตอำนาจการปกครองคณะสงฆ์	47
2.3 การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ไทย	54
2.3.1 การเรียนรู้ในพระพุทธศาสนา	55
2.3.2 การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ไทย	58
2.3.2.1 สมัยสุโขทัย	59
2.3.2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา	60
2.3.2.3 สมัยกรุงธนบุรี	62
2.3.2.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงแรก (รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4)	63

2.3.2.5 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงที่สอง (รัชกาลที่ 5 ถึง รัชกาลที่ 10)	64
บทที่ 3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ	68
3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐฆราวาส (Secular State) กับรัฐศาสนา (Religious State).....	68
3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ไทย	70
3.2.1 ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยในเชิงอุปถัมภ์	71
3.2.2 ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยในเชิงครอบงำ	73
3.2.3 การบริหารการปกครองระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ไทย.....	75
3.3 การใช้อำนาจอรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาแบบเถรวาทโดยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี	91
3.3.1 การใช้อำนาจอรัฐเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี	91
3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของคณะสงฆ์กับการใช้อำนาจอรัฐเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี	95
บทที่ 4 สิทธิและเสรีภาพทางศาสนา.....	99
4.1 ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”	99
4.2 สิทธิเสรีภาพทางศาสนา.....	102
4.2.1 เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรม (Freedom of Conscience).....	106
4.2.2 เสรีภาพทางศาสนา (Freedom of Religion) ในฐานะเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Right).....	107
4.2.3 เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความเชื่อในศาสนาในฐานะเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right)	110
4.3 คำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948.....	113
4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางศาสนา.....	114
4.4.1 บุคคลคนหนึ่งไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไปกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น	114

4.4.2 หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาในประเด็นการจัดการการศึกษา พระปริยัติธรรมแผนกบาลี.....	117
4.4.2.1 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ.....	117
4.4.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน	118
4.4.2.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่อาจกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่ง สิทธิและเสรีภาพได้.....	120
4.5 เสรีภาพเชิงสัมพันธ์กับการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี.....	121
4.6 บทบาทของรัฐไทยที่มีต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน	122
บทที่ 5 รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของสงฆ์ในปัจจุบัน	128
5.1 รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา.....	128
5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : บทบัญญัติมาตรา 26 มาตรา 38 ประกอบมาตรา 73.....	128
5.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : บทบัญญัติมาตรา 26 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 79	130
5.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 : บทบัญญัติ มาตรา 4	131
5.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : บทบัญญัติมาตรา 25 มาตรา 31 และมาตรา 67.....	132
5.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพทาง ศาสนา.....	133
5.2.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2542.....	133
5.2.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	134
5.2.2.1 เรื่องเสรีจที่ 119/2506	134
5.2.2.2 เรื่องเสรีจที่ 250/2546.....	135

5.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535.....	137
5.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	140
บทที่ 6 บทวิเคราะห์	144
6.1 อำนาจของมหาเถรสมาคมในฐานะอำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี 144	
6.2 สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิในรัฐธรรมนูญ	145
6.3 ความไม่ชัดเจนว่ารัฐไทยเป็นรัฐฆราวาสหรือรัฐศาสนา	146
6.4 การเขียนบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางศาสนาในรัฐธรรมนูญของไทย.....	149
6.5 รัฐต้องเคารพเสรีภาพทางศาสนาและให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา ..	152
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	155
7.1 บทสรุป.....	155
7.2 ข้อเสนอแนะ	157
7.2.1 ข้อเสนอแนะประเด็นความสัมพันธ์ที่ระหว่างฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร.....	157
7.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาและการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี	159
รายการอ้างอิง	162
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	178

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พุทธศาสนา เป็นศาสนาอเทวนิยม ปฏิเสธการมีอยู่ของพระผู้เป็นเจ้าหรือพระผู้สร้าง และเป็นศาสนาที่เชื่อในศักยภาพของมนุษย์ ว่ามนุษย์ทุกคนสามารถพัฒนาจิตใจไปสู่ความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้ด้วยความเพียรของตน โดยมีบทบาทและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการศึกษา สังคม จิตวิทยา เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งสะท้อนผ่านแง่มุมมองทางด้านปรัชญา พิธีกรรม ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี และวิถีปฏิบัติของพระสงฆ์และพุทธศาสนิกชนที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติ

ประเทศไทยเป็นเมืองพุทธ โดยมีชาวไทยนับถือศาสนาพุทธถึงร้อยละ 95 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ พุทธศาสนาจึงมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตคนไทยในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญต่อสังคม โดยเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจของคนไทย และเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ดังนั้นเมื่อบุคคลมีปัญหา พุทธศาสนาจึงเป็นที่พึ่งอันสำคัญในความรู้สึกที่บุคคลใช้เป็นแนวทางในการจะช่วยนำพาชีวิตที่มีความทุกข์ อ่อนล้า ท้อถอย ไปสู่ความสว่างไสวสงบสุข และความที่จะหลุดพ้นไปสู่เป้าหมายของตนได้¹

การศึกษาพระธรรมคำสอนนับได้ว่าเป็นหัวใจหรือจิตวิญญาณการสืบทอดพุทธศาสนา กล่าวคือประการแรกต้องมีการให้การศึกษาแก่พุทธบริษัทโดยเฉพาะพระสงฆ์ ก่อนไปสู่การประพฤติปฏิบัติสิ่งตามในลำดับต่อไป คือการประพฤติปฏิบัติตามหลักความเชื่อของพุทธศาสนา ก็ต้องอาศัยการเรียนรู้ และการทำความเข้าใจที่ถูกต้อง และเมื่อเกิดผลจากการประพฤติปฏิบัติตามที่ได้เรียนรู้มานั้นๆ จึงนำไปถ่ายทอดหรือสอนแก่ผู้อื่นต่อไป หากไม่มีการศึกษาสำหรับพุทธศาสนา พุทธศาสนาก็จะค่อยๆ เสื่อมไป และในที่สุดก็จะไม่เหลืออยู่ โดยนัยนี้ความเจริญหรือความเสื่อมของพุทธศาสนา จึงมีปัจจัยสำคัญ คือ การศึกษาพระธรรมคำสอนของพระสงฆ์ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่เผยแผ่คำสอนนั่นเอง

1.1.1 ความเป็นมาของพุทธศาสนา

พุทธศาสนาเข้ามาสู่ดินแดนประเทศไทย เมื่อประมาณ พ.ศ.236 สมัยเดียวกับประเทศศรีลังกา ด้วยการส่งพระสมณะทูตไปเผยแผ่พุทธศาสนาในประเทศต่างๆ 9 สาย โดยการอุปถัมภ์ของพระเจ้าอโศกมหาราช กษัตริย์อินเดีย ในขณะที่ประเทศไทยรวมอยู่ในดินแดนที่เรียกว่า สุวรรณภูมิ

¹ สุพัทธา วงศ์จิระสวัสดิ์ (2543). สุขภาพจิตของพระภิกษุสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง มีประเทศรวมอยู่ในดินแดนส่วนนี้ไม่น้อยกว่า 7 ประเทศ ได้แก่ พม่า ศรีลังกา ญวน กัมพูชา ลาว มาเลเซีย ซึ่งสันนิษฐานว่ามีใจกลางอยู่ที่จังหวัดนครปฐมของประเทศไทย พุทธศาสนาจึงเป็นศาสนาที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยนับถือ และเป็นรากฐานสำคัญของการศึกษาศิลปวัฒนธรรมไทยที่สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน²

พุทธศาสนาเป็นศาสนาที่มีพระรัตนตรัย เป็นสรณะอันสูงสุด อันได้แก่ พระพุทธเจ้า พระธรรม และพระสงฆ์ โดยพระรัตนตรัยทั้ง 3 นี้ย่อมมีคุณเกี่ยวพันเป็นอันเดียวกัน จะแยกออกจากกันโดยเฉพะไม่ได้ ด้วยพระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้ธรรมก่อนแล้วสอนให้พระสงฆ์ธรรม พระธรรมนั้น พระสงฆ์ซึ่งเป็นสาวกของพระพุทธเจ้ายอมจำทรงไว้ ปฏิบัติและสั่งสอนสืบต่อพระศาสนา พระรัตนตรัยนี้เปรียบด้วยวัตถุพิเศษที่มีราคาอย่างสูง คือ แก้ว จึงเรียกพระพุทธ พระธรรม พระสงฆ์ ว่า รัตนะ คำว่า “รัตนะ” แปลว่า แก้ว สิ่งมีค่าสูงยิ่ง หรือสิ่งประเสริฐ ซึ่งคำว่า “รัตนะ” ในที่นี้จะหมายถึงพระรัตนตรัย ซึ่งก็คือแก้ว 3 ดวง ผู้ที่นับถือพุทธศาสนาก็คือนับถือแก้ว 3 ดวงนี้ว่ามีคุณ ย่อมจะเป็นที่พึงที่ระลึกแก่ตน³

ก่อนที่พระพุทธเจ้าจะเสด็จดับขันธปรินิพพาน พระอานนท์ มหาเถระ ผู้ถวายการดูแลพระพุทธเจ้าได้ทูลถามพระพุทธองค์ว่า เมื่อพระองค์เสด็จดับขันธปรินิพพานแล้ว จะมอบภาระการดูแลพุทธศาสนาไว้กับใคร และใครจะเป็นพระศาสดาแทนพระองค์ พระพุทธเจ้าทรงตรัสว่า การดูแลพุทธศาสนาให้เป็นภาระของพุทธบริษัท 4 ได้แก่ พระภิกษุ คือ นักบวชชาย พระภิกษุณี คือ นักบวชหญิง อุบาสก คือ ผู้นับถือพุทธศาสนาชายที่ไม่ใช่พระภิกษุ และอุบาสิกา คือ ผู้นับถือพุทธศาสนาหญิงที่ไม่ใช่พระภิกษุณี บุคคลเหล่านี้จะเป็นผู้รับภาระดูแลพุทธศาสนา เป็นพุทธศาสนทายาทสืบทอดอายุพุทธศาสนาต่อไป

1.1.2 การเข้าสู่สถานะและสิกขาของพระสงฆ์

พระสงฆ์ หรือสังฆรัตนะ เป็นรัตนะประการที่สามในพระรัตนตรัย ความเป็นมาของพระสงฆ์นั้น มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อเจ้าชายสิทธัตถะได้ตรัสรู้เป็นพระพุทธเจ้า ณ โคนต้นพระศรีมหาโพธิ์ ที่ตำบลอุรุเวลาเสนานิคม กรุงราชคฤห์ แคว้นมคธ (ปัจจุบันคือ พุทธคยา ประเทศอินเดีย) หลังจากพระพุทธเจ้าทรงพักผ่อนอิริยาบถและทบทวนธรรมที่พระองค์ได้ตรัสรู้แล้วนั้น พระองค์เสด็จไปที่ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน เมืองพาราณสีแคว้นกาสิ (ปัจจุบันเรียกว่า สารนาถ) ได้แสดงพระธรรมที่

² จรัส พยัคฆราชศักดิ์ และกวี อิศริวรรณ (2546). หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐานพระพุทธศาสนา กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.

³ กระหวางวัฒนธรรม (2554). ความรู้ศาสนาเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

เรียกว่า “ธัมมจักกัปปวัตตนสูตร” โปรดปัจฉิมศักราช จนกระทั่งท่านโกณฑัญญะได้ดวงตาเห็นธรรมและได้ขอบวช พระพุทธเจ้าทรงบวชให้ด้วยวาจาว่า “เธอจงมาเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว เธอจงประพฤติพรหมจรรย์ เพื่อทำที่สุดทุกข์โดยชอบเถิด”⁴ การบวชดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการบวชพระสงฆ์รูปแรกในพุทธศาสนา เป็นจุดกำเนิดสังฆรัตนะ และเป็นความสมบูรณ์แห่งพระรัตนตรัยด้วย โดยมีการบรรลัทธิธรรมเป็นฐานแห่งการบวช ในระยะ 6 เดือนแรกได้เกิดพระสงฆ์ ถึง 60 รูป ต่อมาอีก 6 เดือน ก็เพิ่มอีก 1,250 รูป ต่อมาได้ทรงอนุญาตให้พระสงฆ์รับกุลบุตร ผู้มีจิตศรัทธาเข้าอุปสมบทด้วยญัตติจัตตุกรรมวาจา โดยมอบให้พระสงฆ์เป็นใหญ่ มีผู้เป็นประธาน อุปสมบท เรียกว่า “อุปัชฌาย์” เป็นผู้ทำหน้าที่ให้การอบรมสั่งสอนพระใหม่ตลอดระยะเวลา 5 ปี พระพุทธองค์ได้ทรงบัญญัติพระวินัยเป็นเบื้องต้น หรือเป็นกรอบแห่งชีวิตอันประเสริฐให้พระสงฆ์ได้ปฏิบัติตาม พระสงฆ์ที่รับอุปสมบทและมีพระวินัยเป็นฐานนี้ เรียกว่า “พระสงฆ์” ผู้เป็นส่วนหนึ่งของพุทธบริษัท นอกจากจะมีหน้าที่ในการอบรมฝึกฝนพัฒนาตนเองตามพระธรรมวินัยแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการเผยแผ่พุทธศาสนา โดยหน้าที่นี้เป็นหน้าที่หลักของพระสงฆ์ที่แสดงให้เห็นถึงอุดมการณ์อันเป็นไปเพื่อความผาสุกของชาวโลก ตามที่พระพุทธเจ้าได้ทรงประทานพุทธโอวาทแก่เหล่าพระอริยสาวก ในคราวส่งไปประกาศพุทธศาสนารุ่นแรก ว่า “ภิกษุทั้งหลาย พวกเธอจงจาริกไป เพื่อประโยชน์สุขแก่ชนจำนวนมาก เพื่ออนุเคราะห์ชาวโลก เพื่อประโยชน์เกื้อกูลและความสุขแก่ทวยเทพและมนุษย์”⁵

ดังนั้น พระสงฆ์จึงมีส่วนสำคัญต่อพุทธศาสนา ในการสืบทอดพระธรรมวินัยของพระพุทธเจ้า เพราะพระสงฆ์เป็นผู้สืบทอดพระธรรมนำมาปฏิบัติและเผยแผ่แก่ประชาชน และให้การบวชกุลบุตรยุคหลัง เพื่อช่วยค้ำจุนพุทธศาสนาในอดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยในการสืบทอดพุทธศาสนา นี้ มีพุทธศาสนาเป็นศาสตร์แห่งการศึกษา ซึ่งการศึกษา มาจากคำว่า “สิกขา” โดยทั่วไปหมายถึง “กระบวนการเรียน” “การฝึกอบรม” “การค้นคว้า” “การพัฒนาการ” และ “การรู้แจ้งเห็นจริงในสิ่งทั้งปวง” เป็นเครื่องมือ เมื่อแบ่งระดับอย่างกว้าง ๆ มี 2 ประการคือ

1. การศึกษาระดับโลกียะ มีความมุ่งหมายเพื่อดำรงชีวิตในทางโลก หากเปรียบกับทางโลก พุทธศาสนาเน้นคำสอนที่มนุษย์ต้องฝึกฝนตนเองเพื่อพึ่งตนเองได้ ให้ผู้อื่นพึ่งได้ และให้ต่างคนต่างพึ่งพากันและกัน

2. การศึกษาระดับโลกุตระ มีความมุ่งหมายเพื่อดำรงชีวิตเหนือกระแสโลก ซึ่งก็คือการแสวงหาความหลุดพ้นจากทุกข์ทั้งปวง ทั้งนี้ เพราะพุทธศาสนาเชื่อในหลักความจริงว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ฝึกฝนได้ มนุษย์ที่ฝึกตนดีแล้ว ประเสริฐสุด ถึงขั้นเทวดาก็ชม พรหมก็สรรเสริญ”

⁴ พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พระปัจฉิมศักราช.

⁵ พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พันจากบ่วง.

1.1.3 โครงสร้างและการปกครองคณะสงฆ์

การจัดการสังคัมของคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัยนั้น จะยึดพระธรรมวินัยเป็นธรรมนูญ การปกครองคณะสงฆ์เป็นหลัก โดยใช้อำนาจรัฐและจารีตเป็นรอง เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนการ ปกครองคณะสงฆ์ หากมีความไม่เรียบร้อยเกิดขึ้นในคณะสงฆ์ ก็ต้องอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาช่วยจัดการ แก้ไข จึงเปรียบได้ว่า พระธรรมวินัย เป็นระเบียบ ข้อบังคับ หรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่จะต้อง ปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกันของหมู่ภิกษุสงฆ์ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย และมีอาจารย์ที่ดงาม เพื่อให้เกิดความเลื่อมใสแก่ผู้พบเห็น อันจะนำไปสู่การปฏิบัติดีปฏิบัติชอบต่อไป

การจัดโครงสร้างองค์การการปกครองคณะสงฆ์ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในสมัย รัชกาล ที่ 5 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้ง ด้านโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรวบอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง จึงมีการ ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 ใน พ.ศ.2445 ซึ่งมีลักษณะเป็นธรรมนูญการ ปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดการบริหาร และการจัดตั้งองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ โดยมุ่งประโยชน์สุข และความสงบเรียบร้อยของศาสนาและประเทศชาติเป็นสำคัญ⁶ นับเป็นครั้งแรกในประวัติการ ปกครองคณะสงฆ์ไทยที่มีกฎหมายกำหนดระบอบการปกครองคณะสงฆ์

ต่อมาประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองรัฐจากระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบการปกครองประชาธิปไตย ในปี 2475 โดยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บท กำหนดรากฐานแห่งองค์การและวิธีการปกครองประเทศ เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์สอดคล้องกับ ระบอบการปกครองสงฆ์แบบสังฆาธิปไตย ซึ่งได้ยึดถือพระธรรมวินัยและมติแห่ง พระสงฆ์เป็นใหญ่ จึงมีการเรียกร้องต่อมหาเถรสมาคมและรัฐบาลโดยพระสงฆ์ฝ่ายมหานิกายกลุ่มหนึ่งต่อมหาเถรสมาคม และรัฐบาลให้ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่ยังเป็นกฎหมายที่มีหลักการปกครองสงฆ์ที่อนุวัตตามการใช้อำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่ง ไม่เหมาะสมกับการปกครองสงฆ์ในระบอบการปกครองรัฐแบบประชาธิปไตย คณะรัฐบาลในสมัยนั้น ต้องการสร้างความชอบธรรมให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงเห็นความจำเป็นที่จะ เปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบเป็นประชาธิปไตยด้วย จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.121 และดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2484⁷

การดำเนินการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 นี้ ในระยะแรกๆ ดูเหมือนว่าจะดำเนินไปด้วยดี แต่ในที่สุดลักษณะการจัดโครงสร้างสังฆสภา และ

⁶ แสวง อุดมศรี (2553). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

⁷ มหามกุฏราชวิทยาลัย (2521). ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทยโดยสังเขป.

กรุงเทพมหานคร, มหามกุฏราชวิทยาลัย.

โครงสร้างคณะสังฆมนตรีก็นำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในหมู่คณะสงฆ์ในประเด็นความไม่ได้สัดส่วนของตัวแทนของพระสงฆ์มหานิกายและธรรมยุติกนิกาย ในสังฆสภาและคณะสังฆมนตรี ดังนั้น ความขัดแย้งในสังฆสภา และในคณะสังฆมนตรีจึงส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในคณะสงฆ์อย่างรุนแรง⁸ รัฐบาลในสมัยนั้นคือ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศ ที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำที่เข้มแข็งโดยจอมพลสฤษดิ์ เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันนั้นนำมาซึ่งความล่าช้าและความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น 3 ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธร ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 เป็นระบบที่มีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ให้ต้องประสบอุปสรรคและล่าช้า⁹

รัฐบาลจึงถือเป็นความชอบธรรมในการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แทน โดยให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจสูงสุดในด้านการปกครอง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 นี้มีผลใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2535 เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 โดยคำแนะนำและคำยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภา พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด ดังปรากฏชัดเจนอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนี้

“...โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพะสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพะสังฆราช การแต่งตั้งถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครอง การสละสมณเพศของคณะสงฆ์และคณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด และศาสนาสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”¹⁰

นอกจากนี้ มหาเถรสมาคมยังมีอำนาจที่เกี่ยวกับงานคณะสงฆ์ 6 ประเภท คือ 1. การปกครอง 2. การศาสนศึกษา 3. การศึกษาสงเคราะห์ 4. การเผยแผ่ 5. การสาธารณูปการ และ 6. การ

⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2525). ศาสนจักรกับอาณาจักร : ความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์กับอำนาจการเมือง. กรุงเทพมหานคร, สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁹ ธิติคุณิ หมั่นมี เปรียบเทียบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยและลาว.

¹⁰ พระเมธีธรรมภรณ์ (ประยูร ธมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.

สาธารณสงเคราะห์ การบริหารงานของมหาเถรสมาคม เป็นไปในลักษณะที่ว่ากรรมการทั้งหมด ร่วมกันรับผิดชอบงานทั้ง 6 ประเภท โดยไม่มีการแต่งตั้งเป็น “กระทรวง” ให้ชัดเจน และมอบหมาย ให้กรรมการรูปใดรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐมนตรี” เพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการวิจารณ์จากพระสงฆ์รุ่นใหม่จำนวนมาก ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะรวบอำนาจไว้ที่คณะสงฆ์ส่วนกลาง ซึ่งไม่ต่างจากพระราชบัญญัติที่ ผ่านมา แม้ปัจจุบันจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในส่วนของการ บริหารคณะสงฆ์แล้วก็ตาม แต่ระบบอำนาจการปกครองก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงให้คณะสงฆ์โดยรวม หรือ ชั้นผู้น้อยที่อยู่นอกระบบอำนาจ หรือแม้แต่พระสังฆาธิการที่มีอยู่ทั่วประเทศ มีสิทธิเสียงในการ กำหนดรูปแบบของการปกครองตนเองแต่ประการใด สอดคล้องกับพระไพศาล วิสาโล ซึ่งได้วิจารณ์ว่า

“อย่างมากที่สุดก็เพียงแต่ให้อำนาจด้านพุทธศาสนาและสำนักงานเลขาธิการมหาเถร สมาคมไปขึ้นอยู่กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กับให้มีการจัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้นมาเสริมมหา เถรสมาคมคือมหาคณิสสร ซึ่งประกอบด้วยพระราชาคณะจำนวนหนึ่ง แม้จะช่วยให้องค์กรปกครองที่ ส่วนกลางมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีผู้มาร่วมรับผิดชอบมากขึ้น แต่ก็เชื่อว่าจะยังเป็นการปกครองที่รวม ศูนย์ไว้ส่วนกลางเช่นเคย ไม่มีการกระจายอำนาจไปที่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การบริหารงานตั้งแต่ ระดับหน ภาค ลงมาถึงตำบลยังขึ้นอยู่กับเจ้าคณะเพียงบุคคลเดียว หากได้มีการทำงานเป็นคณะไม่ พระสงฆ์ในท้องถิ่นยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารคณะสงฆ์ไม่ว่าระดับใด ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นผ่านผู้แทนสงฆ์”¹¹

สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่างๆ ตามมติ ของมหาเถรสมาคม ประกอบด้วยพระภิกษุหรือบุคคลอื่นจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่อง ที่จะเสนอต่อมหาเถรสมาคมและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมาย โดยขึ้นตรงต่อมหา เถรสมาคม

กล่าวโดยสรุปคือ มหาเถรสมาคม ได้สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจในการ ควบคุมสถาบันสงฆ์แต่เพียงผู้เดียว จนอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ฉบับแก้ไข พุทธศักราช 2535 มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

¹¹ พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสด ศรี-สฤชดีวงศ์.

1.1.4 อำนาจรัฐและสิทธิเสรีภาพด้านศาสนาและการศึกษา

อำนาจรัฐ (State power) หรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) คืออำนาจที่ใช้ปกครองประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อใช้ในการจัดระเบียบหรือออกกฎหมายในการปกครองประเทศ รวมไปถึงการใช้อำนาจนี้เป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์มหาชนตามทฤษฎีสัญญาประชาคม

สิทธิ เสรีภาพทางศาสนาได้รับการรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญหลายฉบับต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37 วางหลักไว้ว่าเป็นสิทธิ เสรีภาพ ในการนับถือศาสนา อันเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่สำคัญประการหนึ่ง บุคคลมีสิทธิที่จะนับถือศาสนาใดก็ได้หรือไม่นับถือศาสนาใดก็ได้ รัฐไม่สามารถตรากฎหมายจำกัด สิทธินี้ได้ หลักการนี้ ยังสอดคล้องกับคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ คริสตศักราช 1948 ด้วย อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนมีข้อจำกัดอยู่ที่จะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เสรีภาพในการนับถือศาสนา หมายความว่ารวมถึงเสรีภาพในการศึกษาด้านศาสนาด้วย เพราะการศึกษาด้านศาสนาย่อมเป็นสร้างศาสนทายาทซึ่งเป็นรากแก้วของศาสนา เพื่อสืบทอดศาสนานั้นๆต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 30 ฉบับที่ผ่านมายังมีเจตนารมณ์ เพื่อให้บุคคลมีความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา โดยการศึกษาขั้นต้นถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ การที่ประเทศชาติจะเจริญรุ่งเรืองได้นั้นประชาชนจะต้องมีคุณภาพ และสิ่งที่จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพก็คือ การศึกษา รัฐบาลพยายามที่จะให้ประชาชนมีการศึกษาที่สูงขึ้นและทั่วถึงยิ่งขึ้น สิทธิในการได้รับการศึกษานี้รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้มากกว่าการศึกษาภาคบังคับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 49 ได้กำหนดบทบาทของรัฐที่จะต้องจัดให้มีการศึกษา และให้หลักประกันด้านคุณภาพการศึกษาโดยรัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนและจัดสรรทรัพยากร และพัฒนาคุณภาพการศึกษารวมทั้งทำให้ผู้ยากไร้ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก สามารถเข้าถึงการศึกษาได้อย่างเท่าเทียมผู้อื่น สิทธิทางการศึกษามีหลักสำคัญ อยู่ 2 ประการ คือ (1) การได้รับการศึกษาไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และ (2) ต้องมีความเสมอภาคแก่ทุกคนที่จะเข้ารับการศึกษาและมีอิสระในการเลือกรับการศึกษาได้ทุกรูปแบบ ซึ่งความเสมอภาคดังกล่าวรวมถึง ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา โดยไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องสถานะของบุคคลไม่ว่าจะเป็นฆราวาสหรือสงฆ์ และไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ทั้งนี้ ทั้งการศึกษาทางโลกและการศึกษาทางธรรม

ปัจจุบัน การจัดการการศึกษาที่คณะสงฆ์จัดให้พระภิกษุสามเณรได้ศึกษามีอยู่ 4 ประเภท คือ 1) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม 2) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี 3) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ และ 4) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง¹² โดยในแต่ละประเภทมีลักษณะสำคัญโดยสังเขปดังต่อไปนี้

1) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม จัดทำโดยแม่กองสนามหลวงแผนกธรรมนั้นเกิดขึ้นตามพระดำริของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า เนื้อหาวิชาหลักสูตรแบบเรียนได้มีการแบ่งชั้นได้ดังนี้

หลักสูตรนักธรรมชั้นตรี

เพื่อให้ผู้ศึกษาเล่าเรียนมีความรู้วินัยบัญญัติ เนื้อหาในการศึกษาในชั้นตรีจึงมีดังนี้ คือ เรียงความกระทู้ธรรม หนังสือพุทธศาสนสุภาษิต ธรรมวิภาค หนังสืออนุวโกวาท ตำนาน (พุทธประวัติ) หนังสือพุทธประวัติ เล่ม 1-3 หนังสือปฐมสมโพธิ และวินัยบัญญัติ หนังสืออนุวโกวาท

หลักสูตรนักธรรมชั้นโท

เพื่อให้ผู้ศึกษาเล่าเรียนมีความรู้ธรรมวินัยละเอียดกว้างขวางและสามารถแนะนำผู้อื่นได้ วินัยบัญญัติ เนื้อหาในการศึกษาในชั้นโทจึงมีดังนี้ คือ เรียงความแก้กระทู้ธรรม หนังสือพุทธศาสนสุภาษิต ธรรมวิภาคหนังสือธรรมวิภาคปริเฉทที่ 2 ตำนาน (อนุพุทธประวัติ) หนังสือพุทธธานุพุทธประวัติ และวินัยบัญญัติ

หลักสูตรนักธรรมชั้นเอก

เพื่อให้ผู้ศึกษาเล่าเรียนมีความรู้ธรรมวินัยละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้นถึงขั้นสามารถเป็นหลักในสังฆกรรม และเป็นอุปัชฌาย์อาจารย์ดูแลสั่งสอนผู้อื่นได้ เนื้อหาในการศึกษาในชั้นโทจึงมีดังนี้ คือ เรียงความแก้กระทู้ธรรม หนังสือพุทธศาสนสุภาษิตและหนังสือมงคลวิเสส ธรรมวิภาค หนังสือธรรมวิจารณ์ หนังสือสมถกรรมฐาน หนังสือมหาสติปัญญาสูตรและคิริมานนทสูตร แปล ตำนาน (พุทธธานุพุทธประวัติ) หนังสือพุทธประวัติเล่ม 1-3 หนังสือปฐมสมโพธิ หนังสือพุทธธานุพุทธประวัติ หนังสืออนุพุทธประวัติ และหนังสือสังคีติกา¹³

¹² กรมการศาสนา (2539). “ข้อมูลจากการตรวจการคณะสงฆ์ของเจ้าคณะภาค 4 ประจำปี 2538” ในเอกสารการประชุมสัมมนาเจ้าคณะภาค. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.

¹³ http://www.gongtham.net/my_data/history_gongtham/index.php เข้าถึงเมื่อวันที่ 19/10/2559

2) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรมบาลี จัดทำโดยแม่กองสนามหลวง แผนกบาลี เนื้อหาวิชาหลักสูตรแบบเรียนมีระดับ 9 ชั้น 8 ระดับ แบ่งเป็น ชั้นประโยค 1-2 (ระดับที่ 2 ใช้เวลาเรียน 1-2 ปี) และระดับเปรียญ (ป.ธ. 3-9) (7 ระดับ) รวม 8 ระดับ เป็นการศึกษาตามภาษาเดิมคือภาษาบาลี เพื่อรักษาพุทธพจน์ของพระพุทธเจ้า โดยในปัจจุบัน แยกวิชารายย่อยได้ 7 วิชา ได้แก่ วิชาบาลีไวยากรณ์ วิชาบุรพภาค วิชาวากยสัมพันธ์ วิชาแปลมคธเป็นไทย วิชาแปลไทยเป็นมคธ วิชาแต่งไทยเป็นมคธ และวิชาแต่งฉันทภาษาบาลี¹⁴

3) การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ จัดทำโดยวัดซึ่งได้รับอนุญาต จัดตั้งโรงเรียนพระปริยัติแผนกสามัญศึกษา ซึ่งมีหลักสูตรเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้นว่า วิชาภาษาไทย คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งว่า นอกจากที่หลักการศึกษาของพระสงฆ์เดิมไม่ว่าจะเป็นการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรมหรือแผนกบาลีซึ่งเป็นการศึกษาทางธรรมแล้ว การมีหลักสูตรทางโลกดังกล่าวการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญก็เพื่อให้พระภิกษุมีความรู้ทางโลกอีกด้วย วัดที่จะขออนุญาตจัดตั้งโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา จัดทำแผนงานในการบริหารจัดการ ให้รายงานขอรับความเห็นชอบจากเจ้าคณะผู้ปกครองตามลำดับชั้นจนถึงเจ้าคณะจังหวัด และให้เสนอรายงานขอจัดตั้งไปยังสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติเมื่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรแล้วให้เสนอขอความเห็นชอบจากประธานสภาการศึกษาของคณะสงฆ์ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ออกใบอนุญาต¹⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4) การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในมหาวิทยาลัยสงฆ์ มีด้วยกัน 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย เนื้อหาของสาขาวิชา และคณะที่เปิดการเรียนการสอนมี ด้านครุศาสตร์ สังคมศาสตร์ และศาสตร์แขนงอื่นๆ โดยจุดมุ่งหมายที่สำคัญประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยสงฆ์แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในทั่วไป ที่บูรณาการพระพุทธศาสนาเข้ากับศาสตร์แขนงต่างๆ¹⁶

นอกจากนี้ มาตรา 12 ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ยังได้บัญญัติไว้ว่า นอกเหนือจากรัฐแล้ว สถาบันทางศาสนาก็มีสิทธิจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ โดยใน

¹⁴ พระมหาธีรสุข ธมฺมสาโร (อุบ.ไซย) (2554). การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี : กรณีศึกษาสำนักเรียน วัดโมลีโลกยาราม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

¹⁵ ข้อ 9 ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ว่าด้วยการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา พ.ศ. 2546

¹⁶ พระครูศรีวราภินิจ (พระมหาสมคิด คมภีร์ญาโณ) (2550). มหาวิทยาลัยเพื่อสังคม. เพาะ, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา วัดศรีโคมคำ.

รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงปฏิรูปการศึกษาให้แก่ราษฎรใน พ.ศ.2427 ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งโรงเรียนหลวงสำหรับราษฎรขึ้นตามวัดในกรุงเทพฯ หลายแห่ง แห่งแรก คือ โรงเรียนวัดมหรณพาราม ต่อมาใน พุทธศักราช 2435 ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งโรงเรียนมูลศึกษาขึ้นในวัดทั่วไปทั้งในกรุงเทพมหานครและหัวเมือง เพื่อจะขยายการศึกษาเล่าเรียนหนังสือไทยให้แพร่หลายเป็นแบบแผนยิ่งขึ้น และทรงตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูเป็นแห่งแรกที่ตำบลโรงเรียนเด็ก ซึ่งต่อมาย้ายไปอยู่ที่วัดเทพศิรินทราวาส¹⁷ จากประวัติศาสตร์ช่วงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสถาบันศาสนาเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนสิทธิในด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานของคณะสงฆ์ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พุทธศักราช 2548 ตามข้อ 2 ที่ให้สถาบันพระพุทธศาสนามีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่คณะสงฆ์ ในโรงเรียน สำนักศาสนศึกษา การจัดตั้งยุบรวมเลิกและ การดำเนินการของโรงเรียนสำนักศาสนศึกษาหรือ สำนักเรียนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาเถรสมาคมประกาศกำหนด¹⁸ ในส่วนมาตรา 12 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ สถาบันศาสนาสามารถจัดตั้งได้โดยกำหนดระบบการศึกษาศาสนาของคณะสงฆ์ขึ้นมาโดยเฉพาะ กำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ซึ่งจะเรียนด้านศาสนามากกว่าเด็กปกติ สามารถเทียบโอนหลักสูตรได้ ซึ่งผู้ที่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 จากโรงเรียนด้านศาสนาก็มีศักดิ์และสิทธิ์ที่จะศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาแม้กระทั่งในมหาวิทยาลัยสงฆ์ได้¹⁹ จึงถือได้ว่า สถาบันทางศาสนาเป็นศูนย์กลางแหล่งการเรียนรู้หลายสาขา หลักธรรมคำสั่งสอนของศาสนามีอิทธิพลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์และสร้างสันติสุขให้เกิดแก่โลกนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม มิได้มีเพียงสถาบันพุทธศาสนาเท่านั้น ที่มีสิทธิจัดการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ศาสนาอื่นๆในประเทศไทยก็มีสิทธิจัดการการศึกษาด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างดังต่อไปนี้

■ การจัดการการศึกษาของโรงเรียนในเครือคาทอลิกโดยสภาคาทอลิก

การจัดการการศึกษาคาทอลิกปัจจุบันอยู่ในการดูแลของสภาการศึกษาคาทอลิก (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการศึกษาเอกชน พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2554 และพระราชบัญญัติสถาบันการศึกษาเอกชน พุทธศักราช 2546 ภายใต้การควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน และทบวงมหาวิทยาลัย ดำเนินการจัดการศึกษาครอบคลุมทั้ง 3 รูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตาม

¹⁷ วุฒิชัย มูลศิลป์ (2554). สมเด็จพระปิยมหาราชกับการปฏิรูปการศึกษา กรุงเทพมหานคร, พิมพ์คำ.

¹⁸ กฎกระทรวง ว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. ๒๕๔๘

¹⁹ กลุ่มงานศาสนา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544). รายงานเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การศึกษาของคณะสงฆ์กับการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร: 12.

อัยยาศัย ในทุกระดับการศึกษา คือ การศึกษาก่อนปฐมวัย การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาก่อนอุดมศึกษา และการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกในประเทศไทยหรือพระศาสนจักรคาทอลิกในประเทศไทย อยู่ภายใต้การดูแลของสภาพระสังฆราชคาทอลิกแห่งประเทศไทย มีพระสังฆราชหรือ มุขนายกเป็นหัวหน้าปกครองในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เรียกว่า “สังฆมณฑล” สภาพระสังฆราช คาทอลิกแห่งประเทศไทยได้แบ่งงานออกเป็นฝ่ายและหน่วยงานต่างๆ เพื่อการดำเนินงานของคริสต์ศาสนาในประเทศไทย โดยฝ่ายที่ดูแลงานด้านการจัดการการศึกษา เรียกว่า กรรมการฝ่ายธรรมทูต และการศึกษาคาทอลิก โดยมีหน่วยงานดูแลด้านการศึกษาคาทอลิก คือ กรรมการคาทอลิกเพื่อการศึกษา หรือ สภาการศึกษาคาทอลิกแห่งประเทศไทย (Catholic Education Council of Thailand) ซึ่งมีหน้าที่ดูแลส่งเสริมการจัดการศึกษาโรงเรียนคาทอลิกในประเทศไทย²⁰

■ ศาสนาอิสลาม

การจัดการการศึกษาศาสนาอิสลามแบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบ ประการแรก ปอเนาะ อันเป็นรูปแบบการศึกษาดั้งเดิมของท้องถิ่น ประการที่ 2 การศึกษาในระบบ "โรงเรียน" หรือโรงเรียนปอเนาะ มีการนับชั้น และกำหนดระยะเวลาจบการศึกษา และโรงเรียนปอเนาะยังแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ สอนทั้งวิชาสามัญและศาสนา (เทียบได้กับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ) กับสอนเฉพาะวิชาศาสนาเพียงอย่างเดียว (เทียบได้กับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี) ต่อมาในปีพุทธศักราช 2526 โรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลามรัฐบาลเปลี่ยนเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พุทธศักราช 2525 ด้านหลักสูตร โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนำหลักสูตรสามัญศึกษาของโรงเรียนมัธยมต้นและมัธยมปลายมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ด้านหลักสูตรศาสนาอิสลามได้แบ่งชั้นเรียนเป็น 10 ชั้นปี ได้แก่ หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนต้น - ฮิบติดาอียะฮฺ ปีที่ 1-4 หลักสูตรอิสลามศึกษาตอนกลาง - มุตาวัซซึเตาะฮฺ ปีที่ 5-7 และหลักสูตรอิสลามศึกษาตอนปลาย - ชานาวิยะฮฺ ปีที่ 8-10 มาตรฐานของโรงเรียน และผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาของนักเรียน²¹ ตามมาตรา 5 และ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งได้มีระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการศึกษาปอเนาะ พุทธศักราช 2547 ข้อ 3 “การศึกษาปอเนาะ” หมายความว่า สถาบันสังคมชุมชนอิสลามที่เสริมสร้างการเรียนรู้ในทางศาสนาอิสลามและวัฒนธรรมอิสลาม เพื่อเสริมสร้างให้สมาชิกในชุมชนมี

²⁰ สุรินทร์ จารย์อุปการะ (2556). การจัดการศึกษาโรงเรียนคาทอลิกในประเทศไทยตามอัตลักษณ์การศึกษาคาทอลิก, มหาวิทยาลัยศิลปากร.

²¹ วีระศักดิ์ จันทรสังแสง (2546). ความจริง ความงาม ความดี ที่ปอเนาะ. นิตยสารสารคดี. นนทบุรี, สำนักพิมพ์สารคดี.

ความรู้และความประพฤตินี้ที่ดั่งามในการดำรงชีพอย่างสันติสุขและมีความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศชาติ²²

1.1.5 การจัดการศึกษาโดยคณะสงฆ์

การจัดการศึกษาเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อันได้แก่ รัฐ และนิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นด้วยบทกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และทบวงการเมืองอื่นๆ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐบาล ตลอดจนวัดในพุทธศาสนาด้วย²³ ดังที่บัญญัติไว้ในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พุทธศักราช 2548 ที่ได้บัญญัติให้โรงเรียน สำนักศาสนศึกษา และสำนักเรียน ได้รับการสนับสนุนในด้านวิชาการและเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษา ดังนั้น การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลเป็นให้บริการด้านการศึกษาเป็นภารกิจของรัฐประการหนึ่ง (Function of State) เป็นการกระทำอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นรูปแบบของรัฐที่เรียกว่า นิติรัฐ (Legal State) ซึ่งการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นภารกิจหลักอย่างหนึ่งของมหาเถรสมาคม โดยอาศัยอำนาจตามพระบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 15 ตรี²⁴

ตามความมุ่งหมายและหลักการในการศึกษา ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2545 ในมาตรา 6 ได้กล่าวเอาไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ทั้งร่างกาย จิตใจ และ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²² กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการศึกษาปอเนาะ พ.ศ.2547 ข้อ 3

²³ ประยูร กาญจนกุล (2528). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²⁴ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา ๑๕ ตรี บัญญัติไว้ว่า มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
- (๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
- (๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
- (๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

....

สติปัญญา คงความรู้คุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข”²⁵

แต่ทั้งนี้ มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้วางหลักไว้อีกประการหนึ่งว่า “นอกเหนือจากรัฐ...สถาบันทางศาสนา มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้...” โดยการออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสถาบันพระพุทธศาสนา พุทธศักราช 2548 บัญญัติให้สถาบันศาสนา ซึ่งประกอบด้วย “โรงเรียน” ซึ่งหมายความถึง สถานศึกษาที่วัดจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา “สำนักศาสนศึกษา” ซึ่งหมายความถึง สถานศึกษาที่วัดจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม หรือพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ตามที่มหาเถรสมาคมประกาศกำหนด และ “สำนักเรียน” ซึ่งหมายความถึง สถานศึกษาที่วัดจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม หรือพระปริยัติธรรมแผนกบาลี และเป็นสำนักเรียนในกรุงเทพมหานครและสำนักเรียนคณะจังหวัดตามที่มหาเถรสมาคมประกาศกำหนดให้มีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้สถาบันพระพุทธศาสนาสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและมหาเถรสมาคมได้ โดยรัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถาบันพระพุทธศาสนา เพื่อให้ผู้เรียนซึ่งเป็นพระภิกษุและสามเณรได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับการศึกษาในรูปแบบอื่น จึงได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินงานจัดการศึกษาจึงเป็นภารกิจที่สำคัญของคณะสงฆ์ ซึ่งแบ่งตามโครงสร้างหลักๆ มี 3 แผนก ได้แก่ การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี และการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา

ความสำคัญของการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการศึกษาดั้งเดิมที่คณะสงฆ์ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตบุคลากรของศาสนาเพื่อรับใช้ศาสนา²⁶ มีระเบียบการเกี่ยวข้องกับการศึกษาที่รัดกุม มีผลของการศึกษาเป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป มีเกียรติประวัติและเกียรติภูมิที่ผู้ศึกษาได้รับอย่างสูงส่ง และถือเป็นการศึกษาของคณะสงฆ์โดยเฉพาะ นอกจากนี้ การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลียังเป็นหัวใจของการศึกษาของคณะสงฆ์ที่มีผลต่อความมั่นคงของพุทธศาสนา เพราะคัมภีร์สำคัญ เช่น พระไตรปิฎกของฝ่ายเถรวาทจารึกไว้ด้วยภาษาบาลี และการรักษาต้นฉบับเดิมทำเป็นภาษาบาลี เพื่อป้องกันพระพุทธพจน์มิให้คลาดเคลื่อน ฉะนั้น การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะรักษาพุทธศาสนาไว้ให้สมบูรณ์ นอกจากนี้ การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ยังเป็น

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545). รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร, บริษัทพิมพ์ดีดการพิมพ์ จำกัด.

²⁶ พระธรรมปัญญาจารย์ ประวัติความเป็นมาของสำนักเรียนวัดปากน้ำ พุทธศักราช 2549. กรุงเทพมหานคร, หจก. สตาร์กรุ๊ป.

การเพิ่มวิทยฐานะให้กับ พระภิกษุสามเณรให้เป็นผู้มีเกียรติมีฐานะที่สูงขึ้น เป็นผู้มีความรู้ในสังคม²⁷ และเป็นเรื่องที่รัฐให้ความสำคัญมาโดยตลอด ดังที่สมเด็จพระยาตำราจาราชาภาพ ตรีสโวในอธิบายเรื่องการสอบพระปริยัติธรรมว่า "การสอบพระปริยัติธรรมของพระภิกษุสามเณร นับเป็นราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ด้วยอยู่ในพระราชกิจของพระเจ้าแผ่นดินผู้เป็นพุทธศาสนูปถัมภก" โดยในปัจจุบันมีการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีอย่างเป็นระบบ โดยแม่กองบาลีสนามหลวงรับผิดชอบดูแล โดยอยู่ภายใต้การกำกับของมหาเถรสมาคมและในความอุปถัมภ์ของรัฐบาล

จากความเป็นมาเกี่ยวกับปัญหาทั้งในด้านโครงสร้างและการปกครองคณะสงฆ์ และความสำคัญของการศึกษาของสงฆ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า บทบาทของคณะสงฆ์ในการจัดการศึกษา ปกติจะดำเนินการในลักษณะคล้อยตามกฎหมายของฝ่ายอาณาจักร ดังพุทธพจน์กล่าวไว้ว่า "อนุชานามิ ภิกขุเวราชานํ อนุวตฺตติ ภิกขุทั้งหลาย เราอนุญาติให้คล้อยตามพระราชา"²⁸ แต่การที่มหาเถรสมาคมได้สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อให้มีอำนาจในการควบคุมสถาบันสงฆ์ แต่เพียงผู้เดียว ภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์พระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535 จึงเป็นเสมือนเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่มหาเถรสมาคม ผู้เขียนเห็นว่า มหาเถรสมาคมมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์อย่างเต็มที่ ข้อนี้ก็ไม่ได้หมายความว่ามหาเถรสมาคมมีอิสระจากการควบคุมโดยกลไกของรัฐ อำนาจฝ่ายรัฐสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารกิจการคณะสงฆ์ได้ตลอดเวลาในนามของการอุปถัมภ์บำรุงศาสนา แต่ปัญหาทางปกครองที่เกิดขึ้นในคณะสงฆ์ไทยซึ่งไม่สามารถจัดการแก้ไขให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพตามหลักพระธรรมวินัย และหลักกฎหมายของรัฐนั้น ปัจจัยหนึ่งคงเป็นเพราะบทบัญญัติของกฎหมายและกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองของมหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535 ซึ่งใช้มานานแล้ว มีบทบัญญัติที่ขาดความชัดเจนและลำหลัง โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการด้านการศึกษาเท่าใด บทบาทและอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในปัจจุบันจึงขาดหลักประกันสิทธิเสรีภาพทางศาสนาแก่คณะสงฆ์และประชาชน ทั้งที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535 เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป สำหรับใช้บริหารกิจการหรือใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์ในทุกๆด้านรวมถึงด้านการจัดการศึกษา ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงควรให้มีการศึกษาถึงวิวัฒนาการโครงสร้างและการปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางปรับปรุงกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะสงฆ์ในการจัดการด้านการศึกษา ดังนั้น ผู้เขียนจึงมี

²⁷ กระทรวงศึกษาธิการ (2541). การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี. กรุงเทพมหานคร, กรมการศาสนา.

²⁸ พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.

ความสนใจจะศึกษาเรื่อง “เสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี” เพื่อหาแนวทางนำเสนอและปรับปรุงพระราชบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับปัญหาในปัจจุบัน

1.2 ปัญหาของการวิจัย

1.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักร มีผลกระทบต่อความเป็นกลางของรัฐต่อศาสนาอื่นๆ และมีผลกระทบต่อเสรีภาพทางศาสนาอย่างมีนัยสำคัญ

1.2.2 รัฐยังคงมีเข้ามามีบทบาทและมีอำนาจในการแทรกแซงและครอบงำพุทธจักร โดยการรวมอำนาจการควบคุมคณะสงฆ์ไว้ที่มหาเถรสมาคม ตามพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535

1.2.3 การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีของมหาเถรสมาคมตั้งอยู่บนพื้นฐานตามประเพณีการปกครองในวัฒนธรรมของไทย และในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ซึ่งให้ความสำคัญกับองค์กรรัฐหรือให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ แต่ไม่ให้ความสำคัญเสรีภาพทางศาสนา

1.2.4 เสรีภาพทางศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 ได้รับรองเสรีภาพทางศาสนาในเชิงสัมบูรณ์ รัฐไม่สามารถแทรกแซงได้ซึ่งแตกต่างจากเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ที่รัฐสามารถเข้าแทรกแซงได้ตามหลักการเรื่องความชอบด้วยกฎหมายและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธจักร

1.3.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของคณะสงฆ์กับการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

1.3.3 เพื่อศึกษาถึงเสรีภาพทางศาสนาที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในประเทศไทย

1.3.4 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของคณะสงฆ์ด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 กับเสรีภาพทางศาสนาตามรัฐธรรมนูญ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักรส่งผลต่อการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีของคณะสงฆ์ในประเทศไทย การศึกษาหลักกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจของรัฐ สถานะทางกฎหมายของคณะสงฆ์ เสรีภาพทางศาสนาของประชาชนในประเทศไทย และการใช้อำนาจของรัฐและอำนาจของคณะสงฆ์ในการจัดการพุทธศาสนา จะช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ในทางปฏิบัติของเสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีของสงฆ์ไทยได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

1.5.1 ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธจักรเฉพาะในประเทศไทย

1.5.2 ศึกษาการใช้อำนาจของคณะสงฆ์ ในด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเฉพาะในประเด็นทางนิติศาสตร์

1.5.3 ศึกษาเสรีภาพทางศาสนาเฉพาะประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของสงฆ์ในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าและการวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ ตำราทางวิชาการ บทความ วารสาร รายงานการศึกษาวิจัย คำวินิจฉัยของศาล และเอกสารต่างๆ ในสาขาวิชานิติศาสตร์และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยภาษาต่างประเทศ โดยการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะด้านการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี โดยใช้การนำเสนอในรูปแบบของการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analytical Research)

1.7 นิยามศัพท์

พระสงฆ์ หมายถึง พระภิกษุในพระพุทธศาสนาตามพระธรรมวินัย และตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 และแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535

คณะสงฆ์ หมายถึง บรรดาพระสงฆ์ที่ได้รับการบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ผู้ได้รับการแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเถรสมาคม ซึ่งปฏิบัติศาสนกิจภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรไทย

มหาเถรสมาคม หมายถึง สภาของคณะสงฆ์ มีหน้าที่ในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และดูแลงานกิจการคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสงฆ์โดยส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535

การศึกษา หมายถึง กระบวนการเรียนรู้ เพื่อความเจริญงอกงาม ของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลง ความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้ อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุน ให้บุคคลเรียนรู้ อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต

การศึกษาพระปริยัติธรรม หมายถึง การศึกษาเล่าเรียนตามคำสอนของพระพุทธเจ้า ปริยัติธรรม หมายถึง ธรรมพืงศึกษาเล่าเรียนได้แก่พุทธพจน์หรือพระไตรปิฎก ตามหลักสูตรในปัจจุบันมีหลักสูตรพระปริยัติธรรมแผนกธรรม พระปริยัติธรรมแผนกบาลี และพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา

การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี หมายถึง การศึกษาภาษาบาลีสำหรับ พระภิกษุสามเณร แม่ชี ตามหลักสูตรของคณะสงฆ์ มี 8 ชั้น คือ ประโยค 1 - 2 ถึง เปรียญธรรม 9 ประโยค โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงการศึกษาศรีปริยัติธรรมแผนกบาลีของคณะสงฆ์เท่านั้น

พระธรรมวินัย หมายถึง กฎระเบียบข้อบังคับ หรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกันของคณะสงฆ์ เพื่อให้เกิดความเลื่อมใสแก่ผู้พบเห็น เพื่อมีอาจารย์อันงามเป็นระเบียบเรียบร้อย อันจะนำไปสู่การประพฤติปฏิบัติชอบ เป็นการเอื้อต่อการประพฤติธรรมทางจิตต่อไป

ศาสนจักร หมายถึง อำนาจปกครองทางศาสนา นิยมใช้กับนิกายโรมันคาทอลิก แต่ถ้าเป็นนิกายโปรเตสแตนต์เรียกว่า คริสตจักร

พุทธจักร หมายถึง อำนาจปกครองพระสงฆ์ทางพุทธศาสนา

อาณาจักร หมายถึง อำนาจปกครองทางบ้านเมือง

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักรในทางสาขานิติศาสตร์

1.8.2 เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักรในทางกฎหมาย

1.8.3 เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับพุทธจักรในการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน

1.8.4 เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบและขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐผ่านมหาเถรสมาคมในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีของสงฆ์ที่อาจมีต่อสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน



บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับศาสนจักร การปกครองของคณะสงฆ์ไทย และการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรม ของคณะสงฆ์ไทย

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอาณาจักรและศาสนจักร

ความหมายของ “ศาสนา” ตามพจนานุกรมคำวัด คือ ลัทธิความเชื่อถือของมนุษย์ คำสั่งสอน ข้อบังคับ “คำสั่งสอน” หมายถึง คำสอนที่เป็นหลักปฏิบัติในชีวิตประจำวันในฐานะเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และเป็นสัจธรรม

ความหมายของตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 คำว่า “ศาสนจักร” หมายถึง อำนาจปกครองทางศาสนา อาจกล่าวได้ว่า ความหมายของศาสนากับศาสนจักรมีความแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

“ศาสนา” หมายถึง ลัทธิความเชื่อถือของมนุษย์ในทุกๆ ด้าน รวมทั้งแต่คำสั่งสอนตลอดจนถึง ข้อบังคับ คำสั่งสอนจะเน้นให้ประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่มีประโยชน์และหลีกเลี่ยงสิ่งที่ทำแล้วเกิดโทษ โดยไม่มีการบังคับให้กระทำหรือดเว้น²⁹

ส่วนความหมายของ “ศาสนจักร”³⁰ หมายถึง อำนาจการปกครองทางศาสนา กล่าวคือ อำนาจในการวินิจฉัยตามศาสนธรรม ตลอดจนระเบียบการปกครองภายในศาสนจักร เพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยความสงบเรียบร้อยซึ่งเป็นประโยชน์ขั้นต้นในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม และจนประโยชน์สูงสุดของศาสนานั้นๆต่อไปโดยอาศัยศาสนธรรม โดยประกอบด้วยศาสนาดู ศาสนธรรม และศาสนิกชน

2.1.1 ความหมายและองค์ประกอบของอาณาจักรหรือรัฐ

2.1.1.1 ความหมายของอาณาจักรหรือรัฐ

ความหมายตามพจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม คำว่า

²⁹ สุรเตโช, พ. ท. (2551). คำวัด : พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร,ธรรมสภาและสถาบันบันลือธรรม.

³⁰ พระมหาธรรมาวุธ ฐิตมโม (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา : กรณีศึกษาพระเจ้าปเสนทิโกศลกับพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

“อาณาจักร” หมายถึง เขตแดนที่อยู่ในอำนาจ ปกครองของรัฐบาลหนึ่งๆ อำนาจปกครองทางบ้านเมือง³¹

อาณาจักรมีอำนาจในการปกครองทั้งทางด้านบริหาร ตุลาการ และการทหาร มีขอบเขตดินแดนในการปกครองชัดเจน แบ่งสัดส่วนการปกครองออกเป็นหน่วย โดยหน่วยการปกครองย่อยจะอยู่ในหน่วยการปกครองใหญ่ มีผู้ปกครองเป็นลำดับชั้น มีอำนาจเป็นใหญ่ในเขตการปกครองของตน และต้องเคารพซึ่งกันและกันตามฐานะ ผู้อาศัยอยู่ในบ้านเมืองในฐานะประชาชน มีสิทธิในการดำรงชีวิตตามอำนาจหน้าที่ของประชาชนตามที่กฎหมายของบ้านเมืองนั้นกำหนดไว้ และต้องปฏิบัติตามจารีต ประเพณี วัฒนธรรม รวมทั้งคุณธรรม ศีลธรรมและจริยธรรม ที่สังคมกำหนดและคาดหวังให้คนในสังคมนั้นปฏิบัติเพื่ออยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข³²

“อาณาจักร” จึงหมายความรวมถึง เขตการปกครอง รูปแบบการปกครอง อำนาจการปกครอง ผู้ปกครอง ผู้ใต้ปกครอง รวมทั้งรูปแบบวิถีชีวิต ความเชื่อ คติที่เป็นทั้งนามธรรม และรูปธรรม

อาณาจักรหรือที่เรียกในสถาบันทางกฎหมายมหาชนก็คือ “รัฐ (State)” รัฐกับกฎหมายมหาชนเป็นสิ่งที่แยกกันไม่ได้ตามที่นักปราชญ์ซิเซโรได้กล่าวไว้ รัฐเป็นสิ่งที่ประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ นักปราชญ์จึงได้ให้คำจำกัดความหมายของรัฐไว้หลายๆ ความหมายมีดังนี้

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์ อธิบายว่า “รัฐ” คือ ชุมชนของมนุษย์จำนวนหนึ่ง ซึ่งครอบครองดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอนรวมกันอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลนั้นมีได้อยู่ในอำนาจควบคุมของประเทศอื่น ๆ สามารถที่จะปกครองและดำเนินกิจการภายในรัฐตลอดจนทำการติดต่อกับรัฐอื่น ๆ ได้โดยอิสระ

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย อธิบายว่า “รัฐ” มีความเข้าใจหลายทางด้วยกัน ทางหนึ่งเห็นว่า รัฐ คือ สังคมรูปหนึ่ง แต่อีกทางหนึ่งเห็นว่า รัฐ คือ จักรกลแห่งการบังคับ ความเห็นทั้งสองนี้มีส่วนถูกต้องด้วยกันทั้งคู่และเมื่อผสมผสานกันเราอาจให้ความหมายที่สมบูรณ์ที่สุด กล่าวคือ รัฐเป็นประชาคมมนุษย์อย่างหนึ่งแตกต่างจากประชาคมมนุษย์อื่นตรงที่มีอำนาจทางการเมืองเป็นพื้นฐาน

ฌอง โบแตง (ค.ศ. 1530-1597) อธิบายว่า “รัฐ” คือ สมาคมครอบครัวยุติธรรมและการมีผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งถูกครอบคลุม โดยอำนาจสูงสุดและเหตุผล

³¹ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) (2548). พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลธรรม. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 45.

³² พระมหาธรรมาวุธ ธีระมโฆ (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา. ปริญาพุทธศาสน์มหาบัณฑิตสาขาวิชาพระพุทธศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 18.

แม็กซ์ เวเบอร์ (ค.ศ.1864-1920) อธิบายว่า “รัฐ” คือ ชุมชนของมนุษย์ที่สามารถบังคับบัญชาผู้อื่นภายใต้อาณาเขตของตนได้

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (ค.ศ.1902-1978) อธิบายว่า “รัฐ” คือ กลุ่มที่อยู่รวมกันอย่างเป็นระเบียบภายในอาณาเขตแห่งหนึ่งและมีอำนาจอธิปไตยภายในอาณาเขตรัฐนั้นได้อย่างชอบธรรม ตามความหมายของเวเบอร์นี้ รัฐจึงประกอบด้วย ประชาชน ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย³³

จากคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น อาณาจักรหรือรัฐ อาจสรุปได้ว่า เป็นสังคมที่มีการปกครอง มีรูปแบบการปกครอง ผู้ปกครอง ผู้ใต้การปกครองและเป็นอิสระในอาณาเขตในดินแดนของรัฐ โดยเกิดจากการรวมตัวของประชากร

2.1.1.2 องค์ประกอบของอาณาจักรหรือรัฐ³⁴

แนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของอาณาจักรหรือรัฐยังหาข้อยุติไม่ได้ เพราะมีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย ทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนจากแนวคิด หรือวิธีการคิดของนักคิดต่างๆ แต่จากคำนิยามความหมายต่างๆ ทำให้สามารถแบ่งองค์ประกอบที่สำคัญของอาณาจักรหรือรัฐออกได้เป็น 4 ประการ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย องค์ประกอบทั้ง 4 นั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ประชากร (Population) อาณาจักรทุกอาณาจักรหรือรัฐทุกรัฐจะต้องประกอบด้วยประชาชนอาศัยอยู่จึงจะเป็นรัฐ ประชาชนจะต้องมีถิ่นพำนักที่แน่นอน อย่างไรก็ตาม อาณาจักรแต่ละอาณาจักรหรือรัฐแต่ละรัฐย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนประชากรซึ่งมีผลต่อความมั่นคงของอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆ หากมีจำนวนที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆ ประชากรของอาณาจักรหรือรัฐหรือพลเมืองของอาณาจักรหรือรัฐ (Citizen หรือ Subject) มีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองอย่างเต็มที่ มีเจตนาที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองหรือกฎเกณฑ์เดียวกัน สามารถรวมตัวกันปกครองคนในกลุ่มอาณาจักรหรือรัฐของตนอย่างอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอาณาจักรหรือรัฐอื่น

2. ดินแดน (Territory) อาณาจักรหรือรัฐจะก่อตั้งได้จะต้องมีดินแดนอาณาเขตที่แน่นอน (A Fixed Territory) รวมไปถึงพื้นดิน ทะเลและเขตท้องฟ้าเหนือพื้นดิน อำนาจการปกครองของอาณาจักรหรือรัฐจึงมีอยู่เหนือดินแดนของอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆ เขตทะเลที่อยู่นอกเขต

³³ ดร.ฤทธิชัย แกมมาศ เอกสารประกอบการสอนรัฐศาสตร์เบื้องต้น Introduction to Political Science. เชียงราย, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ห้องเรียนวัดพระแก้ว.

³⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535). รัฐ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อาณาจักรหรือรัฐออกไปจะเป็นน่านน้ำระหว่างประเทศ (International waters) คุณสมบัติของดินแดนจะมีหลักๆอยู่ 2 ประการ คือ

2.1 ดินแดนของอาณาจักรหรือรัฐจะต้องมีความมั่นคง (Stable)

ประชากรต้องสามารถพำนักอาศัยในดินแดนอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆได้อย่างมั่นคงถาวร สามารถชี้บอกได้ว่าเขตพื้นที่ของอาณาจักรหรือรัฐ อยู่เส้นละติจูด ลองติจูด หรือเส้นศูนย์สูตรที่เท่าไรทิศทางใดในแผนที่

2.2 ดินแดนของอาณาจักรหรือรัฐจะต้องต้องมีขอบเขตการกำหนด

อย่างแน่ชัด เพื่อระบุนำอธิปไตย (Sovereignty) ของอาณาจักรหรือรัฐสิ้นสุดเมื่อออกนอกอาณาเขตกำหนดนั้นๆ

3. รัฐบาล (Government) รัฐบาล คือ คณะบุคคลหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจ

อธิปไตยกำหนดนโยบายบริหารประเทศและนำไปปฏิบัติใช้ รัฐบาลที่เกิดจากการเลือกตั้งคือรัฐบาลประชาธิปไตยบริหารประเทศไปในทางเจตนารมณ์ของสาธารณชน (Public-Will) แต่ละรัฐบาลแต่ละอาณาจักรหรือรัฐจะมีระบอบการปกครองที่ไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศกล่าวคือรัฐบาลเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญมีอำนาจในการปกครองอาณาจักรหรือรัฐ รวมถึง กระทรวง ทบวง กรม ฉะนั้นอาณาจักรทุกอาณาจักรหรือรัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีรัฐบาลเพื่อบริหารในอาณาจักรหรือรัฐของตน

4. อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครอง

บังคับบัญชาปวงชนอย่างอิสระภายในอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆ เป็นเครื่องแสดงความเป็นอิสระ หรือความเป็นเอกราชที่ไม่ถูกรบกวนหรือตกอยู่ภายใต้อาณาจักรหรือรัฐอื่นๆ อำนาจอธิปไตยมีลักษณะเป็นอำนาจเด็ดขาด(Absoluteness) อำนาจทั่วไป(Comprehensiveness) เป็นอำนาจถาวร (Permanence) และเป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility) แต่อำนาจนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานบนความยินยอมของประชาชนด้วย อำนาจอธิปไตยมีความสำคัญยิ่งเพราะเชื่อมโยงไปถึงรัฐธรรมนูญของอาณาจักรหรือรัฐนั้นๆด้วย ฉะนั้นอาณาจักรหรือรัฐจำเป็นต้องมีอำนาจอธิปไตยเพื่อปกครองประเทศ

2.1.2 บทบาทและองค์ประกอบของศาสนจักร

2.1.2.1 บทบาทของศาสนจักรแบบศาสนาคริสต์

ศาสนาคริสต์ถือกำเนิดขึ้น 30 ปี หลังจากที่ ออกัสตัส ซีซาร์ (Augustus Caesar) สถาปนาตัวเองเป็นจักรพรรดิองค์แรกของโรม ในระยะแรก จักรพรรดิโรมันเช่นจักรพรรดิ

“ไดโอสเซียส (Diocletian)”³⁵ ไม่ยอมรับศาสนาคริสต์ และทรงคิดว่าอำนาจของจักรพรรดิเหนือกว่าอำนาจของศาสนา และทรงประกาศว่า พระองค์คือเทพเจ้า ทรงอยู่เหนือกฎหมาย เป็นเจ้าเหนือหัวของมนุษย์ทั้งมวล แต่ในสมัยจักรพรรดิคอนสแตนติน (Constantine) ในปีคริสต์ศักราชที่ 313 ได้มีการออกโองการ เรียกว่า “โองการแห่งมิลาน (Edict of Milan)” เป็นโองการที่ยอมรับความถูกต้องของการนับถือศาสนาคริสต์และจักรพรรดิคอนสแตนตินก็หันมานับถือศาสนาคริสต์ และสิบปีต่อมาจักรพรรดิธีโอดอเซียส (Theodosius) ทายาทของพระองค์ก็ประกาศให้ศาสนาคริสต์เป็นศาสนาประจำชาติ และศาสนาคริสต์ก็เข้ามามีอิทธิพลเหนือความเชื่อแบบเก่าของชาวโรมันอย่างรวดเร็ว เมื่อจักรวรรดิโรมันเสื่อมอำนาจลง ศาสนาคริสต์ก็เพิ่มบทบาทของตัวเองมากขึ้นเรื่อยมา

ศาสนาคริสต์มีแนวความคิดว่า สถาบันศาสนาและสถาบันการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตคน ทั้งสองสถาบันจึงควรร่วมมือกันส่งเสริมชีวิตที่ดีของคนในทางที่เหมาะสมใน ส่วนที่เกี่ยวกับทางธรรมหรือจิตวิญญาณ สถาบันศาสนามีอำนาจและหน้าที่เหนือคริสตศาสนิกชนทุกคนรวมทั้งองค์จักรพรรดิด้วย ฐานะของจักรพรรดิต่อศาสนาก็เหมือนกับชาวคริสต์ทั้งมวล คือ เป็นบุตรของพระเจ้า พระองค์อยู่ใต้พระเจ้า ไม่ได้อยู่เหนือพระเจ้า ในเรื่องของทางโลกให้เป็นเรื่องของจักรพรรดิ ศาสนาไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับ จักรพรรดิมีกรรมสิทธิ์ในสมบัติทางโลกทั้งหลายรวมทั้งแผ่นดิน ส่วนศาสนจักรนั้น อยู่นอกเหนืออำนาจของจักรพรรดิ เพราะสันตะปาปาซึ่งเป็นผู้นำของศาสนจักรมีสิทธิคัดค้านหรือโต้แย้งการประพฤติหรือการปกครองของจักรพรรดิได้ถ้าเห็นว่าไม่ถูกต้อง แต่ไม่มีสิทธิยุ้งให้ประชาชนต่อต้านหรือคัดค้านคำสั่งของจักรพรรดิ

ประมาณคริสต์ศักราชที่ 492-496 สันตะปาปาเจเลสียัสที่ 1 (Gelasius I) ได้สร้าง “ทฤษฎีสองดาบ (Theory of two Swords)” โดยมีหลักการว่า พระเจ้าจะแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็นสองฝ่ายคือ อำนาจการปกครองทางโลกกับอำนาจการปกครองทางธรรมหรือจิตวิญญาณ สันตะปาปาในฐานะประมุขของศาสนามีอำนาจเหนือจักรพรรดิที่เป็นประมุขทางโลกในเรื่องเกี่ยวกับศาสนกิจ และจักรพรรดิมีอำนาจเหนือกว่าสันตะปาปาในกิจกรรมทางโลก และต่อมาสันตะปาปาเกรกอรีที่ 7 (Gregory VII) ถือว่า พระเจ้าทรงมอบอำนาจการปกครองทั้งทางโลกและทางธรรมผ่านทางสันตะปาปา แต่สันตะปาปาไม่ต้องการใช้อำนาจทางโลกจึงมอบต่อให้กษัตริย์ รัฐจึงได้รับมอบอำนาจมาจากพระเจ้าผ่านทางสันตะปาปา รัฐที่ไม่ใช่คริสเตียนย่อมไม่ใช่สถาบันอันศักดิ์สิทธิ์ ผู้ปกครองจะอ้างอำนาจที่พระเจ้าให้ได้ต้องยอมรับศาสนาคริสต์³⁶

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายอาณาจักรและศาสนจักรเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นช่วง

³⁵ รศ.ดร.สุริยญา วัฒนรุ่ง (2542). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³⁶ สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธ์ (2544). *ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง*. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

คริสต์ศักราช 732 ถึง 771 เมื่อพวกลอมบาร์ด (Lombard) (เป็นราชอาณาจักรในยุคกลางตอนต้นที่ก่อตั้งโดยกลุ่มชนลอมบาร์ดที่ตั้งอยู่ในคาบสมุทรอิตาลี ราชอาณาจักรแห่งลอมบาร์ดรุ่งเรืองระหว่างปี ค.ศ. 568 และสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 774) คุกคามพระสันตะปาปาสเตเฟนที่ 2 (Stephen II) จนต้องเสด็จไปขอความช่วยเหลือจากพระเจ้าเปแปง (Pepin) แห่งราชอาณาจักรฟรังก์ส (Franks) พระเจ้าเปแปงเป็นฝ่ายชนะพวกลอมบาร์ด และยกดินแดนถวายแก่พระสันตะปาปา ดินแดนดังกล่าวคือ “รัฐปาปอล (Papal state)” และ “นครวาติกัน (Vatican City)” นอกจากนี้ในปีค.ศ. 800 พระสันตะปาปาเลโอที่ 3 (Leo III) ได้ทรงสวมมงกุฎให้แก่จักรพรรดิโรมัน ทรงพระนามว่า “ชาร์ล ออแกสต์ส (Charles Augustus) ประเพณีการสวมมงกุฎจึงได้สืบทอดตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กล่าวคือ กษัตริย์ที่ขึ้นครองราชย์ต้องได้รับการสวมมงกุฎจากพระสันตะปาปาจึงจะเป็นกษัตริย์ที่สมบูรณ์ได้ อำนาจการปกครองของพระสันตะปาปาจึงทรงใช้อำนาจผ่านกษัตริย์หรือจักรพรรดิ นับแต่นั้นเป็นต้นมา อำนาจฝ่ายศาสนจักรจึงมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักรในสมัยยุคกลาง ซึ่งนับเป็นความยิ่งใหญ่ของ “ศาสนจักร (Christendom)”

หลังการล่มสลายของจักรวรรดิโรมัน ศาสนจักรได้เพิ่มบทบาทมากขึ้นทั้งทางด้านเนื้อหา (Material) ที่เป็นการประพฤติปฏิบัติในโลก และทางด้านจิตวิญญาณ (Spiritual) ที่เป็นการประพฤติปฏิบัติในทางธรรม ศาสนจักรจึงกลายเป็นโครงสร้างหลักทางเศรษฐกิจที่สำคัญของสังคมยุคกลาง ศาสนจักรจึงเป็นขุนนางศักดินาที่มีที่ดินมากที่สุด

ช่วงเวลานับตั้งแต่จักรวรรดิโรมันล่มสลาย ระยะเวลาขุนศึกศักดินาจะอาศัยอยู่กระจัดกระจาย ขาดการติดต่อเชื่อมโยงกับรัฐบาลกลาง ศาสนจักรจึงมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่คำสอนได้อย่างอิสระและเป็นเอกเทศ ศาสนจักรจึงครอบงำอำนาจทางโลก (Secular Power) และอำนาจทางจิตวิญญาณ (Ecclesiastic Power) ไปได้ทั้งหมด อำนาจของศาสนจักรจึงเป็นอำนาจครอบจักรวาล (Universal Power) และศาสนจักรก็เป็นสัญลักษณ์ของสังคมศักดินาในยุคกลาง และได้นำหลักคำสอนทางเศรษฐกิจออกเผยแพร่ แม้หลักคำสอนจะขัดแย้งกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจในขณะนั้น แต่ก็เป็นคำสอนที่ทรงอิทธิพลต่อวิถีเศรษฐกิจของสังคมยุคกลาง เป็นอย่างยิ่ง³⁷

2.1.2.2 บทบาทและองค์ประกอบของพุทธจักรแบบศาสนาพุทธ

พุทธจักร คือ การรักษาพระธรรมวินัยให้ถูกต้องตามพระพุทธเจ้าบัญญัติ โดยให้พระสงฆ์เป็นใหญ่ แม้พระเจ้าแผ่นดินก็ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจบังคับบัญชาได้ จะเห็นจากกรณี

³⁷ รศ.ดร.อุไรชญา วัฒนรุ่ง (2542). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ที่มีทรงมีคำถาม ถ้าพระสงฆ์พร้อมกันตอบว่า พระธรรมวินัยเป็นอย่างไร ถึงไม่ทรงพอใจ ก็ทรงอนุมัติตามไม่ฝ่าฝืน ยกตัวอย่าง ดังเมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกทรงพระราชดำริจะเอาพระพุทธรูปพระศรีสรรเพชญ์ พระยืนองค์ใหญ่ในกรุงศรีอยุธยาซึ่งพม่าเผาทำลายเหลือแต่ซากมาหล่อเป็นพระพุทธรูปองค์ใหม่ มีพระราชปวงคุณา พระราชาคณะทั้งปวงถวายวิสัยเห็นว่า ถึงทำลายก็ยังเป็นรูปพระพุทธรูปอยู่ จะเอามาทำลายหล่อหลอมนั้นไม่ควร ก็ทรงปฏิบัติตาม

ส่วนอาณาจักรนั้น คือ การปกครองในทางโลก การแต่งตั้งตำแหน่งพระสงฆ์ตลอดจน การที่พระสงฆ์จะต้องประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายบ้านเมืองอยู่ในพระราชอำนาจของพระเจ้าแผ่นดินทั้งสิ้น ยกตัวอย่างดังเช่น ผู้ประพฤติเป็นโจรผู้ร้ายเสี้ยนหนามแผ่นดิน หรือฝ่าฝืนพระราชกำหนดกฎหมายด้วยประการอย่างอื่น ถึงจะถือเพศเป็นพระภิกษุ ก็ไม่พ้นพระราชอาญาไปได้

เมื่อนำองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ³⁸ มาศึกษาเปรียบเทียบกับองค์ประกอบของพุทธจักรแล้ว จะเห็นว่า มีส่วนที่คล้ายกันมาก ดังที่กล่าวไว้ว่า พุทธจักร คือ รัฐในอุดมคติที่พระพุทธเจ้าทรงก่อตั้งขึ้นให้เป็นรูปธรรม มีลักษณะพิเศษ มีเป้าหมาย นโยบาย และหลักการที่แตกต่างจากรัฐทั่วไป องค์ประกอบทั้ง 4 นั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1) ประชาชน (Population) ในทางพุทธจักร ประชาชนคือ “บริษัท ๔” ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากที่สุด เพราะถ้าไม่มีประชาชน พุทธจักรก็กำเนิดขึ้นมาไม่ได้ ซึ่ง “บริษัท ๔” ประกอบไปด้วย

- ภิกษุบริษัท คือ ผู้ชายที่ออกบวชเป็นพระภิกษุ ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสั่งสอนให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม ในช่วงแรกของพุทธกาลนั้น บุคคลที่จะเป็นภิกษุได้ต้องรับฟังพระดำรัสของพระพุทธเจ้าว่า “จงเป็นภิกษุมาเถิด ธรรมอันเรากล่าวดีแล้ว จงประพฤติพรหมจรรย์ เพื่อกระทำที่สุดแห่งทุกข์โดยชอบเถิด”³⁹ ต่อมาเมื่อมีผู้ขอบวชมากขึ้น พระพุทธองค์จึงทรงประทานอนุญาตให้คณะสงฆ์ทำการบวชให้แทน ซึ่งการรับประชากรเข้าหมู่โดยวิธีที่พระพุทธองค์ทรงรับเองนั้นเรียกว่า “เอหิภิกขุอุปสัมปทา” การที่คณะสงฆ์เป็นผู้ทำการคัดเลือกและรับเข้าหมู่นั้นเรียกว่า “ญัตติจตุตถกรรมอุปสัมปทา”

- ภิกษุณีบริษัท คือ สตรีที่มีศรัทธาออกบวชเป็นพระภิกษุณีหรือนักบวชที่เป็นสตรี ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากภิกษุบริษัทนานพอสมควร คือ ประมาณตอนต้นมัชฌิมโพธิกาล โดยมีพระนางปชาบดีโคตมี เป็นพระภิกษุณีรูปแรก

- อุบาสกบริษัท คือ ขรราวาสผู้ชายที่นับถือพระพุทธศาสนาและปฏิบัติตน

³⁸ เพิ่งอ้าง, น.21.

³⁹ พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ ฐิตญาโณ) (2536). ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย.

ตามหลักศีล 5 ศีล 8 หรือศีลอุโบสถ เป็นผู้ที่ใช้กาลพระรัตนตรัย

- อุบาสิกาบริษัท คือ สตรีที่เป็นฆราวาสและปฏิญาณตัวเป็นพุทธศาสนิกชนมีคุณสมบัติ คือ การปฏิบัติตามหลักศีลธรรมเหมือนกับอุบาสก

นอกจากบริษัทแล้วยังมีสามเณรและสามเณรีอีกด้วย พุทธจักรจะเจริญหรือจะเสื่อมโทรมก็ขึ้นอยู่กับบริษัททั้งสิ้นนี้เป็นสำคัญ เช่นเดียวกับความเจริญหรือความเสื่อมของรัฐที่มีประชากรเป็นปัจจัยสำคัญ พระพุทธองค์ตรัสว่า “ศาสนาของตถาคตจะเจริญหรือเสื่อมย่อมขึ้นอยู่กับพุทธบริษัททั้งสิ้น คือ ภิกษุ ภิกษุณี อุบาสก อุบาสิกา” ประชากรในพุทธจักรนั้นไม่ว่าจะมาจากชนชั้นวรรณะเชื้อชาติเพศผิวพรรณที่แตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ทุกคนมีสิทธิในการบรรลุธรรมได้อย่างเท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับการบำเพ็ญบารมีของแต่ละบุคคลเองว่าจะถึงระดับใด และเมื่อปฏิบัติถึงขั้นสูงสุดก็ย่อมได้รับความสุขจากวิมุตติรสเท่าเทียมกัน ดังพุทธพจน์ที่ว่า “เสมือนเช่นน้ำ ไม่ว่าจะไหลมาจากแม่น้ำคงคา ไม่ว่าจะไหลมาจากแม่น้ำยมุนา หรือไม่ว่าจะไหลมาจากลำธารใดๆ ก็ย่อมเป็นทะเลอันนั้น”⁴⁰

2) อาณาเขตหรือดินแดน (Territory) ในทางพุทธจักร อาณาเขตหรือดินแดนก็คือ สันคมณฑลซึ่งอยู่ภายในรัฐ ซึ่งเป็นดินแดนที่ได้รับอนุญาตหรือได้รับพระราชทานจากพระราชาให้เป็นสถานที่อยู่จำพรรษาของพระภิกษุสงฆ์ ซึ่งเรียกว่าวัดหรืออาราม มีขอบเขตที่แน่นอน เป็นที่ยอมรับกันทั้งในทางนิตินัยและพฤตินัย โดยเฉพาะในประเทศไทย วัด หรือพุทธสถาน เป็นดินแดนที่จัดเป็นเอกเทศจากฝ่ายอาณาจักร เป็นศาสนสมบัติไม่ต้องเสียภาษีถึงแม้ว่าจะตั้งอยู่ภายในรัฐก็ตาม

3) รัฐบาล (Government) ในทางพุทธจักรในสมัยพุทธกาล มีพระพุทธเจ้าเป็นองค์พระประมุขทรงมีฐานะเป็นพระธรรมราชา มีพระสารีบุตรเป็นพระธรรมเสนาบดี มีพระมหาโมคคัลลานะเป็นพระอัครสาวกฝ่ายซ้ายช่วยในด้านการปกครอง ส่วนในประเทศไทยสมัยปัจจุบันมีองค์การบริหารสูงสุดที่เรียกว่า “มหาเถรสมาคม” มีสมเด็จพระสังฆราชเป็นองค์พระประมุขสูงสุด มีหน้าที่ในการบริหารปกครองและออกกฎระเบียบต่างๆ ที่ไม่ขัดต่อหลักของพระธรรมวินัย รวมทั้งเป็นผู้ควบคุมและบังคับให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยและกฎระเบียบนั้นๆ

4) อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในทางพุทธจักร หมายถึง พระธรรมวินัยที่เปรียบดังกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอำนาจสูงสุดใครจะล่วงละเมิดไม่ได้ ถ้าหากมีผู้ล่วงละเมิดก็จะสามารถลงโทษ หรือบังคับให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามพุทธบัญญัติได้ โดยเฉพาะในประเทศไทย ในทางพุทธจักรมีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ให้อำนาจคณะสงฆ์บริหารปกครองกันเอง สามารถกำหนดนโยบายหรือออกกฎข้อบังคับใดๆ ก็ได้ที่ไม่ขัดต่อพระธรรมวินัยและกฎหมายของฝ่าย

⁴⁰ พระอัครคณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ) (2534). ประวัติศาสตร์พุทธศาสนาในอินเดีย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

อาณาจักร

เมื่อนำองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐมาเปรียบเทียบในทางพุทธจักรแล้ว จะเห็นได้ว่า มีส่วนที่สอดคล้องกันอย่างมาก คือ พุทธจักรประกอบไปด้วยบริษัททั้งสี่ซึ่งมีประชากร มีอาณาเขตหรือสังฆมณฑลอยู่ในรัฐที่แน่นอน มีองค์กรบริหารสูงสุดในสมัยปัจจุบัน ก็คือ มหาเถรสมาคม มีอำนาจอธิปไตย คือ กฎหมายของรัฐรับรองและมีพระธรรมวินัยเป็นธรรมนูญสูงสุดของสังฆมณฑล จึงสรุปได้ว่า พุทธจักรก็คือรัฐฯ หนึ่ง ที่มีเป้าหมายและนโยบายที่แตกต่างจากรัฐอื่นๆ ไป

2.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร

อำนาจในการปกครองศาสนจักรและอาณาจักรมีลักษณะที่คล้ายกันและแตกต่างกัน โดยศาสนจักรมีอำนาจการปกครองทางศาสนา ส่วนอาณาจักรมีอำนาจการปกครองทางบ้านเมือง เช่น ศาสดาเป็นที่เคารพสูงสุดของศาสนจักร ส่วนพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็เป็นที่เคารพสูงสุดของบ้านเมือง “ศาสนธรรม” คือ หลักคำสอนให้ประพฤติปฏิบัติตาม ส่วนกฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ต้องประพฤติปฏิบัติตาม “ศาสนบุคคล” คือ นักบวช เป็นผู้ปฏิบัติตามหลักคำสอนทางศาสนา “ศาสนสถาน” คือ สถานที่ประกอบศาสนกิจ และ “ศาสนิกชน” คือ ผู้เลื่อมใสศรัทธาในศาสนา ส่วน “ประชากร” คือ ผู้ที่อยู่อาศัยในบ้านเมืองนั้น

ประชาชนของอาณาจักรหนึ่ง อาจเป็นศาสนิกชนในศาสนาของประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ก็ได้ เพราะประชาชนในอาณาจักรนั้นอาจมีฐานะเป็นศาสนิกชนของศาสนาอื่นด้วย ในขณะที่ศาสนิกชนของศาสนาหนึ่งศาสนาใด อาจไม่จำเป็นต้องเป็นประชาชนของดินแดนที่เป็นต้นกำเนิดที่ตั้งมั่น หรือศูนย์กลางของศาสนานั้นก็ได้ เช่น พุทธศาสนิกชนซึ่งมีอยู่ทั่วโลก โดยคนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องอยู่ที่อินเดีย ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของศาสนาพุทธ ไม่จำเป็นต้องอยู่ที่ทวีปเอเชียหรือประเทศไทย ซึ่งเป็นที่ตั้งมั่นและศูนย์กลางของศาสนาพุทธ เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักร ไม่ใช่แค่การเปรียบเทียบด้านอำนาจและองค์ประกอบเท่านั้น หากมองจุดมุ่งหมายสูงสุดแล้ว ศาสนจักรมีจุดมุ่งหมายสูงสุด คือ การพัฒนาด้านจิตใจเป็นสำคัญ ส่วนจุดมุ่งหมายของอาณาจักรคือความอยู่ดีกินดีของประชาชนในบ้านเมืองและการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยเน้นที่การพัฒนาด้านร่างกายและวัตถุ ซึ่งหากพิจารณาแล้วทั้งด้านร่างกายและจิตใจต่างก็อยู่ในตัวมนุษย์ ดังนั้น ศาสนจักรและอาณาจักรจึงมีความสัมพันธ์กันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์นั่นเอง

กล่าวโดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรกับอาณาจักรต่างมีรูปแบบการปกครองที่มีเอกลักษณ์ มีกฎ ระเบียบ แบบแผนเป็นของตัวเอง ซึ่งสถาบันเกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยกัน มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทำหน้าที่ในการขัดเกลาทางสังคมคนละแบบ โดยมีลักษณะความสัมพันธ์กัน

อยู่ 2 รูปแบบ ดังนี้⁴¹

2.1.3.1 ความสัมพันธ์ในเชิงสนับสนุนส่งเสริมกัน

ความสัมพันธ์รูปแบบนี้เกิดขึ้นโดยการแบ่งหน้าที่กันทำโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ การนำสันติสุขมาสู่สังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เช่น อาณาจักรเม็กซิโกเป็นผู้มีหน้าที่ป้องกันคุ้มครองประเทศชาติไม่ให้เกิดการรุกราน ขัดแย้งหรือแก้ปัญหาให้เกิดขึ้นแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนประกอบอาชีพตามความเหมาะสม ส่วนศาสนจักร ทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนประชาชนให้มีศีลธรรม จริยธรรม รู้จักรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน เพื่อเป็นการลดหรือแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ปกครองอาณาจักรจึงถือได้ว่าต่างฝ่ายต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน

อิทธิพลของศาสนาคริสต์ที่มีต่อจักรวรรดิโรมันเริ่มขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 4 ภายหลังจากที่คริสต์ศาสนิกชนถูกบรรดาผู้ปกครองของอาณาจักรโรมันกดขี่และพยายามกำจัดด้วยวิธีการทารุณต่างๆ อยู่เป็นเวลานาน จนกระทั่งในคริสต์ศตวรรษที่ 311 จักรพรรดิกาลิเรียส (Galerius) ได้ยินยอมให้ผู้ที่นับถือศาสนาคริสต์ประกอบพิธีกรรมทางศาสนาโดยสันติได้ ต่อมาจักรพรรดิคอนสแตนติน (Constantine) ได้ทรงเลื่อมใสในศาสนาคริสต์มากถึงกับประกาศพระองค์เป็นคริสต์ศาสนิกชนด้วย โดยก่อนสิ้นยุคคริสต์ศตวรรษที่ 4 ศาสนาคริสต์ก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของจักรวรรดิโรมันและเป็นศาสนาประจำชาติ โดยพระบรมราชโองการของจักรพรรดิธีโอโดซิอุส (Theodosius) นับแต่นั้นเป็นต้นมา คริสต์ศาสนาก็ได้รับการเผยแพร่ไปทั่วทั้งดินแดนที่อยู่ภายใต้การปกครองของจักรวรรดิโรมัน⁴²

ในยุคจักรวรรดิโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ (The Holy Roman Empire) นครรัฐต่างๆ ที่พ่ายแพ้สงครามแก่นครรัฐโรมันถูกบังคับให้มีความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้กฎบังคับของจักรวรรดิโรมันที่มีพระเจ้าองค์เดียว และกฎหมายเพียงหนึ่งเดียวที่มีมาจากพระเจ้าของชาวโรมัน กลายเป็นหลักการที่ถูกต้อง การทำให้พลเมืองมีความเชื่อความศรัทธาจึงเป็นเรื่องของกฎหมาย ในสมัยจักรพรรดิเนโร (Nero) รัฐและประชาชนที่ถือลัทธิศาสนาเก่าได้กีดกันความเชื่อทางศาสนาของชนกลุ่มน้อย พวกคริสเตียนได้ถูกลงโทษอย่างทารุณต่างๆ เช่น เผาทั้งเป็น ตอกตรึงตะปู นำคนไปขังไว้ในกรงเพื่อเป็นอาหารของสิงโต ให้อ้วที่ดูร้ายชีวิตจนเสียชีวิต ต่อมาในสมัยจักรพรรดิคอนสแตนติน (Constantine) ได้ประกาศยอมให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่พลเมืองและรับเอาคริสต์ศาสนา

⁴¹ พระมหามหาจักรีบรมราชูปถัมภ์ (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา : กรณีศึกษาพระเจ้าปเสนทิโกศลกับพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545). กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร, วิทยาลัย.

เป็นศาสนาประจำชาติ แต่ก็ยังยึดแนวความคิดเรื่องอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์อยู่โดยรัฐบีบบังคับให้ผู้ที่ความเชื่อแตกต่างต้องยอมรับพระเจ้าของคริสตศาสนาจนมีปัญหาในเรื่องความบาดหมางระหว่างกลุ่มคนที่มีความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างกันไปแม้ว่าจะนับถือพระเจ้าองค์เดียวกัน

หลังจากจักรวรรดิโรมันล่มสลาย ศาสนจักรเป็นองค์กรเดียวที่เหลืออยู่ที่ไม่ได้ถูกพวกอนารยชนทำลายไปด้วยได้กลายเป็นศูนย์กลางการปกครองแทนที่จักรวรรดิโรมันและยึดถือแบบอย่างตามความคิดและรูปแบบการปกครองของจักรวรรดิโรมัน คติความเชื่อของศาสนาคริสต์ที่ว่า อำนาจสูงสุดเพียงหนึ่งเดียวในโลกนี้เป็นของพระเจ้า แม้ตัวแทนของพระเจ้าในโลกอาจมีมากกว่าหนึ่ง คือ องค์พระสันตะปาปาและองค์จักรพรรดิ และอัครมุขมณฑลไบเบิลเป็นหลักฐานในการตีความว่า พระเจ้าสร้างโลกและพระเจ้าประทานอำนาจให้แก่ศาสนจักรในการดูแลโลก ศาสนจักรให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย คือ เป็นผู้ปกป้องศาสนจักร (Secular arms of Church) คอยปราบปรามผู้ที่แข็งข้อไม่เชื่อศาสนจักรการขึ้นครองราชย์ของกษัตริย์ต้องมีพิธีราชาภิเษกโดยให้พระสันตะปาปาเป็นผู้มอบมงกุฎให้กษัตริย์ก่อนขึ้นครองราชย์ หากฝ่ายอาณาจักรไม่ทำตามวัตถุประสงค์ของพระเจ้าเป็นเจ้า ศาสนจักรในฐานะของผู้แทนพระองค์มีอำนาจเรียกการปกครองคืนมาได้และประกาศคว่ำบาตร (Excommunication) ฝ่ายอาณาจักร คือ ตัดออกจากศาสนา เป็นผลทำให้ราษฎรหมดหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังฝ่ายอาณาจักรอีกต่อไป หลักการนี้ได้นำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์มีการอ้างศาสนา พระเจ้า และการไถ่บาป จนเกิดการไม่ยอมรับความชอบธรรมในการปกครองของพระสันตะปาปาในเวลาต่อมา⁴³

2.1.3.2 ความสัมพันธ์ในเชิงขัดแย้งกัน

เป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งกันและกัน โดยต่างฝ่ายต่างพยายามแย่งชิงกันเป็นแกนนำของสังคมหรือครอบงำซึ่งกันและกัน เช่น การทำลายพุทธศาสนาของพระเจ้าปุชยมิตร กษัตริย์ผู้ตั้งราชวงศ์คุงคะขึ้นมาแทนราชวงศ์โมริยะซึ่งมีพระเจ้าอโศกมหาราชเป็นกษัตริย์องค์สุดท้ายโดยปุชยมิตร ซึ่งเป็นพราหมณ์ได้ทำรัฐประหารโค่นล้มราชวงศ์โมริยะลงแล้วตั้งราชวงศ์ใหม่และขึ้นครองราชย์ จากนั้นก็เริ่มแผนทำลายพุทธศาสนาทันที โดยสั่งให้เผาวัดวาอารามและสังหารพระภิกษุโดยได้ตั้งค่าหัวไว้รูปละ 100 ทินาร์ พร้อมกับรื้อฟื้นพิธีการของศาสนาพราหมณ์-ฮินดู เช่น อัศวเมธ คือ ช่าม้าบูชายัญขึ้นอีก เป็นต้น เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้น ฝ่ายศาสนจักรมักจะเสียเปรียบฝ่ายอาณาจักรมากกว่าเพราะด้อยในเรื่องกำลังต่อสู้

ในสมัยกรีก ปรัชญาของโสกราตีส (Socrates) ได้พบข้อบกพร่องความเชื่อทางศาสนาของชาวเอเธนส์ จึงสอนพลเมืองให้เหตุผล ให้ค้นหาความจริง ไม่ควรเชื่อในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

⁴³ ปรีดี เกษมทรัพย์ (2531). คำสอนชั้นปริญญาตรี. กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

โดยไม่ตรวจสอบความเป็นจริง ควรไตร่ตรองสิ่งนั้นด้วยตนเอง โดยถือความจริงว่าอยู่เหนือกฎหมาย มนุษย์มีความซื่อสัตย์ มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีเป็นของตนเอง (Conscience) และแนะนำให้ผู้มีอำนาจในการปกครองควรพิจารณาประเพณีเก่าๆ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องศาสนาควรให้ราษฎรมีเสรีภาพในการถือศาสนาตามความสมัครใจ เพราะในสมัยนั้นกฎหมายบังคับให้ราษฎรทุกคนเคารพเทพเจ้า ใครไม่เคารพย่อมมีความผิดฐานเป็นคนนอกศาสนา เหตุการณ์ที่โสคราติสถูกฟ้องร้องต่อศาลในข้อหาว่าไม่ดำรงตนอยู่ในศาสนธรรม (Impiety)⁴⁴ ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่า ในยุคนั้นความเชื่อมั่นและศรัทธาเทพเจ้าในนครรัฐเป็นสิ่งที่ต้องได้รับการปกป้องให้รอดพ้นจากการเสาะแสวงหาความจริงที่แตกต่าง โดยเฉพาะการโต้แย้งในทางปรัชญา

ในยุคจักรวรรดิโรมัน ความสัมพันธ์ของพระสันตะปาปากับจักรพรรดิเริ่มต้นในรูปแบบของการพึ่งพาอาศัยกัน แต่หลังจากที่ฝ่ายศาสนจักรเสนอแนวความคิดเห็นในการสถาปนาอาณาจักรคริสเตียนสากลขึ้น ความขัดแย้งระหว่างสถาบันทางศาสนากับสถาบันการปกครองทางโลกก็มีมากขึ้น เพราะสังคมคริสต์เท่ากับถูกปกครองโดยรัฐบาลสองรัฐบาล คือรัฐบาลฝ่ายศาสนจักรและรัฐบาลฝ่ายอาณาจักร ทั้งสองฝ่ายต่างมีจุดมุ่งหมายที่จะปกครองสังคมแห่งมนุษยชาติเหมือนกัน และต่างก็มีจุดประสงค์ที่จะมีอำนาจและอิทธิพลเหนือประชาชนมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง กล่าวกันว่า การที่ฝ่ายศาสนาเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับเรื่องทางโลกมากขึ้นนั้น เป็นเพราะผลแห่งระบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudalism) ซึ่งทำให้ฝ่ายพระเข้ามายุ่งเกี่ยวกับทางโลกในฐานะเป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นผู้ถือศักดินา

ในการพิพาทกันนี้ ทั้งสองฝ่ายต่างวางเหตุผลสนับสนุนบนข้อตกลง **“ทฤษฎีสองดาบ” (Theory of Two Swords)** ของสมเด็จพระสันตะปาปาเจเลเชียสที่ 1 (Gelasius I) ซึ่งดำรงตำแหน่งประมุขแห่งคริสตจักรระหว่าง ค.ศ. 492 - 496 โดยมีหลักการว่า พระเจ้าจะแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็นสองฝ่ายคือ อำนาจปกครองทางโลกกับทางธรรม และมอบให้สถาบันศาสนาและสถาบันการปกครองของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ โดยกำหนดว่า สันตะปาปาในฐานะประมุขของสถาบันศาสนา มีอำนาจเหนือจักรพรรดิประมุขของสถาบันทางโลกในเรื่องเกี่ยวกับศาสนกิจและจักรพรรดิเหนือกว่าสันตะปาปาในกิจกรรมเกี่ยวข้องกับทางโลก⁴⁵

แนวความคิดที่สนับสนุนอำนาจของฝ่ายศาสนจักรให้เหนือกว่าฝ่ายอาณาจักรนั้น มาจากการชี้แนะของ **สมเด็จพระสันตะปาปาเกรกอรีที่ 7 (Gregory VII)** ซึ่งถือว่าพระเจ้ามอบ

⁴⁴ สมบัติ จันทรวงศ์ (2545). ศาสนชุมชนอิสระในรัฐเสรี : ว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนาและการเมืองในปรัชญาตะวันตก วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 6 กฎหมายและสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร, เรือนแก้วการพิมพ์.

⁴⁵ สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธุ์ (2544). ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

อำนาจการปกครองทั้งทางโลกและทางธรรมผ่านทางสันตะปาปา แต่พระสันตะปาปาไม่ต้องการใช้อำนาจทางโลกจึงมอบต่อให้กษัตริย์ สังเกตได้จากการที่พระสันตะปาปาเป็นผู้สวมมงกุฎสถาปนาจักรพรรดิและกษัตริย์ในนามพระผู้เป็นเจ้า และพระจักรพรรดิต้องสาบานว่า จะรักษาป้องกันพระสันตะปาปาและคริสตจักรด้วยชีวิต เพราะฉะนั้น การถือว่ารัฐและรัฐบาลเป็นสถาบันของพระเจ้า เป็นสถาบันศักดิ์สิทธิ์นี้ ทางฝ่ายศาสนจักรสันตะปาปาอ้างด้วยว่าเป็นเช่นนั้นได้ เพราะรัฐได้รับมอบอำนาจมาจากพระเจ้าผ่านทางพระสันตะปาปา รัฐที่ไม่ใช่รัฐคริสเตียนย่อมไม่ใช่สถาบันศักดิ์สิทธิ์ รัฐนอกศาสนาเป็นรัฐของคนบาป ดังนั้น การที่ผู้ปกครองจะอ้างอำนาจที่พระเจ้าให้ได้ต้องหมายความว่าผู้ปกครองนั้นยอมรับศาสนาคริสต์ โดยเฉพาะยอมรับ**พระสันตะปาปาซึ่งได้รับมอบอำนาจทั้งทางศาสนาและทางการปกครองจากพระเจ้า** แต่สันตะปาปาไม่ต้องการใช้อำนาจทางการปกครองจึงมอบต่อให้กษัตริย์ และตามแนวคิดนี้ การอ้างทฤษฎีเทวสิทธิสนับสนุนความชอบธรรมของอำนาจปกครองกระทำได้อีกต่อเมื่อทางฝ่ายศาสนาให้คำรับรองด้วย

ส่วนผู้ที่สนับสนุนสถาบันปกครองของรัฐหรือฝ่ายฆราวาสนั้น พยายามชี้ให้เห็นตามทฤษฎีสองตาบว่า อำนาจแห่งการปกครองทางโลกและทางธรรมนั้นได้**แบ่งแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด** ผู้ปกครองทางโลกอันได้แก่องค์จักรพรรดิและผู้ครองนครต่างๆ จึงมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อพระเจ้า ฝ่ายวัดหรือสันตะปาปาไม่ควรเข้ามาก้าวร้าวในเรื่องทางโลก อำนาจการปกครองทางโลกนั้นถูกจำกัดโดยระเบียบประเพณี และกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ทางฝ่ายศาสนาไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องด้วยเลย

ฝ่ายที่สนับสนุนความเหนือกว่าของฝ่ายศาสนาส่วนใหญ่ ได้แก่ บรรดานักบวชคริสต์เอง พวกนี้ นอกจากจะยึดถือแนวความคิดของเกรกอรีที่ 7 แล้ว ยังให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า ฝ่ายศาสนาเป็นฝ่ายที่รู้ซึ่งถึงกฎหมายธรรมชาติอันเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ และเป็นฝ่ายที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการชำระล้างบาปของดวงวิญญาณ ตลอดจนการเปิดประตูแห่งสวรรค์ให้แก่มนุษย์โลกรวมทั้งองค์จักรพรรดิด้วย ดังนั้น จึงควรมีอำนาจเหนือกว่าและสามารถควบคุมสถาบันทางโลก มีอำนาจถอดถอนหรือแต่งตั้งผู้ปกครองฝ่ายฆราวาส

ความขัดแย้งปรากฏชัดเมื่อ**พระสันตะปาปาเกรกอรีเดอะเกรท (Gregory the Great ค.ศ. 509 – 604)** สามารถลงมือปกครองกรุงโรมด้วยพระองค์เอง และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ศาสนจักรก็เริ่มแสวงหาความมั่งคั่งทางที่ดิน และเงินทองเช่นเดียวกับฝ่ายอาณาจักร เริ่มเกิดทฤษฎีที่ว่าอำนาจของจักรพรรดิและกษัตริย์มาจากพระเจ้า โดยผ่านพระสันตะปาปาดังกล่าวแล้ว ความขัดแย้งระหว่างสันตะปาปาฝ่ายหนึ่ง กับจักรพรรดิของอาณาจักรโรมันเยอรมันนิกอนันศักดิ์สิทธิ์ (The Holy Roman Germanic Empire) และกษัตริย์ (เช่น พระเจ้าเฮนรี่ที่ 8 ของอังกฤษ) มีเรื่อยมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 6 จนกระทั่งศตวรรษที่ 12 จักรพรรดิเฮนรี่ที่ 5 ของจักรวรรดิโรมันเยอรมันนิกลงนามในข้อตกลง (concordat) ที่เมืองวอร์มส์ กับพระสันตะปาปาคาลิซซ์ที่ 2 (Calixte II) ในปี 1122 แต่

หลังข้อตกลงก็ยังคงมีความขัดแย้งมาจนถึงศตวรรษที่ 13 ผลของความขัดแย้งคือ **สงครามและความวุ่นวาย**

สภาพสงครามที่ยาวนานนี้เองที่ทำให้ทุกคนหวาดกลัว เบื่อหน่าย และต้องการให้เกิดความสงบ (order) และการเคารพกฎหมาย (law) และสภาพนี้เองที่ทำให้เกิดความต้องการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในระดับที่พอเหมาะคือ ไม่เล็กเกินไปถึงขนาดเผ่า และไม่ใหญ่เกินไปอย่างจักรวรรดิ หรือสันตะปาปาอาณาจักร (อาณาจักรของพระสันตะปาปา) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ทฤษฎีว่าด้วยรัฐ (State) ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งเป็นผลมาจากการหาแนวทางใหม่ให้เกิดความสงบและการเคารพกฎหมาย จึงกำเนิดขึ้นในราวคริสต์ศตวรรษที่ 13 ภายหลังจากความเอือมระอา กับสภาพอนาธิปไตยของยุคกลางและทฤษฎีเหล่านี้ ก็เป็นผลมาจากการสังเคราะห์ความขัดแย้งของจักรวรรดิกับสันตะปาปาฝ่ายหนึ่งและจักรพรรดิ และได้คลี่คลายลงพร้อมกับก้าวพ้นยุคกลางหรือยุคมืดเข้าสู่ยุคใหม่ (Modern Age)

ในสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 ของประเทศอังกฤษ พระองค์ทรงประกาศแยกศาสนานิกายใหม่ออกจากโรมันคาทอลิกและสถาปนานิกายอังกฤษเป็นศาสนาประจำชาติ โดยมีกษัตริย์อังกฤษเป็นผู้นำทางศาสนาแทนพระสันตะปาปา ใครไม่ยอมรับต้องสูญเสียสิทธิทางการเมือง ไม่อาจมีบทบาทในการเลือกตั้งและเข้ารับราชการ ทำให้ชาวอังกฤษที่นับถือศาสนาต่างออกไปจากนี้ เช่นกลุ่มพิวริตัน (Puritans) ต้องต่อสู้ให้พ้นจากการใช้อำนาจรัฐกดขี่ทางศาสนาและได้ต่อสู้ด้วยวิธีของระบบรัฐสภาเป็นเครื่องต่อรองทางการเมืองกับกษัตริย์อังกฤษในนามของนิกายอังกฤษ โดยมีข้อเรียกร้องให้ทางการยอมรับแนวความคิดของฝ่ายแนวทางพิสุทธ์แบบเพรสไบทีเรียนที่ต้องการปฏิบัติตามคำสอนอันบริสุทธิ์ ปราศจากสิ่งปลอมปนของพระเยซูคริสต์และในการประชุมสภาปี ค.ศ. 1648 ของกลุ่มผู้ที่ต้องการความอิสระในการก่อตั้งองค์การทางศาสนาซึ่งปลอดจากการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐ ให้เป็นเรื่องของคริสต์ศาสนิกชนที่จะดำเนินการกันเอง ในการต่อสู้ครั้งนั้นได้มีคำขวัญที่ว่า “มนุษย์ต้องเชื่อฟังพระเจ้า ยิ่งกว่ามนุษย์ด้วยกัน” เนื้อหาคำขวัญนี้เป็นการเรียกร้องให้มีการตีกรอบอำนาจรัฐเมื่ออำนาจรัฐมาเผชิญหน้ากับมนุษย์ ไม่ว่าจะมนุษย์นั้นจะเป็นใครรัฐจะใช้อำนาจกดขี่หรือจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนตามความพึงพอใจของรัฐไม่ได้⁴⁶

ตลอดระยะเวลาแห่งความขัดแย้งที่เกิดจากการก่อปฏิรูปศาสนาและกษัตริย์มุ่งเน้นเรื่องศรัทธาและต่อต้านอิสรภาพของความคิดที่แตกต่างออกไปจากศาสนาของตน ทั้งยุโรปและในประเทศอังกฤษ แม้จะส่งผลเสียก่อให้เกิดการเบียดเบียนกันทางศาสนาและเดือดร้อนไปทั่ว

⁴⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทรัพย์สินถูกทำลายเสียหาย ต้องสูญเสียชีวิตพลเมืองไปเป็นจำนวนมาก แต่ผลดีของการแข่งขันและ แยกแยกกันเช่นนี้ สิ่งก็ตามมาคือการประนีประนอมทางศาสนาเพื่อให้ศาสนาของตนอยู่กับผู้นับถือ ต่างนิกายหรือความเชื่อและได้ทำให้เห็นคุณค่าของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่ให้ความสำคัญแก่อิสระภาพของความเชื่อที่บุคคลควรมีความคิดเห็นของตนเอง และการยอมรับระบอบ ประชาธิปไตยที่พยายามเรียกร้องสิทธิทางการเมืองจากผู้ปกครอง ดังเช่น ลูเธอร์ไม่เคยปฏิเสธอำนาจ ของกษัตริย์ผู้ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองศาสนิกชนของตนในการจับอาวุธขึ้นต่อต้านทรราช เห็นว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกันหมดในสายตาของพระเจ้าจึงเป็นหน้าที่รัฐต้องให้ หลักประกันข้อนี้ และไม่ให้เป็นการผิดกฎหมายที่บรรดาเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยจะลุกขึ้นมาต่อต้านการ กดขี่ที่ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ในหนังสือจดหมายแห่งขัณฑ์ธรรม (The Letter of Toleration ค.ศ. 1689) จอห์น ล็อก (John Locke) ได้กล่าวถึงความเชื่อในศาสนาที่แตกต่างกันว่า ศาสนาเป็นเรื่อง ของปัจเจกชน และเกิดจากความสมัครใจไม่ใช่หน้าที่ของรัฐที่จะต้องไปก้าวร้าวในเรื่องศาสนา และ ความมีใจกว้างระหว่างประชาชนที่นับถือศาสนาต่างกันจะทำให้สังคมอยู่กันอย่างสันติสุข เชื่อว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองทางโลกต้องมาจากประชาชน⁴⁷ จึงนับว่าฝ่ายศาสนาได้มีบทบาทสำคัญต่อ การจำกัดอำนาจทางการเมืองของรัฐ

2.2 การปกครองของคณะสงฆ์ไทย

2.2.1 การปกครองของคณะสงฆ์ไทยในอดีต

2.2.1.1 สมัยสุโขทัย

การปกครองขององค์กษัตริย์พุทธศาสนาในยุคสุโขทัยนี้ จะขึ้นอยู่กับ พระมหากษัตริย์โดยตรง ไม่มีการแบ่งเป็นนิกายต่าง ๆ ต่อมาในรัชสมัยของพระมหาธรรมราชาลิไท ได้ อารารณาซึ่งเป็นพระมหาสวามีสังฆราชเมืองลังกาพระนามว่า สุมนเถระ เข้ามาจำพรรษาที่กรุงสุโขทัย โดยได้แยกคณะสงฆ์ออกเป็นสองฝ่าย คือ⁴⁸

1. คามวาสี (คณะสงฆ์ฝ่ายขวา) คือ คณะของภิกษุที่เน้นศึกษาในด้านพระ พุทธวจนะในพระไตรปิฎก อรรถกถาและคัมภีร์อื่นๆ ตลอดจนวิชาการบางประเภทที่ไม่ขัดต่อสมณ วัสัยภิกษุในคณะนี้จะอยู่จำพรรษาตามวัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในย่านชุมชน

2. อรัญวาสี (คณะสงฆ์ฝ่ายซ้าย) คือ คณะของภิกษุที่เน้นในด้านการปฏิบัติ

⁴⁷ นันทนา กปิลกาญจน์ (2539). ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.

⁴⁸ แสง อุดมศรี (2549). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

มุ่งบำเพ็ญภวณา เพื่อทำจิตให้สงบและหลุดพ้นไปจากกิเลส ภิกษุในคณะนี้ส่วนใหญ่อยู่จำพรรษา ณ วัดต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ห่างไกลจากย่านชุมชนออกไป

การปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่สำคัญ ๆ พระมหากษัตริย์จะทรง แต่งตั้ง พระสังฆราชประจำแต่ละหัวเมือง ในลักษณะเดียวกันกับที่ทรงแต่งตั้งเจ้าประเทศราชไปครองหัวเมือง ใหญ่ในฝ่ายอาณาจักร พระสังฆราชจึงขึ้นตรงกับ พระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกัน พระสังฆราชมี อำนาจหน้าที่ปกครองจะบังคับบัญชาพระสงฆ์ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารองลงไปตามลำดับ คือ พระครูและ เจ้าอาวาส ตามแผนผังที่ 1

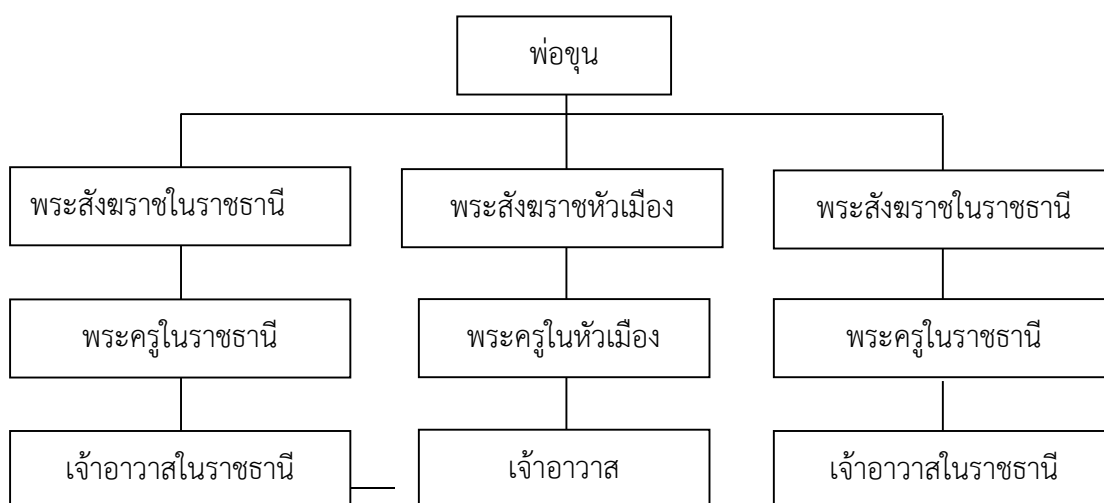
ส่วนโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยนี้ มีลักษณะสอดคล้อง คู่ขนานกับ การจัดโครงสร้างการปกครองประเทศ โดยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของทั้งฝ่าย อาณาจักรและฝ่ายศาสนจักร จากแผนผังที่ 2



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แผนผังที่ 1

โครงสร้างการปกครององค์กรพุทธศาสนาสมัยสุโขทัย⁴⁹



⁴⁹ พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.

แผนผังที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและอาณาจักรในสมัยสุโขทัย⁵⁰

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงสุโขทัยอยู่ในลักษณะนี้ โดยฝ่ายคามวาสีและฝ่ายอรัญวาสีก็จะรับผิดชอบดูแลภายในฝ่ายของตนเช่นเดียวกัน แต่ทั้งสองฝ่ายนี้ก็จะขึ้นตรงต่อพระสวามีและพระมหาสวามีสังฆราชหรือปู่ครูในเมืองนั้น ๆ และการคณะสงฆ์ทั้งหมดก็จะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์

ระบบสมณศักดิ์สมัยสุโขทัย มี 2 ระดับขั้นเท่านั้น คือ พระสังฆราช และพระครู

⁵⁰ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม. กรุงเทพมหานคร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2.2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยกรุงศรีอยุธยาคงดำเนินตามรูปแบบในสมัยกรุงสุโขทัย เพราะในระยะเริ่มแรกนั้น ก็จัดระบบบริหารบ้านเมืองตามอย่างอาณาจักรสุโขทัยแต่คณะคามวาสีจะอ่อนตัวลงมาก จนต่อมามีคณะภิกษุคณะหนึ่งได้ เดินทางไปประเทศศรีลังกา เพื่อขออุปสมบทแปลงเป็นสิ่งหลนิกายและได้อุปสมบทโดยมีพระวันรัตนมหาเถระเป็นพระอุปัชฌาย์ พร้อมทั้งได้พำนักศึกษาพระธรรมวินัยอยู่ที่ประเทศศรีลังกาเป็นเวลานานหลายปี จากนั้นจึงเดินทางกลับกรุงศรีอยุธยาโดยได้นิมนต์ภิกษุชาวศรีลังกาเดินทางมาด้วย 2 รูป คือ พระมหาวิกรมพาหุ และพระอุตตมปัญญา

เมื่อคณะภิกษุได้เดินทางกลับมาถึงกรุงศรีอยุธยา คณะภิกษุต่างก็แยกย้ายกันไปบวรมีสงฆ์และเผยแผ่พระธรรมวินัยตามที่ได้ไปศึกษามาจนเกิดคณะใหม่ขึ้นมาอีก เรียกชื่อว่า คณะคามวาสีฝ่ายขวา เมื่อคณะนี้ขยายตัวออกไปตามหัวเมืองต่าง ๆ ก็จะมีวัดหลายวัดขอเข้ามาอยู่ในสังกัดเพิ่มมากขึ้น⁵¹

ดังนั้น การปกครองคณะสงฆ์สมัยกรุงศรีอยุธยาช่วงนี้ จึงแยกออกเป็น 3 คณะใหญ่ๆ⁵²

1. คณะคามวาสีฝ่ายซ้าย
2. คณะอรัญวาสี
3. คณะคามวาสีฝ่ายขวา

การปกครองคณะสงฆ์ในกรุงศรีอยุธยานั้น มีเจ้าคณะใหญ่ 3 รูป คือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้าย เจ้าคณะอรัญวาสี และเจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวา ซึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพระสงฆ์ของแต่ละคณะ พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาเจ้าคณะใหญ่รูปใดรูปหนึ่ง โดยมีสมเด็จพระสังฆราชดำรงตำแหน่งประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร

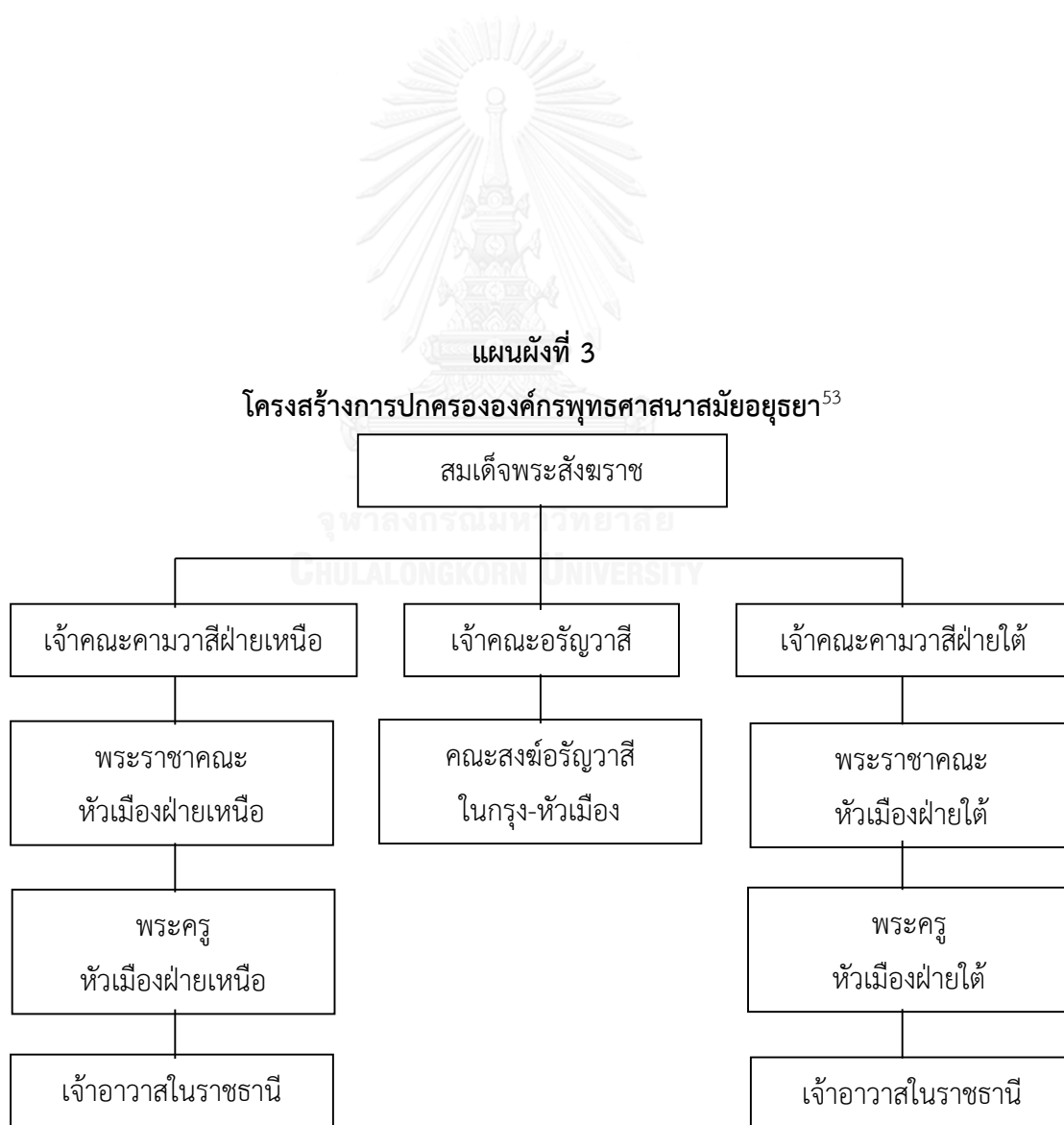
สำหรับกิจการคณะสงฆ์ตามหัวเมืองชั้นในและชั้นนอก เจ้าคณะใหญ่ทั้งสามรูปจะแบ่งเขตกันรับผิดชอบ โดยเจ้าคณะคามวาสีฝ่ายซ้ายปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองฝ่ายเหนือ เจ้าคณะคามวาสีฝ่ายขวากปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ในหัวเมืองฝ่ายใต้ ส่วนเจ้าคณะอรัญวาสีปกครองบังคับบัญชาพระสงฆ์คณะอรัญวาสีทั้งในหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้

ตำแหน่งผู้บังคับบัญชาการคณะสงฆ์รองจากเจ้าคณะใหญ่ คือ พระราชาคณะพระครู และเจ้าอาวาส กล่าวคือ พระราชาคณะปกครองคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่สำคัญมาก และในบางหัวเมืองพระราชาคณะผู้ปกครองมีตำแหน่งเป็นพระสังฆราชตาม แบบอย่างสุโขทัย สำหรับหัวเมืองที่

⁵¹ พระสมรรถชัย มิ่งคำมี (2552). รูปแบบการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

⁵² แสวง อุดมศรี (2549). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

มีความสำคัญน้อย เจ้าคณะผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองที่มีความสำคัญน้อย เจ้าคณะผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองนั้นมีสมณศักดิ์ชั้น พระครู ส่วนตำแหน่งต่ำกว่าพระครู คือ เจ้าอาวาสวัดต่างๆ



⁵³พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.

2.2.1.3 สมัยกรุงธนบุรี

พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงจัดเค้ารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์เค้าคงเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แบ่งเป็นฝ่ายซ้าย ฝ่ายขวา โดยจัดคณะคามวาสีเป็นฝ่ายซ้าย จัดคณะอรัญวาสีเป็นฝ่ายขวา โดยจัดตั้งคณะเหนือ คณะใต้ ขึ้นแทนสองคณะนี้ยอมรับรวมเอาคณะอรัญวาสีเข้าไว้ในเขตของตน คือคณะหนึ่งๆ อาจแยกออกเป็น 2 คณะย่อย คือ ฝ่ายคามวาสี และฝ่ายอรัญวาสี ฝ่ายอรัญวาสีก่อนหน้านั้นเป็นคณะหนึ่งต่างหากมาก่อนและยังมีได้เลิกตำแหน่งเจ้าคณะฝ่ายอรัญวาสี จึงยังคงมีเค้าเป็น 3 คณะ คือ คณะเหนือ คณะใต้ คณะอรัญวาสี

2.2.1.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 8)

การปกครองคณะสงฆ์ในยุคนี้ยังคงมีการรักษารูปแบบเดิมมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาเอาไว้ โดยจะเห็นได้จากวิวัฒนาการ ดังต่อไปนี้

1) การปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 1-4

โครงสร้างการบริหารและการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ ช่วงรัชกาลที่ 1 และรัชกาลที่ 2 ยังคงถือตามแบบอย่างคณะสงฆ์ในสมัยอยุธยา สิ่งพิเศษคือ ทรงตรากฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์เป็นครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทร์ วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ให้ปฏิบัติเคร่งครัดตามพระธรรมวินัย ไม่มีกฎหมายฉบับใดกล่าวพาดพิงถึงการจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์

การออกกฎหมายในสมัยนั้น พระดำรัสของรัชกาลที่ 1 ถือเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ทันที กฎหมายคณะสงฆ์ที่เป็นแต่ข้อรับสั่งห้ามพระภิกษุสามเณรประพฤติปฏิบัติ

ในสมัยรัชกาลที่ 3 มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย⁵⁴ การเปลี่ยนแปลงประการแรกในสมัยรัชกาลที่ 3 ก็คือเปลี่ยนชื่อเรียกคณะคามวาสีฝ่ายซ้ายซึ่งรับผิดชอบในกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองภาคเหนือเป็น “คณะเหนือ” และเปลี่ยนชื่อเรียกคณะคามวาสีฝ่ายขวา ซึ่งรับผิดชอบกิจการคณะสงฆ์ในหัวเมืองภาคใต้เป็นคณะใต้” การเปลี่ยนแปลงประการต่อมาก็คือ มีการรวมพระอารามหลวงและวัดราษฎร์บางส่วนในกรุงเทพมหานครเข้าด้วยกันแล้วตั้งเป็นคณะใหม่ เรียกว่า คณะกลาง ดังนั้น การปกครองคณะสงฆ์ในรัชกาลที่ 3 จึงแบ่งการปกครองออกเป็น 4 คณะ คือ

1. คณะเหนือ (เดิมคือ คามวาสีฝ่ายซ้าย)

⁵⁴ อ้างแล้ว, หน้า 36.

2. คณะใต้ (เดิมคือ คามวาสีฝ่ายขวา)

3. คณะกลาง (เพิ่มเข้ามาใหม่)

4. คณะอรัญวาสี

เนื่องจากมีคณะสงฆ์เพิ่มขึ้น ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ผู้บังคับบัญชาคณะทั้ง 4 จึงเพิ่มขึ้นเป็น 4 ตำแหน่ง แต่เจ้าคณะใหญ่แต่ละรูปมีอำนาจการปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในคณะของตน อย่างไรก็ตาม เจ้าคณะใหญ่ทุกรูปต้องขึ้นตรงต่อสมเด็จพระสังฆราชผู้เป็นประมุขสงฆ์ทั่วราชอาณาจักร

ในสมัยรัชกาลที่ 3 คณะอรัญวาสี มีเพียงตำแหน่งเจ้าคณะโดยไม่มีวัดในการปกครองบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ยุบคณะอรัญวาสี คงไว้แต่ตำแหน่งเจ้าคณะ และมีนิกายสงฆ์ใหม่ชื่อว่า “ธรรมยุติกนิกาย” ถือกำเนิดขึ้นมาและพยายามแยกคณะเป็นอิสระจากคณะทั้ง 4 คณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายยังรวมอยู่ภายใต้การปกครองของเจ้าคณะกลางตลอดสมัยรัชกาลที่ 3 จนถึงรัชกาลที่ 4

ในสมัยรัชกาลที่ 4 โครงสร้างยังคงเหมือนเดิม สิ่งที่เปลี่ยนแปลงก็คือ การเจริญเติบโตของคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายที่มีอิสระในการบริหารกิจการคณะของตน⁵⁵

2) การปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5-7

ในสมัยรัชกาลที่ 5 การจัดโครงสร้างคณะสงฆ์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งด้านโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรวบอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง พระองค์ได้ปฏิรูปการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ควบคู่ไปกับการปฏิรูปในฝ่ายบ้านเมืองรูปแบบแห่งการปฏิรูปการปกครองคณะสงฆ์ คือ การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ใน พ.ศ. 2445 พระราชบัญญัติฉบับนี้มีลักษณะเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ที่กำหนดโครงสร้างการบริหารและการจัดการองค์กรไว้อย่างเป็นระบบ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 8 เหตุผลสำคัญประการหนึ่งในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็คือความจำเป็นที่รัฐบาลต้องพึ่งพาคณะสงฆ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะสงฆ์ในต่างจังหวัดให้ช่วยกิจการการศึกษาของชาติ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติสรุปใจความสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง หมายถึง การปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรเป็นอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์และมหาเถรสมาคมตามมาตรา 4 ที่บัญญัติไว้ให้โดยเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ตำแหน่ง คือ เจ้าคณะใหญ่คณะเหนือ เจ้าคณะใหญ่คณะใต้ เจ้า

⁵⁵ อ้างแล้ว, หน้า 36.

คณะใหญ่คณะกลาง และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุติกนิกาย กับพระราชคณะที่เป็นรองเจ้าคณะทั้ง 4 คณะ ทั้งหมด 8 รูป เป็นมหาเถรสมาคม มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการพระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์แต่พระมหากษัตริย์ การประชุมวินิจฉัยคดีในที่ประชุมมหาเถรสมาคมตั้งแต่ 5 รูปขึ้นไปให้ถือเป็นสิทธิขาด ผู้ใดจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปอีกไม่ได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กล่าวถึงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ พระมหากษัตริย์ในฐานะเอกอัครศาสนูปถัมภก ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชด้วย โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่คล้ายกับคณะเสนาบดีที่ทรงปรึกษาฝ่ายการพระศาสนา เสนาบดีกระทรวงธรรมการทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” การติดต่อประสานงานระหว่างพระมหากษัตริย์กับมหาเถรสมาคม

2. การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค หมายถึง การแบ่งส่วนการปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ออกเป็นสังฆมณฑล โดยมีการจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคควบคู่ไปกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค มีเจ้าคณะมณฑลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากพระราชคณะเป็นผู้ปกครองดูแลกิจการคณะสงฆ์ในสังฆมณฑลนั้น รองจากเจ้าคณะมณฑลลงมาก็จะเป็นเจ้าคณะเมืองหรือจังหวัด ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง รองจากเจ้าคณะเมืองก็คือ เจ้าคณะแขวงหรืออำเภอเป็นผู้ปกครองเจ้าอาวาสวัดต่างๆ

มีข้อควรสังเกตประการหนึ่ง คณะธรรมยุตซึ่งเคยขึ้นอยู่กับคณะกลางของฝ่ายมหานิกายในรัชกาลที่ 4 ได้แยกเป็นคณะอิสระโดยมีเจ้าคณะใหญ่ปกครองกันเอง เจ้าคณะใหญ่ฝ่ายมหานิกายไม่มีอำนาจบังคับบัญชาวัดที่สังกัดคณะธรรมยุต

กฎหมายคณะสงฆ์ฉบับนี้รับรองการแบ่งนิกายของคณะสงฆ์ไทยออกเป็นมหานิกาย และธรรมยุติกนิกาย

ในสมัยรัชกาลที่ 6 พระมหากษัตริย์มิได้ทรงปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช เพราะมีการสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสให้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2453 เมื่อได้ทรงสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้าขึ้นแล้วนั้น มหาเถรสมาคมซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ จึงเป็นอันงดไปโดยนิตินัย

อำนาจหน้าที่บัญชาการของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ เป็นไปอย่างกว้างขวาง ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ได้โดยลำพังพระองค์เอง ส่วนมหาเถรสมาคมที่ยังคงหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ

ในสมัยรัชกาลที่ 7 และต้นรัชกาลที่ 8 การปกครองคณะสงฆ์เป็นไปตามแบบอย่างนี้ นั่นก็คือสมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพัง โดยมีมหาเถรสมาคมทำหน้าที่เป็นกรรมการที่ปรึกษา จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484

3) การปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์ในรัชกาลที่ 8

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดลเสด็จขึ้นครองราชย์เป็นรัชกาลที่ 8 ใน พ.ศ. 2477 ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของฝ่ายอาณาจักรครั้งนี้เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดองค์กรปกครองคณะสงฆ์

รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นธรรมนูญการปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่而出มาแทนที่พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชผู้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก แต่สมเด็จพระสังฆราชทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยลำพังพระองค์เองไม่ได้ พระองค์ทรงบัญญัติสังฆาณัติโดยคำแนะนำของสังฆสภา ทรงบริหารคณะสงฆ์ทางสังฆมนตรี

อำนาจการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ถูกแบ่งเป็น 3 ฝ่าย เพื่อการถ่วงดุลอำนาจตามแบบอย่างการปกครองของฝ่ายบ้านเมือง คือ อำนาจนิติบัญญัติที่เรียกว่า สังฆาณัติ อำนาจบริหารการคณะสงฆ์และอำนาจตุลาการ หรือที่เรียกว่าอำนาจวินิจฉัยอธิกรณ์องค์กรผู้ใช้ อำนาจทั้งสามโดยตรง ได้แก่

ก. สังฆสภา สังฆสภาเทียบได้กับรัฐสภาของฝ่ายบ้านเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการบัญญัติสังฆาณัติหรือกฎระเบียบสำหรับใช้ในการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ สังฆสภาประกอบด้วยสมาชิกไม่เกิน 45 รูป อันได้มาจาก พระเถระที่มีสมณศักดิ์ตั้งแต่ชั้นธรรมขึ้นไป พระคณาจารย์เอก และ พระเปรียญเอก

ข. คณะสังฆมนตรี เทียบได้กับคณะรัฐมนตรี คือทำหน้าที่เป็นคณะรัฐบาลบริหารกิจการคณะสงฆ์ ประกอบด้วย สังฆนายก (เทียบได้กับนายกรัฐมนตรี) และสังฆมนตรีอื่นไม่เกิน 9 รูป

การปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาคเป็นไปตามสังฆาณัติที่กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าคณะตรวจการภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาสปกครองบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับ

ค. คณะวินัยธร คือ ศาลของพระสงฆ์นั่นเอง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความหรืออธิกรณ์ ตีความกฎหมาย สังฆาณัติ และระเบียบคณะสงฆ์ต่าง ๆ คณะวินัยธรแบ่งเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ ชั้นฎีกา

แม้ว่าคณะสงฆ์จะมีรูปแบบการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์เป็น

ประชาธิปไตย แต่ก็เชื่อว่าคณะสงฆ์จะดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างอิสระ ความสัมพันธ์กับฝ่ายบ้านเมืองยังคงมีอยู่โดยที่พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะสังฆมนตรี ประธานและรองประธานสังฆสภา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการลงนามรับสนองพระบัญชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีอำนาจกำหนดวันเปิดประชุมสังฆสภาและเสนอเรียกประชุมสังฆสภาสมัยวิสามัญ มีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ได้ยกเลิกมหาเถรสมาคม วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อคิดรวมคณะสงฆ์มหานิกายและคณะสงฆ์ธรรมยุติกนิกายเข้าด้วยกัน

การรวมนิกายสงฆ์ทั้งสองเข้าด้วยกันล้มเหลว และคณะสงฆ์นิกายทั้งสองได้แตกแยกกันมากขึ้น ดังมีผู้บันทึกไว้โดยมีใจความสำคัญว่า ได้มีการตั้งกรรมการสังคายนาขึ้นเพื่อดำเนินการปรับปรุงรวม 2 นิกายให้เข้าเป็นอันเดียวกัน ปรากฏว่า กรรมการแต่ละนิกายได้มีความเห็นขัดแย้งกันเป็นอย่างมากจึงไม่อาจตกลงกันได้ ยิ่งประชุมก็ยิ่งทวีความรุนแรงร้ายแรงจนเกิดต้องล้มเลิกไป

เมื่อได้มีสังฆสภาขึ้นแล้วในขั้นแรกมีสมาชิกไปเข้าประชุมทั้ง 2 นิกาย แต่การประชุมเป็นไปในทางไม่สงบมากยิ่งขึ้น ผู้น้อยได้โต้เถียงจะเอาชนะผู้ใหญ่และการโต้เถียงกันระหว่างนิกายทวีความรุนแรงร้ายแรงยิ่งขึ้น จนต่อมาพระผู้หนักในพระธรรมวินัยทั้ง 2 นิกาย เพือหน่ายและไม่ปรารถนาไปประชุม ส่งผลให้สมาชิกที่เข้ามาร่วมประชุมเป็นส่วนน้อย โดยเฉพาะพระเถระผู้ใหญ่ไม่เข้าประชุมเป็นสังฆาณัติโดยมากจึงเป็นไปตามความคิดเห็นของสมาชิกผู้น้อยหมู่หนึ่งโดยมากเป็นศิษย์และอยู่ในการปกครอง

การรวมนิกายสงฆ์จึงไม่ประสบผลสำเร็จ มีแต่จะสร้างความแตกแยกในวงการคณะสงฆ์มากยิ่งขึ้น จนรัฐบาลยกเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

2.2.2 โครงสร้างการปกครองของคณะสงฆ์ไทยในรัชกาลที่ 9 ต่อเนื่องถึงรัชกาลที่ 10

2.2.2.1 บุคลากรและอำนาจหน้าที่ของคณะสงฆ์ไทย

องค์กรปกครองคณะสงฆ์ ตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันแตกต่างจากกฎหมายเก่าที่ได้ยกเลิกไปแล้ว กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นโครงสร้างแบบศูนย์รวมอำนาจอยู่ในส่วนกลางและมีคณะสงฆ์เป็นกลุ่มน้อยที่ใช้อำนาจเด็ดขาดในการบริหารและการปกครอง และลักษณะการปกครองเป็นรูปแบบรวมอำนาจเช่นเดียวกับระบบการปกครองของรัฐในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี แม้พระมหากษัตริย์จะได้ทรง

สถาปนาสมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายกให้ทรงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและทรงเป็นประมุขแห่งคณะสงฆ์ก็ตาม แต่สมเด็จพระสังฆราชก็ไม่ได้ใช้อำนาจโดยลำพังพระองค์เอง จะต้องใช้อำนาจต่างๆ ภายใต้ความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมทั้งสิ้น มหาเถรสมาคมจึงเป็นศูนย์รวมอำนาจซึ่งมีคณะสงฆ์เพียง 21 รูป มติมหาเถรสมาคมถือว่าถึงที่สุด

1) สมเด็จพระสังฆราช

สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

ปัจจุบัน สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (อมฺพร อมฺพโร) สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ 20 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ สถิต ณ วัดราชบพิธสถิตมหาสีมารามราชวรวิหาร กรุงเทพมหานคร พระองค์ทรงเริ่มดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2560 โดยมีพระราชภารกิจแยกออกตามฐานะต่าง ๆ 4 ประการ ดังนี้⁵⁶ คือ

- ฐานะสกลมหาสังฆปริณายก

ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะ เป็นคณะสงฆ์ไทยหรือคณะสงฆ์อื่น และทรงมีอำนาจตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎพระธรรมวินัยและกฎหมายมหาเถรสมาคม นอกจากนี้พระองค์ยังมีหน้าที่ประสานสัมมนาในโอกาสต่าง ๆ ในฐานะทรงเป็นประมุขของคณะสงฆ์อีกด้วย

- ฐานะตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ

สมเด็จพระสังฆราชทรงอยู่ในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาคณะสงฆ์เงินนิกาย และคณะสงฆ์อนัมนิกาย (คณะสงฆ์อื่น) รวมทั้งทรงมีอำนาจแต่งตั้งบรรพชิตเงินนิกาย และอนัมนิกาย ให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และพระองค์ทรงมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานสมณศักดิ์บรรพชิตเงินนิกายและอนัมนิกาย ทรงแต่งตั้งพระอุปัชฌาย์ในคณะสงฆ์เงินนิกายอนัมนิกาย ทรงพิจารณาเห็นชอบในการสร้างวัด ตั้งวัด รวมวัด ย้ายวัด ยุบเลิกวัด ของคณะสงฆ์เงินนิกายและอนัมนิกาย และทรงพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในการขอพระราชทานวิสุงคามสีมาของคณะสงฆ์เงินนิกายและอนัมนิกาย

- ฐานะทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคม

พระองค์ทรงมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมที่มีใช้เป็นการถาวรโดยตำแหน่งมีจำนวนไม่เกินสิบสองรูปเป็นกรรมการมหาเถรสมาคม รวมทั้งทรงแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล เจ้า

⁵⁶ กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (2542). รายงานการศาสนาประจำปี 2540. กรุงเทพมหานคร: 37-38.

อวาาส รองเจ้าอวาาส และผู้ช่วยเจ้าอวาาส พระอารามหลวง ดังนี้ตามมติมหาเถรสมาคมอีกด้วย

- ฐานะตามจารีตประเพณี

สมเด็จพระสังฆราชมีหน้าที่บางอย่างตามจารีตประเพณี เช่น เสด็จเป็นประธานสงฆ์ในพระราชพิธี รัฐพิธี และงานพิธีอื่น ๆ และทรงเป็นองค์ถวายพระธรรมเทศนามงคลวิเสสสภา รวมทั้งเสด็จยังสถานที่ต่าง ๆ เพื่อทรงปฏิบัติศาสนกิจและพระภารกิจตามที่วัดวาอาราม หน่วยงานราชการ องค์การของรัฐ เอกชน และคณะบุคคลต่าง ๆ กราบทูลอาราธนา

อำนาจหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช อำนาจหน้าที่พระสังฆราชในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกตามกฎหมายปัจจุบัน สมเด็จพระสังฆราชในฐานะสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์โดยพระองค์เองได้ และในฐานะประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง ย่อมมีอำนาจหน้าที่บริหารคณะสงฆ์และกิจการพระศาสนาทั้งหมด

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายกเป็นอำนาจเนื่องในตำแหน่งพระประมุขโดยตรงมี 2 อย่าง คือ อำนาจบัญชาการคณะสงฆ์กับอำนาจตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช อำนาจบัญชาการ หมายถึง อำนาจที่จะสั่งการใด ๆ อำนาจตราพระบัญชา คือ อำนาจที่จะวางระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติใด ๆ มีข้อจำกัดเพียงการบัญชาการและการตราพระบัญชานั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัยและกฎหมายมหาเถรสมาคม

อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม นับเป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ร่วมกับมหาเถรสมาคมซึ่งมีอำนาจออกกฎ มหาเถรสมาคม ข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่ง หรือให้การปกครองเป็นไปได้อย่างเรียบร้อย ทั้งนี้ต้องไม่ขัดกับกฎหมายและพระธรรมวินัย มหาเถรสมาคมเป็นสถาบันบริหารการคณะสงฆ์ส่วนกลาง ซึ่งรวมอำนาจสังฆสภา คณะสงฆ์มนตรี และคณะวินัยธร ตามกฎหมายเก่าเอาไว้

ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชเป็นตำแหน่งพระประมุขฝ่ายสงฆ์ และเป็นตำแหน่งบัญชาการรับผิดชอบในกิจการคณะสงฆ์

ในกรณีที่ไม่มีสมเด็จพระสังฆราชปฏิบัติหน้าที่ และสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์แทนไม่มีอีก ก็ให้คณะกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นผู้เลือกลำดับอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ แต่ถ้าสมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักรหรืออยู่ในราชอาณาจักรแต่ไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้ จะต้องทรงแต่งตั้งสมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งแทน เว้นแต่สมเด็จพระสังฆราชไม่ได้ทรงแต่งตั้งไว้ก็ให้ถือตามแนวปฏิบัติตามลำดับดังกล่าวข้างต้น

2) มหาเถรสมาคม

มหาเถรสมาคมยังมีอำนาจตรากฎหมายโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.

2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้แบ่งการปกครองคณะสงฆ์ไทยออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับส่วนกลางมีมหาเถรสมาคมซึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคม สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินสิบสองรูปเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนา เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคม และให้สำนักงานพระพุทธศาสนาทำหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ (มาตรา 13) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ในการแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมและการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 15 ทวิ) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของมหาเถรสมาคมในการปกครองคณะสงฆ์จึงให้มีเจ้าคณะใหญ่ 5 รูปคือ เจ้าคณะใหญ่หนกลาง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก เจ้าคณะใหญ่หนใต้ และเจ้าคณะใหญ่หนธรรมยุต ช่วยปฏิบัติงานในด้านปกครองคณะสงฆ์ตามที่สมเด็จพระสังฆราช ทรงมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคมมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับวางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการ หรือ คณะอนุกรรมการตามมาตรา 19 เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้

- อำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคม

กฎหมายได้ให้อำนาจให้การปกครองคณะสงฆ์อยู่ภายใต้บังคับของคณะสงฆ์เพียงองค์เดียวเท่านั้น คือ มหาเถรสมาคม ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นองค์ที่สำคัญที่มีความรับผิดชอบต่อกิจการคณะสงฆ์และกิจการพระศาสนา พระพุทธศาสนาจะเสื่อมลงหรือเจริญขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การจะส่งเสริมให้พระภิกษุสามเณรรักษาพระธรรมวินัย หรือการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาจึงจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม ซึ่งมีอำนาจลงโทษพระภิกษุสามเณรให้สละสมณเพศได้

อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม มี 5 ประการ คือ

1. ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
2. ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
3. ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
4. รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 หรือกฎหมายอื่น

- อำนาจตรากฎหมายมหาชน

มหาชนมีอำนาจตรากฎหมายมหาชน ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายและพระธรรมนูญใช้บังคับได้และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของมหาชนก็ได้ นอกจากนี้ กฎหมายมหาชนจะกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครองสำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์ก็ได้ พระภิกษุสามเณรที่ได้รับโทษตามกฎหมายมหาชนถึงขั้นให้สละสมณเพศต้องลาสิกขาภายในสามวันนับแต่วันทราบคำสั่งลงโทษ

- อำนาจการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง

ถ้าเรื่องใดหรือกิจการใดมีความสำคัญมากก็ใช้อำนาจออกเป็นกฎหรือข้อบังคับหรือระเบียบหรือคำสั่งก็ได้ เช่น ระเบียบว่าด้วยจำนวนเขตการปกครองตำบลอำเภอ ส่วนคำสั่ง ใช้กับกรณีต่างๆ เช่น คำสั่งมหาชน เรื่องการศึกษาของมหาวิทยาลัยสงฆ์ คำสั่งมหาชน เรื่องสภาพการศึกษาของคณะสงฆ์ ส่วนข้อบังคับยังไม่เคยพบเห็นว่าได้ออกใช้

- การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการมหาชน

ตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราชนั้นพระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาและให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาชนเสนอสมเด็จพระสังฆราชคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช สมเด็จพระสังฆราชพ้นจากตำแหน่งเมื่อมรณภาพ พ้นจากความเป็นพระภิกษุ ลาออกหรือ ทรงพระกรุณาโปรดให้ออก

มหาชนเป็นองค์รปกครองคณะสงฆ์ประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 12 รูป เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการ มหาเถรสมาคม กรรมการมหาชน ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ กรรมการมหาชนซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้ง สามารถพ้นจากตำแหน่งได้อีก 4 กรณี คือ

1. มรณภาพ
2. พ้นจากความเป็นพระภิกษุ
3. ลาออก
4. สมเด็จพระสังฆราชมีพระบัญชาให้ออก

กรณีกรรมการมหาชนพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ สมเด็จพระสังฆราช

อาจทรงแต่งตั้งพระราชอาณัติรูปใดรูปหนึ่งเป็นกรรมการแทนได้ และกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแทนนี้จะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ปฏิบัติงานแทน การแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมและการให้กรรมการมหาเถรสมาคมพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

2.2.2.2 การแบ่งเขตอำนาจการปกครองคณะสงฆ์

การบริหารคณะสงฆ์มีเขตอำนาจการปกครองคล้ายกันกับการบริหารราชการแผ่นดินที่แบ่งการปกครองออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น แต่แตกต่างกันในข้อที่ทางคณะสงฆ์แบ่งเขตอำนาจการปกครองออกเป็น 2 ส่วน คือ การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง และการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค

1) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง

เขตอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนกลางนั้น⁵⁷ ประกอบด้วย เจ้าคณะใหญ่ธรรมยุต ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้ปกครองสงฆ์ระดับสูงกว่าเจ้าคณะภาคในแต่ละรูป เจ้าคณะใหญ่หนกลาง เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ และเจ้าคณะใหญ่หนใต้ โดยทั้งหมดนี้มีเขตอำนาจการปกครองบังคับบัญชาภาครวมกัน

ทั้งนี้ ในการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลางได้กำหนดให้เจ้าคณะใหญ่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคณะสงฆ์ในภวณัั้น ๆ ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ดังนี้

- 1) เจ้าคณะใหญ่หนกลาง ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค 1 ภาค 2 ภาค 13 ภาค 14 และภาค 15
- 2) เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค 4 ภาค 5 ภาค 6 และภาค 7
- 3) เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค 8 ภาค 9 ภาค 10 ภาค 11 และภาค 12
- 4) เจ้าคณะใหญ่หนใต้ ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค 16 ภาค 17 และภาค 18
- 5) เจ้าคณะใหญ่คณะธรรมยุต ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ธรรมยุตภาคทุกภาค

คณะใหญ่ภวณัั้น เจ้าคณะใหญ่มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตหนของตน ดังนี้

- (1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

⁵⁷ คณะศิษยานุศิษย์ (2541). ทำเนียบสมณศักดิ์ฉบับสมบูรณ์ และทำเนียบวัดและพระสังฆาธิการ พุทธศักราช 2541. กรุงเทพมหานคร, คณะศิษยานุศิษย์.

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี

(3) การวินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือมีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายอย่างอื่นจากมหาเถรสมาคม

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะเจ้าอาวาส และพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชา หรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชาให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

กรณีในเมื่อไม่มีเจ้าคณะใหญ่ หรือเจ้าคณะใหญ่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง โดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม รักษาการแทนเจ้าคณะใหญ่ได้ถ้าในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะใหญ่ ก็ให้ดำเนินการเพื่อมีพระบัญชาแต่งตั้งเจ้าคณะใหญ่ภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้มีผู้รักษาการแทนเจ้าคณะใหญ่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะใหญ่ และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะใหญ่ ให้มีเลขานุการเจ้าคณะใหญ่ 2 รูป ทำหน้าที่เลขานุการ

2) การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค

สงฆ์ไทยมี 2 นิกาย คือ มหานิกาย และธรรมยุต มีการแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทั้ง 76 จังหวัด และคณะสงฆ์ทั้งสองนิกายไม่อยู่ในเขตการปกครองพื้นที่เดียวกันได้ คณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกายมี 18 ภาคโดยมีเจ้าคณะภาค 18 รูป ส่วนคณะสงฆ์ฝ่ายธรรมยุตมีเจ้าคณะภาค 8 รูป ซึ่งแต่ละรูปปกครองหลายภาครวมกัน การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ได้จัดแบ่งเขตการปกครองเป็นภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล โดยมีจำนวนภาค 18 ภาค และได้รวมเขตการปกครองจังหวัดต่าง ๆ เป็นเขตปกครองภาคตั้งแต่ 3 จังหวัด ถึง 6 จังหวัด เป็น 1 ภาค ส่วนเจ้าคณะภาคสายธรรมยุตบางรูปมีเขตการปกครอง 1 ภาค แต่บางรูปอาจมีเขตการปกครองหลายภาค

การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค แบ่งออก ได้ดังนี้

■ ภาค

มีเจ้าคณะเป็นผู้ปกครองสงฆ์สูงสุดในเขตที่รับผิดชอบโดยปกครองบังคับบัญชาในเขตภาคต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมีองค์คณะผู้ปกครองสงฆ์แต่ละภาค คือ ฝ่ายมหานิกาย

จะประกอบด้วยเจ้าคณะภาค เลขานุการเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค และเลขานุการรองเจ้าคณะภาค รวม 4 รูป ส่วนฝ่ายธรรมยุตจะประกอบด้วย เจ้าคณะภาค ภาคมี 1 รูป ส่วน รองเจ้าคณะภาคนั้นอาจมี 1 รูป หรือ 2 รูป ก็ได้

เจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตภาคของตน ดังนี้

(1) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามธรรมวินัย กฎหมาย กฎเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(2) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินการไปด้วยดี

(3) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด

(4) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ

(5) ควบคุมข้อบังคับบัญชาเจ้าคณะ เจ้าอาวาส และพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ใน บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(6) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

ในกรณีเมื่อเจ้าคณะภาคไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะใหญ่แต่งตั้งรองเจ้าคณะภาครักษาการแทนเจ้าคณะภาค ถ้าไม่มีรองเจ้าคณะภาคหรือรองเจ้าคณะภาคไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เหมาะสมควรรักษาการแทนเจ้าคณะภาค แล้วรายงานให้มหาเถรสมาคมทราบ

ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะภาค ก็ให้เจ้าคณะใหญ่ดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งเจ้าคณะภาคภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะภาคปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และรองเจ้าคณะภาคเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะภาคมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะภาคและรองเจ้าคณะภาคให้มีเลขานุการเจ้าคณะภาคทำหน้าที่เลขานุการ

■ จังหวัด

การปกครองคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดหนึ่งๆ นั้น ผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดคือ เจ้าคณะจังหวัด และมีรองเจ้าคณะจังหวัด อีก 1 รูป เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดของตน

ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ในเมื่อไม่มีเจ้าคณะจังหวัด หรือเจ้าคณะจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะภาคแต่งตั้งรองเจ้าคณะจังหวัดรักษาการแทนเจ้าคณะจังหวัด ถ้าไม่มีรอง

เจ้าคณะจังหวัด หรือรองเจ้าคณะจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปใดรูปหนึ่ง ที่เห็นสมควรรักษาการแทนแล้วรายงานให้เจ้าคณะใหญ่ทราบ

ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะจังหวัด เมื่อได้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนปฏิบัติตามวรรคต้นแล้วก็ให้เจ้าคณะภาคดำเนินการเพื่อมีการแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะจังหวัด และรองเจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่ เจ้าคณะจังหวัดมอบหมาย และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะจังหวัดและรองเจ้าคณะจังหวัด ให้มีเลขานุการเจ้าคณะจังหวัด และเลขานุการรองเจ้าคณะจังหวัด ทำหน้าที่เลขานุการ

■ อำเภอ

ในท้องที่อำเภอนิ่ง ๆ จะมีเจ้าคณะอำเภอ 1 รูป เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดคือเจ้าคณะอำเภอ และมีรองเจ้าคณะอำเภอ 1 รูป เพื่อเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะ อนึ่ง ในกรณีที่มีข้อความกล่าวถึงเจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอาศรมาคมนีใด ๆ ข้อบังคับระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศ สำหรับในกรุงเทพมหานคร จะหมายถึงเจ้าคณะเขตและรองเจ้าคณะเขต

เจ้าคณะอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน

ในเมื่อไม่มีเจ้าคณะอำเภอ หรือเจ้าคณะอำเภอไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้งรองเจ้าคณะอำเภอรักษาการแทนเจ้าคณะอำเภอ ถ้าไม่มีรองเจ้าคณะอำเภอ หรือรองเจ้าคณะอำเภอไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง ที่เห็นสมควรรักษาการแทนเจ้าคณะอำเภอ แล้วรายงานให้เจ้าคณะภาคทราบ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะอำเภอเมื่อได้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนปฏิบัติตามวรรคต้นแล้ว ให้เจ้าคณะจังหวัดดำเนินการเพื่อมีการแต่งตั้งเจ้าคณะอำเภอในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะอำเภอเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะอำเภอมอบหมาย เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอ ให้มีเลขานุการเจ้าคณะอำเภอและเลขานุการรองเจ้าคณะอำเภอทำหน้าที่เลขานุการ

■ ตำบล

ในตำบลนึ่ง ๆ จะมีผู้บังคับบัญชาปกครองคณะสงฆ์สูงสุดในตำบล คือ เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล และถ้าหากมีข้อความกล่าวถึงเจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบลที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายอาศรมาคมนี กฎหมายอาศรมาคมนอื่น ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศสำหรับ

กรุงเทพมหานคร จะหมายถึงเจ้าคณะแขวงและรองเจ้าคณะแขวงด้วย

เจ้าคณะตำบล มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน

ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อไม่มีเจ้าคณะตำบล หรือเจ้าคณะตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้เจ้าคณะอำเภอแต่งตั้งรองเจ้าคณะตำบลรักษาการแทนเจ้าคณะตำบล ถ้าไม่มีรองเจ้าคณะตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งให้เห็นสมควรรักษาการแทนเจ้าคณะตำบล แล้วรายงานให้เจ้าคณะจังหวัดทราบ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าคณะตำบล เมื่อได้ปฏิบัติตามวรรคต้นแล้ว ให้เจ้าคณะอำเภอดำเนินการเพื่อมีการแต่งตั้งเจ้าคณะตำบลภายในเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าคณะตำบลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าคณะตำบล และรองเจ้าคณะตำบลเป็นผู้ช่วยเจ้าคณะตำบล มีอำนาจหน้าที่ตามที่เจ้าคณะตำบลมอบหมายและเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าคณะตำบล ให้มีเลขานุการเจ้าคณะตำบลทำหน้าที่เลขานุการ

มหาเถรสมาคมจะให้ที่มีที่ปรึกษาของเจ้าคณะในส่วนภูมิภาคชั้นใด ๆ ก็ได้ โดยให้ที่ปรึกษาแก่เจ้าคณะชั้นนั้นๆ สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ตามมติมหาเถรสมาคม มีหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องที่จะเสนอต่อมหาเถรสมาคมและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมายหมายและจัดให้มีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เพื่อดำเนินกิจการของพระพุทธศาสนาได้อีก ดังนี้⁵⁸

- (1) คณะกรรมการฝ่ายปกครอง
- (2) คณะกรรมการฝ่ายศาสนศึกษา
- (3) คณะกรรมการฝ่ายการศึกษาสงเคราะห์
- (4) คณะกรรมการฝ่ายเผยแผ่พระพุทธศาสนา
- (5) คณะกรรมการฝ่ายสาธารณูปการ
- (6) คณะกรรมการฝ่ายสาธารณสงเคราะห์
- (7) คณะกรรมการฝ่ายอื่น ๆ

คณะกรรมการที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ โดยอนุโลมตามระเบียบนี้ได้แก่ คณะกรรมการฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) สอดส่องดูแล เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์และสามเณรเป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ ของมหาเถรสมาคมหรือพระบัญชาของสมเด็จพระสังฆราช

(2) เสนอมหาเถรสมาคมให้ตรากฎ ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง

⁵⁸ ระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคม พ.ศ. 2539 ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม 84 ตอนที่ 5 วันที่ 25 พฤษภาคม 2539.

ออกประกาศ หรือมาตราที่เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์และสามเณร เพื่อให้การปกครองคณะสงฆ์และสามเณรเป็นไปด้วยความเรียบร้อยดีงาม

(3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมาย

■ วัด

เจ้าอาวาสเป็นตำแหน่งผู้ปกครองบังคับบัญชาพระภิกษุสงฆ์ในแต่ละวัด ซึ่งมีวัดอยู่มีสองอย่าง คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และสำนักสงฆ์ วัดทั้งสองอย่างจะมีเจ้าอาวาสแห่ง ละ 1 รูป โดยเจ้าอาวาส มีหน้าที่ดังนี้

(1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

(2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีอยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัด ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

(3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์

(4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

นอกจากนี้ เจ้าอาวาสยังมีอำนาจ ดังนี้

(1) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด

(2) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

(3) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีอยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัด หรือให้ทำทัณฑ์บนหรือให้ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิต หรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งของเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสโดยให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้กฎมหาเถรสมาคม

3) พระสังฆาธิการ

ในการปกครองคณะสงฆ์ทุกส่วนทุกชั้น ให้มีเจ้าคณะมหานิกายและเจ้าคณะธรรมยุต ปกครองบังคับบัญชาวัดและพระภิกษุสามเณรในนิกายนั้นด้วย ซึ่งพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ ดังกล่าวเรียกว่า พระสังฆาธิการ โดยแบ่งได้ดังนี้

- (1) เจ้าคณะใหญ่
- (2) เจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะภาค
- (3) เจ้าคณะจังหวัด รองเจ้าคณะจังหวัด
- (4) เจ้าคณะอำเภอ รองเจ้าคณะอำเภอ
- (5) เจ้าคณะตำบล รองเจ้าคณะตำบล
- (6) เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส

พระภิกษุผู้จะดำรงตำแหน่งพระสังฆาธิการ ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปเพื่อประกอบกรพิจารณาในการวินิจฉัยแต่งตั้งและเพื่อประโยชน์ต่อพระศาสนา ดังต่อไปนี้

- (1) มีพรรษาสมควรแก่ตำแหน่ง
- (2) มีความรู้สมควรแก่ตำแหน่ง
- (3) มีความประพฤติเรียบร้อยตามพระธรรมวินัย
- (4) เป็นผู้ฉลาดสามารถในการปกครองคณะสงฆ์
- (5) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ ไร้ความสามารถ หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่

สมประกอบ หรือเป็นโรคเรื้อนในระยะอันตรายจนเป็นที่น่ารังเกียจ

- (6) ไม่เคยต้องวินิจฉัยลงโทษในอธิกรณ์ที่พึงรังเกียจมาก่อน
- (7) ไม่เคยถูกถอดถอนหรือถูกปลดจากตำแหน่งใด เพราะความผิดมาก่อน

ในทางคณะสงฆ์จึงมีจรรยาพระสังฆาธิการ ซึ่งหมายถึง ความประพฤติและแนวทางปฏิบัติของพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งเป็นพระสังฆาธิการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จรรยาพระสังฆาธิการ คือ ความประพฤติหรือแนวทางปฏิบัติของพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งเป็นพระสังฆาธิการ ซึ่งแยกพิจารณา ได้ดังนี้

1) จรรยา ได้แก่ ข้อห้ามและข้อปฏิบัติของพระสังฆาธิการ ซึ่งประกอบด้วยข้อปฏิบัติดังนี้

(1) ต้องเอื้อเพื่อต่อกฎหมาย พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชและปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัยโดยเคร่งครัด

(2) ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งโดยชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ถ้าไม่เห็นพ้องด้วยคำสั่งนั้น ให้เสนอความเห็นคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษร ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง และเมื่อได้คัดค้านคำสั่งดังกล่าวมาแล้ว แต่ผู้สั่งมิได้ถอนหรือแก้คำสั่งนั้น ถ้าคำสั่งนั้นไม่ผิดพระวินัยต้องปฏิบัติตาม แล้วรายงานถึงผู้สั่ง หากมีการคัดค้านคำสั่งดังกล่าว ให้ผู้สั่งรายงานเรื่องทั้งหมดไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนเพื่อพิจารณาสั่งการ ในการปฏิบัติหน้าที่ ห้ามมิให้ทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตพิเศษเป็นครั้งคราว

- (3) ต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังมิให้เกิดความเสียหายแก่การคณะสงฆ์และการศาสนา และห้ามมิให้ละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- (4) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ และห้ามมิให้ใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ไม่สมควร
- (5) ต้องสุภาพเรียบร้อยต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตน และผู้อยู่ในปกครอง
- (6) ต้องรักษาส่งเสริมสามัคคีในหมู่คณะและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางที่ชอบ
- (7) ต้องอำนวยความสะดวกในหน้าที่การคณะสงฆ์และการพระศาสนา
- (8) ต้องรักษาข้อความอันเกี่ยวกับการคณะสงฆ์ที่ยังไม่ควรเปิดเผย

2) การรักษাজริยา

การรักษাজริยา คือ การควบคุมกวดขันให้พระสงฆ์ปฏิบัติตามจริยาที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาจะต้องดูแลเอาใจใส่เมื่อมีผู้ละเมิดจริยาต้องจัดการลงโทษหรือดำเนินการให้มีการลงโทษและผู้ถูกลงโทษจะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

(1) ให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นมีหน้าที่ควบคุม ดูแล แนะนำ ชี้แจง หรือสั่งให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาปฏิบัติตามจริยาโดยเคร่งครัด ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ในบังคับบัญชาละเมิดจริยา ต้องพิจารณาว่า ความละเมิดของผู้อยู่ในบังคับบัญชารูปนั้นอยู่ในอำนาจที่ตนจะสั่งลงโทษได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจที่ได้ก็ให้สั่งลงโทษ แล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตน ถ้าเห็นว่าละเมิดนั้นควรจะลงโทษหนักกว่าที่ตนมีอำนาจจะลงโทษได้ ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเพื่อพิจารณาลงโทษตามควร ถ้าหากผู้บังคับบัญชารูปใดไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ในบังคับบัญชาที่ละเมิดจริยาหรือจัดการลงโทษโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชารูปนั้นละเมิดจริยา

(2) พระสงฆ์รูปใด ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษละเมิดจรรยาต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าลงโทษไม่เป็นธรรมก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่ปฏิบัติไว้ในระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่า ร้องทุกข์เป็นเท็จ ให้ถือว่าเป็นการละเมิดจริยาอย่างร้ายแรง

3) การละเมิดจริยา

การละเมิดจริยา คือ การฝ่าฝืนหรือ ละเว้น ไม่ปฏิบัติตามจริยา ต้องรับโทษฐานละเมิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามความร้ายแรงแห่งการละเมิด

2.3 การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ไทย

2.3.1 การเรียนรู้ในพระพุทธศาสนา

คำว่า “การศึกษา” มาจากคำว่า “ศึกษา” โดยทั่วไปหมายถึง “กระบวนการเรียน” “การฝึกอบรม” “การค้นคว้า” “การพัฒนาการ” และ “การรู้แจ้งเห็นจริงในสิ่งทั้งปวง” การจัดการศึกษาพุทธศาสนาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ คันถธุระเป็นการศึกษาพระธรรมวินัย และการทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ และวิปัสสนาธุระเป็นการศึกษาโดยลงมือปฏิบัติจริงเพื่อความรู้แจ้งประจักษ์จากประสบการณ์ตรงตามที่ได้ศึกษามา เป็นที่น่าสังเกตว่า การศึกษาทั้งสองอย่างนี้ไม่แยกออกจากกัน เป็นกระบวนการศึกษาที่ต้องดำเนินไปคู่กันเสมอ เพื่อนำไปสู่การแทงตลอดมรรคผลและนิพพานในที่สุด ดังนั้น หลักการศึกษาดังกล่าวมาแล้วนี้เรียกว่า หลักไตรสิกขา คือ ดำเนินตามหลักศีล สมาธิ และปัญญา เพื่อเป็นประโยชน์เกื้อกูลแก่ ปริยัติ ปฏิบัติ และปฏิเวธ เรียกว่า หลักสัทธรรม 3 หลัก การศึกษาในพระพุทธศาสนาเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักปัญญา 3 คือ ความรู้อันเกิดจากการฟัง (สุดตามยปัญญา) ความรู้อันเกิดจากการคิด (จินตามยปัญญา) และ ความรู้อันเกิดจากการอบรมจิตตามมรรควิธี (ภาวนามยปัญญา) ก็ได้ และ เมื่อพิจารณาตามหลักมัชฌิมาปฏิปทาซึ่งเป็นอีกหลักหนึ่งและเป็นหลักเดียวกันกับหลักไตรสิกขาในการศึกษา หลักมรรค 8 ซึ่งถือเป็นหัวใจการศึกษาตามหลักพระพุทธศาสนา โดยอาจกล่าวได้ว่า ระเบียบวิธีการศึกษาในพระพุทธศาสนาต้องให้ได้ถึงขั้นที่ประกอบด้วย ภาวนา 3 คือ บริกรรม อุปจาร และอัปนาหรือ หลักพหุสูตร 5 ประการ คือ ฟังมาก หรือเล่าเรียนสดับมาก (พหุสดุดา) จำได้อย่างแม่นยำ (ธตา) ท่องบ่นอย่างคล่องแคล่วอยู่เสมอ (วจสาปริจิตา) พงษ์จนขึ้นใจคือ ใส่ใจพิจารณาอยู่เนืองๆ (มนसानุเปกขิตา) และ มีความเข้าใจลึกซึ้งมองเห็นประจักษ์แจ้งด้วยปัญญา (ทิฏฐิยา สุปุวิทธา) หลักนี้ปรากฏในพระไตรปิฎกอย่างชัดเจน ดังนั้น การศึกษาในพระพุทธศาสนาจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ 3 ประการ คือ ประโยชน์ในปัจจุบันที่ประกอบไปด้วยความสุข ประโยชน์ในภพหน้าที่สูงขึ้นไปคือสูงกว่าประโยชน์ในภพนี้ และประโยชน์อย่างยิ่งคือพระนิพพาน⁵⁹

โดยในสมัยพุทธกาลไม่ได้ใช้ตำราเหมือนสมัยต่อมา เพราะในสมัยนั้นการศึกษาเป็นการบอกเล่าสืบทอดกันมา โดยอาศัยพหุสูตร เป็นผู้ทำหน้าที่ให้การศึกษาพระธรรมวินัย ในสมัยพุทธกาลจึงเป็นการศึกษาจากปากคำของผู้รู้จริงๆ เป็นการศึกษาโดยอาศัยกัลยาณมิตร มีพระพุทธเจ้าและพระอรหันต์ เป็นต้น พระพุทธเจ้าทรงแสดงธรรมแก่พระภิกษุสงฆ์และฆราวาสทุกวัน พระภิกษุสงฆ์เมื่อได้ฟังพระธรรมจากพระพุทธเจ้าแล้วก็นำมาถ่ายทอดแก่สัทธีวิหาริกและอันเตวาสิกต่อๆ กัน การศึกษาคำสอนของพระพุทธเจ้าเรียกว่า คันถะธุระ หรือการศึกษาพระปริยัติธรรมซึ่งมีอยู่ 9 ประการ เรียกว่า “นวัคคสัตตสุตตาสัน” ในสมัยพระพุทธเจ้ายังทรงพระชนม์อยู่นั้น พระองค์ทรงเทศนาสั่งสอนเป็นภาษา

⁵⁹ พระอัครเดช ญาณเตโช (โลภะผล). (2557, 28 มิถุนายน 2560). "พุทธปรัชญาการศึกษา." from <http://e-jodil.stou.ac.th>.

บาลี⁶⁰ ซึ่งเป็นภาษาท้องถิ่นในสมัยนั้น ต่อมาพระพุทธศาสนาได้มาเจริญรุ่งเรืองในศรีลังกา ภาษามาคธีได้ถูกนักปราชญ์แก้ไขดัดแปลงรูปแบบไวยากรณ์ให้กะทัดรัดยิ่งขึ้น การที่พระพุทธเจ้าทรงใช้ภาษาท้องถิ่นสำหรับเทศนาสั่งสอนพระสาวกและสาธุชนทั่วไป จึงเป็นประเพณีให้มีการสืบทอดพระพุทธพจน์ด้วยอักษรท้องถิ่นเป็นต้นมา

ในปัจจุบัน การศึกษาในพระพุทธศาสนาอาศัยพระไตรปิฎกเป็นตำราสำคัญ นอกจากนี้นักศึกษาต้องศึกษาอรรถกถา ฎีกา และอนุฎีกา รวมไปถึงตำราประกอบต่างๆ เพื่อให้เข้าใจโลกและชีวิตตามความเป็นจริง เรียกว่า เรียนให้รู้ธรรมนิยามตามความเป็นจริง เมื่อรู้แล้วจึงถือว่าเข้าถึงสังขารธรรม การศึกษาในพุทธศาสนาจึงเป็นกระบวนการพัฒนาชีวิตเพื่อกำจัดความไม่รู้โดยเริ่ม ศึกษาจากสิ่งที่ยังไม่รู้ไปหาสิ่งที่สิ้นสุดความไม่รู้นั้นเรียกว่า ญาณ กระบวนการศึกษานี้ต้องอาศัยการฝึกสมาธิ คือ การทำใจให้แน่วแน่เพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆ เรียกว่า นิเวรณ ซึ่ง เป็นเครื่องกีดกันความรู้หรือญาณนั้น การจะได้มาซึ่งญาณทัศนะต้องอาศัยบูรณาการ “การบูรณาการ” คือ การที่ปัจจัยต่างๆ อาศัยกันและกันเกิดขึ้น การเข้าใจสิ่งหนึ่งส่งผลให้เข้าใจสิ่งอื่นๆ ได้

การจัดการการศึกษาของคณะสงฆ์ในพุทธศาสนานั้น ได้เริ่มต้นขึ้นตั้งแต่วันเพ็ญเดือน 8 ของทุกปีที่ 45 ก่อนพุทธกาล ขณะที่พระพุทธเจ้าได้เสด็จมาประทับรอยธรรมจักรด้วยการแสดงธัมมจักกัปปวัตตนสูตรโปรดพระปัญจวัคคีย์ ณ ป่าอิสิปตนมฤคทายวัน ใกล้เมืองพาราณสี จนได้บังเกิดพระอรียเจ้าผู้ได้รับการพัฒนาจนข้ามพ้นขีดขั้นของการศึกษาทั้งปวงที่มีอยู่ในโลก มาสู่ฝ่ายโลกุตระเป็นท่านแรก นับจากการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้า เมื่อลองเปรียบเทียบจากนิยามของการศึกษาจะพบว่า มีนักการศึกษาได้ให้นิยามไว้หลากหลายแต่คล้ายคลึง เช่น เพลโต ได้กล่าวว่าการศึกษา คือ การค้นหาความจริงแท้ซึ่งเป็นสิ่งสากล เป็นสัจจะและมีความเป็นนิรันดร์ หรือ จอห์น ดิวอี้ นักการศึกษาสมัยใหม่ได้นิยามการศึกษาไว้ว่า การศึกษา คือ ความเจริญงอกงาม ส่วนความเห็นของนักวิชาการการศึกษาในไทยก็เห็นพ้องด้วย โดยให้ความหมายว่า การศึกษา คือ ความเจริญงอกงามของชีวิต และโดยเฉพาะในทางพุทธศาสนการศึกษาคือ กระบวนการกำจัดอวิชชาสำหรับมนุษย์ เป็นการนำความกระจ่างสู่จิตและทำให้เกิดปัญญา จนกระทั่งการศึกษา คือ การทำให้มนุษย์เป็นที่ถูกต้องและสมบูรณ์ เพื่อให้ได้มาซึ่งสติปัญญาตลอดถึงการกำจัด ราคะ โทสะ และโมหะ จากเนื้อหาเหล่านี้ อาจสรุปได้ว่า การศึกษาในพุทธศาสนา คือ การพัฒนาชีวิตให้เจริญงอกงามถึงขีดสุดด้วยการกำจัด ราคะ โทสะและโมหะ เพื่อเข้าถึงความจริงแท้ซึ่งเป็นสัจจะ และมีความเป็นนิรันดร์ ในฝ่ายพุทธศาสนา

⁶⁰ ในสมัยนั้นประเทศอินเดียมีภาษาหลักอยู่ 2 ตระกูล คือ ภาษาปรากฤต และ สันสกฤต ภาษาปรากฤตแบ่งย่อยออกเป็น 6 ภาษา คือ 1. ภาษามาคธี ซึ่งใช้พูดกันในแคว้นมคธ, 2. ภาษามหาราษฎร์ ซึ่งใช้พูดกันในแคว้นมหาราษฎร์, 3. ภาษาอรรหมาคธี คือ ภาษากังมาคธี เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ภาษาอารขปรกฤต, 4. ภาษาเศารนี ซึ่งใช้พูดกันในแคว้นเศารเสน, 5. ภาษาไปศาจี คือ ภาษาปีศาจหรือภาษาซันต้า, และ 6. ภาษาอปริงคะ คือ ภาษาปรากฤตรุ่นหลังที่ไวยากรณ์ได้เปลี่ยนไปเกือบหมด

ได้อย่างมีเหตุมีผล ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็เป็นการรับรองคำกล่าวที่ว่า “ศาสนาพุทธเป็นศาสนาแห่งการศึกษา” เพราะศาสนาพุทธนั้นมีจุดเริ่มต้นมาจากการศึกษานั้นเอง

ในการศึกษาช่วงต้นของพุทธศาสนานั้น เป็นการศึกษาที่เรียนรู้จากพระพุทธเจ้าโดยตรงบ้าง จากพระอรหันต์พุทธสาวกบ้าง ด้วยการท่องจำปากเปล่า เรียกว่า “มุขปาฐะ” บ้าง ซึ่งทั้งหมดเป็นกิจอันพึงกระทำในฝ่ายคันถธุระ เมื่อเรียนแล้วนำไปปฏิบัติเรียกว่าวิปัสสนาธุระ ครั้งประมาณปี พ.ศ. 360 พุทธศาสนาถูกนำเข้ามาประดิษฐานในดินแดนสุวรรณภูมิ โดยพระโสณและพระอุตตระ ซึ่งสันนิษฐานกันว่าเป็นที่จังหวัดนครปฐม โดยมีโบราณสถานและโบราณวัตถุต่างๆ เป็นประจักษ์พยานอยู่จนบัดนี้ ภายหลังจากที่พุทธศาสนาเข้ามาสู่ดินแดนสุวรรณภูมิแล้ว จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า ยังไม่ได้มีการจดบันทึกความเคลื่อนไหวใดๆ ในระยะนี้ จนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ. 1205 เมื่อพระนางจามเทวีได้ทรงอาราธนาพระสงฆ์ผู้ทรงพระไตรปิฎกจำนวน 500 รูป ไปยังเมืองลำพูนเพื่อสร้างความเจริญทางด้านต่างๆ ให้แก่เมืองหริภุญไชย หลังจากนั้นพุทธศาสนาฝ่ายเถรวาทก็เริ่มมีความเจริญรุ่งเรืองขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่ในเมืองลำพูนและในเมืองสุโขทัย จนมีการบันทึกความรุ่งเรืองของพุทธศาสนาที่เกิดขึ้นในอาณาจักรลำพูนไว้ว่า ในปี พ.ศ. 2020 มีการสังคายนาพระไตรปิฎกครั้งที่ 8 ของโลกขึ้นที่วัดเจ็ดยอดหรือวัดมหาโพธาราม นับตั้งแต่นั้นมา พระสงฆ์ของเมืองลำพูนจึงมีการศึกษาพระไตรปิฎกอย่างแตกฉาน และมีความเชี่ยวชาญในภาษาบาลีเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เห็นได้จากการที่พระสงฆ์สมัยนั้นสามารถรจนาหนังสือที่ทรงอิทธิพลต่อสังคม เป็นภาษาบาลีไว้หลายเล่ม ซึ่งก็ยังมีปรากฏให้เห็นอยู่ในปัจจุบัน ดังเช่น มงคลัตถปิณี ที่แต่งโดยพระสิริมังคลาจารย์ใน พ.ศ. 2067 หรือ ปัญญาสชาดกที่รจนาขึ้นในช่วงประมาณ พ.ศ. 2000 ที่นับได้ว่าอยู่ในยุคสมัยเดียวกัน

หลังจากพระพุทธศาสนาถูกถ่ายทอดออกสู่สังคมโลกแล้ว สิ่งที่เหมาะสมอย่างหนึ่งของการศึกษาฝ่ายคันถธุระของสงฆ์ในยุคหลังพุทธกาลสืบมา คือการนำเอาภาษามคธ หรือที่พระพุทธโฆสะ ได้นำคำว่า “บาลี” มาใช้เรียกแทนภาษามคธตั้งแต่ในพุทธศตวรรษที่ 10 มาเป็นภาษากลางในการจารึกพระไตรปิฎก ซึ่งเป็นคัมภีร์หลักในพระพุทธศาสนารวมทั้งอรรถกถา และฎีกาต่างๆ ซึ่งเป็นคัมภีร์ชั้นรอง ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นที่แห่งใดในโลกจึงต้องถูกเริ่มต้นด้วยการศึกษาภาษาบาลีก่อนเพื่ออ่านแปลพระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา และโยชนาต่างๆ ซึ่งกระบวนการศึกษาของสงฆ์ไทยตั้งแต่สมัยโบราณเองก็เริ่มจากการศึกษาภาษาบาลีก่อนเช่นเดียวกัน โดยจะเป็นไปตามลำดับขั้นตอน เรียกว่า “วงศ์ปรียัติ” คือ เริ่มศึกษาจากคัมภีร์กลุ่มสัททวิเสส จนแตกฉานในหลักไวยากรณ์แล้ว จึงเริ่มศึกษาคัมภีร์พระไตรปิฎก อรรถกถา ฎีกา อนุฎีกา คัมภีร์ และโยชนา ปัจจุบันการศึกษาของสงฆ์ฝ่ายไทยนั้นยังคงให้ความสำคัญกับการศึกษาบาลีเป็นอย่างมาก จนถึงกับมีความเข้าใจกันอย่างกว้างขวางว่าการศึกษาภาษาบาลีคือการศึกษาพระไตรปิฎก และในทางกลับกันการศึกษาพระไตรปิฎกคือการศึกษาภาษาบาลี

การจัดการศึกษาของพระสงฆ์ถูกแยกออกจากระบบการจัดการการศึกษาสำหรับฆราวาส โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคม เนื่องจากผู้เรียนอยู่ในสถานะของพระสงฆ์ เมื่อการจัดการศึกษามีใช้ภาระหน้าที่หลักของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการจัดการศึกษาหลายด้าน อาทิเช่น การจัดการเรียนการสอน การจัดหลักสูตร การบริหารงานภายในองค์กร เป็นต้น และหากพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการแล้ว จะเห็นถึงความแตกต่างระหว่างการจัดการศึกษาของพระสงฆ์และการจัดการศึกษาของฆราวาสอย่างชัดเจน กล่าวคือ หน่วยงานภายในของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มุ่งเน้นในเรื่องการจัดการศึกษาของฆราวาสโดยเฉพาะ⁶¹ แต่การจัดการศึกษาของพระสงฆ์ยังคงขาดบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติทุกฉบับ มิได้กล่าวถึงการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ไว้เป็นส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงควรระบุให้การศึกษาของคณะสงฆ์เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาแห่งชาติ ที่รัฐจะต้องจัดให้มีการจัดการการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยใช้หลักการในการจัดตามแนวทางการจัดการศึกษาที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติด้วย

2.3.2 การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมของคณะสงฆ์ไทย

การศึกษาสงฆ์ถูกแยกออกจากระบบการจัดการศึกษาสำหรับประชาชน โดยจัดให้อยู่ในความดูแลของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคม ด้วยเหตุที่ผู้เรียนอยู่ใน "ภิกษุภาวะ" แม้จะเป็นหลักสูตรเดียวกับการศึกษาสำหรับบุคคลทั่วไป เช่น หลักสูตรพระปริยัติธรรมศึกษาแผนกบาลีก็ตาม เป็นต้น โครงการสร้างการบริหารการศึกษาเช่นนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาทางการศึกษาของคณะสงฆ์ในด้านต่าง ๆ เนื่องจากการจัดการศึกษามีใช้ภาระหน้าที่หลักของกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคมเหมือนเช่นกรณีอื่น ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ จะเห็นความแตกต่างระหว่างการจัดการศึกษาของฆราวาสและการศึกษาของสงฆ์อย่างชัดเจน เพราะในหน่วยงานระดับกรม 14 หน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการศึกษาจำแนกตามระดับอย่างชัดเจน 7 หน่วยงาน และเน้นเฉพาะการศึกษาของฆราวาส⁶²

⁶¹ สุภาพร มากแจ้ง และสมปอง มากแจ้ง (2542). รายงานการวิจัยการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร: 239.

⁶² สุภาพร มากแจ้ง, สมปอง มากแจ้ง, รายงานการวิจัยการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์, กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, 2542 หน้า 239.

การศึกษาพระปริยัติธรรม คือ กระบวนการเรียนการสอน การค้นคว้าทำความเข้าใจและจดจำคำสอนของพระพุทธองค์ซึ่งจารึกเป็นภาษาบาลีเป็นหลักในการศึกษาพระไตรปิฎก โดยที่การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ตั้งแต่ประโยค 1-2 จนถึงเปรียญธรรม 9 ประโยค จะเป็นการศึกษาด้วยภาษาบาลีทั้งสิ้น โดยการศึกษาพระปริยัติธรรมในประเทศไทยแต่ละสมัย มีดังนี้⁶³

2.3.2.1 สมัยสุโขทัย

การศึกษาพระปริยัติธรรมในสมัยนั้น พระภิกษุสงฆ์เป็นผู้บริหารและจัดการศึกษา คือ เป็นครูผู้สอนกันเอง สมัยพ่อขุนรามคำแหง การปกครองคณะสงฆ์แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายคามวาสี และฝ่ายอรัญวาสี ทรงส่งเสริมให้มีการศึกษาพระพุทธศาสนาจากคัมภีร์พระไตรปิฎก แม้พระองค์ก็ทรงสั่งสอนประชาชนตามหลักธรรมเช่นกัน ประกอบไปด้วยหลักไตรสิกขา และดำเนินไปตามขั้นตอนพระสัทธรรมที่เรียกว่าปริยัติ ปฏิบัติ และปฏิเวธ ซึ่งเป็นหลักการศึกษาตามหลักพระพุทธศาสนาเถรวาทอย่าง

การบูรณาการทางวิชาการระหว่างวิชาการทางโลกและทางธรรม ในสมัยนี้ พระภิกษุสามเณรยังศึกษาวิชาการทางโลกและสอนวิชาการทางโลกให้กับประชาชนด้วย ดังหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ระบุไว้ชัดเจนว่า “ครั้งนั้นมีพระโองการ สั่งให้มุขอำมาตย์สร้างพระราชคฤหาสน์ ปราสาท นพสุรย์ และพระราชมณฑลสถานพระพิมาณจัตุรมุข แล้วไปด้วยศิลาและอิฐปูนให้เป็นที่แก่นสารถาวร...พระสงฆ์ทำภักติกิจเสร็จแล้วทรงอภิเษกสมณพราหมณาจารย์ตปคยิตี สงฆ์ทั้งหลายเผด็จให้มาเล่าเรียนพระไตรปิฎกธรรม และศึกษาซึ่งศิลปศาสตร์ วิชาการต่างๆ ในบริเวณมหาปราสาทนั้น”⁶⁴ ด้านภาษาศาสตร์ตำราที่ใช้มี 1. ไทยหยวน 2. ไทยสุโขทัย และ 3. ไทยขอม นอกจากอักษรศาสตร์ก็มีวิชาแพทย์ ก่อสร้าง ดาราศาสตร์ ศิลปะต่างๆ เช่น ช่างฝีมือหญิง การทหาร คณิตศาสตร์ และจริยศาสตร์ เป็นต้น⁶⁵

โดยสรุป การบริหารงานด้านการศึกษาในสมัยสุโขทัยมีปรัชญาการศึกษาและนโยบายการจัดการศึกษาเป็นระบบชัดเจน โดยรัฐและคณะสงฆ์ร่วมมือกัน หลักสูตรและตำราเป็นปฐมภูมิ การจัดการศึกษาอยู่ในความอุปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ ทั้งในด้านครูอาจารย์ผู้สอน และสถานศึกษา เป็นการจัดการศึกษาแบบบูรณาการทั้งทางโลกและทางธรรม

⁶³ กรมวิชาการ (2527). ประวัติการศึกษาคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ลาดพร้าว.

⁶⁴ พระเทพเวที (ประยูรค์ ปยุตโต) (2531). เพื่อนาคคตของการศึกษาไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁶⁵ สนิท ศรีสำแดง (2534). พระพุทธศาสนากับหลักการศึกษา:ภาคทฤษฎีความรู้. กรุงเทพมหานคร, นิลนาราการพิมพ์.

2.3.2.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทรงทำนุบำรุงพระศาสนาและการศึกษาของพระสงฆ์ตามแบบอย่างพระมหากษัตริย์ราชธานีแห่งกรุงสุโขทัย พระองค์ทรงเป็นปราชญ์ทางพุทธศาสนา ทรงแต่งมหาชาติคำหลวง (เช่นเดียวกับที่พระธรรมราชาลิไท ทรงแต่งไตรภูมิพระร่วงและทรงถวายวังเป็นวัดและสละราชสมบัติออกผนวช) นอกจากนี้ พระบรมไตรโลกนาถยังโปรดให้พระราชโอรส คือ สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ทรงผนวชเป็นสามเณรพร้อมกับพระราชนัดดาอีกองค์หนึ่ง ประเพณีการที่พระมหากษัตริย์ไทยนิยมถืออุปสมบทในพระพุทธศาสนาจึงสืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง สมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งออกเป็น 4 ตอนหรือยุค เพราะกรุงศรีอยุธยามีประวัติยาวนาน และพระพุทธศาสนาเจริญควบคู่มากับกรุงศรีอยุธยาตามลำดับ ดังนี้ อยุธยาตอนแรก (พ.ศ. 1891-2031) ในรัชกาลสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระองค์ทรงผนวชที่วัดจุฬามณีเป็นเวลา 8 เดือน อยุธยาตอนที่สอง (พ.ศ. 2034-2173) คือในสมัยรัชกาลพระเจ้าทรงธรรม ทรงเชี่ยวชาญพระไตรปิฎก และเสด็จออกบวชหนังสือแต่พระภิกษุสามเณรประจำที่พระที่นั่งจอมทอง ทรงโปรดให้สร้างพระไตรปิฎกและสร้างวัดว่าให้เป็นสมบัติของพระศาสนา อยุธยาตอนที่สาม (พุทธศักราช 2173-2275) คือในรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช มีการติดต่อค้าขายกับทางยุโรปมาก พระองค์ทรงมีศรัทธาแก่กล้าในพระพุทธศาสนา แต่ก็ทรงให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาอื่นได้ อยุธยาตอนที่สี่ (พ.ศ. 2275-2310) ในรัชสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ การบวชเรียนกลายเป็นประเพณี ถึงกับว่าผู้ที่จะเป็นขุนนางมีศลาบรรดาศักดิ์ต้องเป็นผู้ได้บวชเรียนมาแล้ว⁶⁶

1. นโยบายและปรัชญาการศึกษา : การศึกษาในสมัยนี้มีลักษณะคล้ายกับการศึกษาในสมัยสุโขทัยคือ ยึดหลักพุทธปรัชญาการศึกษาคือไตรสิกขา หรือความรู้คู่คุณธรรม เรื่องหลักสูตรในสมัยนี้นอกจากใช้พระไตรปิฎกเป็นตำราแล้วยังนิยมศึกษาวรรณกรรมบาลีที่แต่งในสมัยอยุธยาตอนต้น เช่น มหาชาติคำหลวง เป็นต้น⁶⁷

ส่วนที่แตกต่างจากสมัยสุโขทัยคือ คือ เรื่องการประเมิณผล ในสมัยนี้เริ่มมีการนำเอาเกณฑ์การวัดผลและการประเมิณผลขึ้นมาใช้เพื่อเป็นการคัดพระภิกษุสามเณรที่มีความรู้จริงๆ ส่วนที่ไม่มีความรู้เพียงพอก็อาจจะให้ลาสิกขาไป เนื่องจากในสมัยนี้มีการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งคณะสงฆ์ได้รับสิทธิพิเศษในการยกเว้นการเกณฑ์แรงงานให้กับทางการ จึงเป็นเหตุให้มีผู้หนีมาบวชเป็นพระมากมาย ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดให้พระสงฆ์ต้องสอบพระปริยัติธรรมเป็นครั้งคราว โดยกำหนด

⁶⁶ กรมการศาสนา กองศาสนศึกษา ฝ่ายบริหารการศึกษาของคณะสงฆ์ (2529). นโยบายและแผนการจัดการศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.

⁶⁷ ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

แน่นอนลงไปว่า พระสงฆ์ที่บวชที่พรรษาจะต้องมีความรู้ในพระไตรปิฎกและภาษาบาลีขั้นดี แต่การสอบนี้เน้นเฉพาะคัมภีร์ โดยใช้วิธีปากเปล่า ผู้สอบจะจับฉลากตามที่กรรมการกำหนดให้ ถ้าจับได้ผูกใดก็แปลผูกนั้น โดยจะต้องอ่านคัมภีร์ภาษาบาลี แล้วแปลเป็นภาษาไทยให้ถูกต้องทั้งไวยากรณ์และความหมาย ซึ่งกรรมการจะให้โอกาสแก่ผู้สอบแปลแก้ตัว 3 ครั้ง ถ้าผู้แปลยังแก้ไขให้ถูกต้องไม่ได้ นับว่าเป็นตก โดยมีเกณฑ์การประเมินผลดังนี้ คือ

- บาเรียนตรี ต้องแปลพระสูตรตันตปิฎกผ่าน
- บาเรียนโท ต้องแปลพระสูตรตันตปิฎกและพระวินัยปิฎกผ่าน
- บาเรียนเอก ต้องแปลพระสูตรตันตปิฎก พระวินัยปิฎก และพระอภิธรรม

ปิฎกผ่าน พระสงฆ์ที่สอบความรู้ไม่ได้ตามเกณฑ์ต้องลาออกจากสมณะเพศ และจะถูกสึกเลิกให้สังกัดมูลนายต่อไป เหตุที่ทำให้มีพระภิกษุสามเณรบวชเข้ามากันมาก เพราะในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ หรือ ในช่วงอยุธยาตอนแรก ได้มีกฎหมายฉบับหนึ่งบังคับถึงศักดิ์นาของนักศึกษาพระปริยัติธรรม อันเป็นการส่งเสริมการศึกษาพระปริยัติธรรม ดังนี้คือ “สามเณรรู้ธรรม เสมอณา 300 มิได้รู้ธรรมเสมอณา 200 พระภิกษุรู้ธรรมเสมอณา 600 มิได้รู้ธรรมเสมอณา 400 พระครูรู้ธรรมเสมอณา 2400 มิได้รู้ธรรมเสมอณา 100”⁶⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า การถวายสมณศักดิ์และพัดยศแก่พระเถระในพุทธศาสนามีประเพณีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา อันแสดงให้เห็นการส่งเสริมการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรมบาลีว่ามีมาช้านานและมีการสนับสนุนด้วยวิธีมอบศักดิ์นาให้ แต่ในสมัยปัจจุบันนี้ การมอบถวายสมณศักดิ์นอกจากเป็นเรื่องธรรมดาแล้ว รัฐยังถวายปัจจัยประจำตำแหน่งให้และผู้เรียนบาลีประโยคสูงๆ เช่น ประโยค 8-9 บางวัดยังให้เงินเดือนในการศึกษาเล่าเรียน ถ้าสอบได้ก็จะมีรางวัลให้อีก และที่ปรากฏแน่ชัดคือผู้สอบประโยค 9 ได้จะได้รับค่านิตยภัตเป็นรายเดือนต่างหากตลอดเวลาที่ยังบวชอยู่ในพระพุทธานุสา อันแสดงให้เห็นว่า คณะสงฆ์สนับสนุนการศึกษาฝ่ายนักรธรรมบาลีขนาดไหน และการสนับสนุนนั้นถูกหรือผิดอย่างไร

2. การบูรณาการทางการศึกษา : นอกจากศึกษาคัมภีร์ทางพุทธศาสนาแล้ว พระภิกษุสามเณรยังได้ศึกษาวิชาการทางโลกอื่นๆ อีก เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการเข้าใจพุทธศาสนา และประยุกต์ใช้ในการเผยแพร่พระสัทธรรมคำสอนของพระพุทธเจ้า ดังข้อความที่ปรากฏในจดหมายเหตุบาลูแบร์ว่า “พระสงฆ์อันเป็นอาจารย์ในวัด สอนเป็นต้นว่าให้อ่าน ให้เขียนหนังสือ หัดคิดเลข และทำบัญชี....”⁶⁹ ข้อความนี้แสดงให้เห็นว่า พระภิกษุสามเณรจะต้องมีความรู้ทางวิชาการในทางโลกเพียงพอที่จะสอนให้แก่ประชาชนได้

⁶⁸ ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁶⁹ สุมาลี สุวรรณแสง (2517). ระบบบริหารงานศึกษาฝ่ายสงฆ์ในพระพุทธศาสนาในประเทศไทย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ในช่วงนี้บาทหลวงเริ่มเรียนรู้บทบาทของพระภิกษุในการให้การศึกษาแก่พุทธศาสนิกชนในสมัยนั้น จึงได้จัดตั้งโรงเรียนสามเณรขึ้น พร้อมกันนั้นได้มีการจัดส่งเด็กไทยไปศึกษาวิชาการต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศส ต่อมาภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบการศึกษาจากวัดมาสู่โรงเรียนซึ่งก่อตั้งโดยคณะมิชชันนารีฝ่ายโปรเตสแตนต์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และบทบาทของพระภิกษุสามเณรจากการให้การศึกษามาเป็น การต้องเรียนรู้การศึกษาสมัยใหม่ในรูปแบบมหาวิทยาลัยสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 5-6 เป็นต้น และได้ถือโอกาสให้บริการทางการศึกษาแทนที่บทบาทของวัดและพระภิกษุสามเณรไปโดยปริยาย โดยการนำเอาหลักพระคริสตธรรมและจริยธรรมของศาสนาต่างๆ มาบูรณาการทางการศึกษาให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เรียน

กล่าวโดยสรุป การศาสนศึกษาในสมัยนี้ไม่ต่างจากสมัยกรุงสุโขทัยมากนัก ที่แตกต่างกันคือนโยบายการจัดการการศึกษาเน้นปริยัติศึกษาหรือคัมภีร์มากขึ้น มีการจัดการศึกษาแบบเป็นระบบ มีการสอบวัดผลเพื่อคัดพระภิกษุสามเณรที่มีความรู้ในด้านวิชาการมากขึ้น ไม่เน้น การศึกษาว่าด้วยการปฏิบัติมากนัก มีการมอบถวายสมณศักดิ์เพื่อเป็นแรงจูงใจในการศึกษาและดำรงสมณเพศสืบทอดพระศาสนา ในสมัยอยุธยามีการทำศึกสงครามกับพม่าหลายครั้ง และศาสนาคริสต์ และศาสนาพราหมณ์เริ่มมีบทบาทในสังคมมากขึ้น พระภิกษุสามเณรต้องศึกษาและตีความหลักธรรม ให้เข้ากับสถานการณ์

2.3.2.3 สมัยกรุงธนบุรี

การศึกษาพระปริยัติธรรมของพระภิกษุสามเณรในสมัยนี้มีลักษณะเดียวกับสมัยอยุธยา คือ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นศาสนูปถัมภ์และทรงควบคุมการศึกษาของพระภิกษุสามเณรอย่างใกล้ชิด แต่เนื่องจากกรุงธนบุรีมีประวัติศาสตร์อันสั้น การศึกษาทางพระพุทธศาสนาจึงดำเนินไปไม่ได้เต็มที่ และเป็นเวลาที่บ้านเมืองยังไม่สงบเรียบร้อย เนื่องจากกรุงศรีอยุธยาเสียให้แก่พม่าเมื่อ พ.ศ. 2310

ความแตกต่างของการศึกษาในสมัยธนบุรีกับสมัยอยุธยาคือ ในสมัยอยุธยาเน้นการศึกษาด้านคัมภีร์ แต่ในสมัยธนบุรีกลับเน้นการศึกษาด้านสมณะและวิปัสสนาธุระหรือสมถกัมมัฏฐานและวิปัสสนากัมมัฏฐานเป็นสำคัญ ดังนั้น รูปแบบการศาสนศึกษาจึงเน้นวิปัสสนาธุระนำคัมภีร์ ประกอบกับเป็นช่วงสั้นของการตั้งเมือง การศาสนศึกษาจึงยังไม่เข้ารูปเข้ารอยนัก

2.3.2.4 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงแรก (รัชกาลที่ 1 ถึง รัชกาลที่ 4)

การศึกษาพระปริยัติธรรมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เป็นยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงไวเป็นพิเศษ เป็นยุคข้อมูลข่าวสาร ถ้าการศึกษาดีก็จะทำให้พระพุทธศาสนาดำรงอยู่นาน และเป็นยุคที่มีวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรุ่งเรือง ชาวพุทธน่าจะได้รับประโยชน์จากเครื่องมือเหล่านี้ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการทำความเข้าใจและเผยแผ่ศาสนา สมัยรัตนโกสินทร์แบ่งได้เป็นยุคได้ 2 ยุค คือ ยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นและยุครัตนโกสินทร์ตอนปัจจุบัน และแต่ละยุคมีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน จึงเป็นเรื่องที่น่าจะต้องนำมาพิจารณาแต่ละรัชกาล ดังนี้

1.) สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1

พระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชคือ “ตั้งใจจะอุปถัมภ์ยกยอกพระพุทธศาสนา” องค์พระมหากษัตริย์ทรงทำนุบำรุงพระศาสนาเป็นอย่างดีคือหลังจากทรงจัดให้มีการชำระพระไตรปิฎกแล้ว ทรงอาราธนาให้พระพนรัตน์จัดการศึกษาสืบต่อโดยเอาแบบอย่างมาจากกรุงศรีอยุธยา สถานศึกษา ได้แก่ หอพระมนเทียรธรรมในวัดพระศรีรัตนศาสดาราม หอพระโรง วังเจ้านายและตามวัดต่างๆ บางแห่ง ในรัชกาลที่ 1 นั้น หลักสูตร การศึกษา และการวัดผล เป็นแนวเดียวกับสมัยอยุธยา ครั้นถึงรัชกาลที่ 2 ได้มีการแก้ไขหลักสูตรและการวัดผลใหม่ ใช้อรรถกถา และฎีกาที่แต่งขึ้นโดยอาจารย์ในยุคหลังๆ เป็นตำราในการศึกษาแทนพระไตรปิฎกที่เคยใช้มาแต่เดิม (ซึ่งได้ใช้มาจนถึงรัชกาลที่ 4)

2.) สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ 2

ในสมัยรัชกาลที่ 2 นี้ พระมหากษัตริย์พระองค์ทรงจัดการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบและหลักสูตรการศึกษาตามคำแนะนำของสมเด็จพระสังฆราช มีวัดมหาธาตุฯ ให้เป็นประโยค ตั้งแต่ประโยค 1- 9 กล่าวคือ สอบได้ประโยค 1-2 ไม่จัดว่าเป็นเปรียญ สอบได้ประโยค ป.ธ. 3-9 จัดว่าเป็นเปรียญ โดยกำหนดชั้นเปรียญไว้ว่า สอบได้ ป.ธ. 3 เป็นเปรียญตรี , สอบได้ ป.ธ.4-5-6 เป็นเปรียญโท สอบได้ ป.ธ. 7-8-9 เป็นเปรียญเอกการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ชั้น (1) บาเรียนตรีใช้พระสูตรเป็นหลักสูตร (2) บาเรียนโทใช้พระสูตรและพระวินัยเป็นหลักสูตร และ (3) บาเรียนเอกใช้พระสูตรพระวินัยและพระอภิธรรมเป็นหลักสูตร

3.) สมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 3

ในสมัยนี้ พระองค์ทรงเปลี่ยนแปลงการสอบเสียใหม่คือให้ผู้เข้าสอบจับฉลากหนังสือผูกใบลานที่จะเข้าสอบก่อนแล้วนำหนังสือที่จับฉลากได้นั้นเข้าแปลโดยผ่านคณะกรรมการ 3

กอง หากภิกษุสามเณรรูปใดเก่งจะสอบในปีเดียว ตั้งแต่ ป.ศ. 1-9 รวดเดียวก็ได้ วิธีตัดสินของ คณะกรรมการ คือ หากทักท้วงถึง 3 ครั้ง ยังแปลไม่ถูก ถือว่าสอบไม่ผ่าน

พระวชิรญาณ (เจ้าฟ้ามงกุฎ รัชการที่ 4) เมื่อทรงผนวชอยู่ก็ได้ศึกษาพระปริยัติธรรม และสอบได้ในปีเดียวถึง 5 ประโยค

4.) สมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4

ในสมัยนี้ โปรดให้สร้างแก่ง 4 หลัง หน้าวัดพระศรีรัตนศาสดาราม สำหรับราชบัณฑิตสอนหนังสือพระภิกษุสามเณรในรัชกาลนี้การศึกษาไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร

เมื่อพิจารณาการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย ตั้งแต่สมัยอยุธยา จนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นแล้วจะพบว่า เน้นการศึกษาด้านคันถธุระหรือการศึกษาพระปริยัติธรรมแบบนักธรรมบาลีเป็นหลัก การจัดการศึกษาของพระสงฆ์ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้มีลักษณะที่สำคัญคือ ไม่มีระบบแบบแผนที่แน่นอน ในด้านการเรียนการสอนจะเน้นการจำเป็นสำคัญ เป็นการสอนให้แปลภาษาบาลีในพระไตรปิฎกแบบคำต่อคำ ซึ่งเรียกว่า การบอกพระปริยัติธรรม และ ในการสอบวัดความรู้พระปริยัติธรรมก็มีระเบียบปฏิบัติที่เคร่งครัดเข้มงวด ยุ่งยากหลายประการ อันเป็นประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาโดยไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อย่างไรก็ตามการศึกษาที่ดำเนินการสอนโดยพระสงฆ์นี้ ก็ยังคงดำรงความสำคัญ วัดยังคงเป็นช่องทางผ่านเดียวที่กุลบุตรสามารถเข้าศึกษาเล่าเรียนเพื่อเลื่อนสถานภาพทางสังคม และเป็นแหล่งฝึกคนเข้ารับราชการ ดังประวัติศาสตร์ยืนยันว่า “ถึงปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาการศึกษาของคณะสงฆ์เจริญมาก กลายเป็นประเพณีประจำชาติว่าเป็นชายต้องบวช ไม่บวชเป็นคนดึกดำบรรพ์ไม่มีใครยอมแต่งงานด้วย และตั้งแต่รัชกาลสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศเป็นต้นมา ผู้ที่จะเป็นขุนนางมีบุตรธิดาศักดิ์ ต้องเป็นผู้ได้บวชแล้วจึงทรงแต่งตั้ง การศึกษาของสงฆ์จึงเป็นการศึกษาของชาติโดยปริยาย”

2.3.2.5 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ช่วงที่สอง (รัชกาลที่ 5 ถึง รัชกาลที่ 10)

การศึกษาพระปริยัติธรรมในยุครัตนโกสินทร์สมัยปัจจุบันเริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระปิยมหาราช กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2411 ถึง ปัจจุบัน หรือถึงรัชกาลปัจจุบัน

1.) สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาบาลีของสงฆ์ใหม่ โดยทำการปรับปรุงหลักสูตร วิธีการเรียน และการวัดผลการศึกษาพระปริยัติธรรมเป็นอย่างมาก ภายใต้การนำของกรมหมื่นวชิรญาณวโรรส โดย

เปลี่ยนแปลงหลักสูตรให้ต่างจากสมัยรัชกาลที่ 2 กล่าวคือ ด้านการเรียน จะเริ่มด้วยการเรียนบาลี ไวยากรณ์ซึ่งเป็นอย่างเดียวกับบทมาลาที่อาจารย์ผู้สอนคัมภีร์มูลกัจจายน์แต่งใหม่ และด้านการสอบนักเรียนชั้นที่ 3 ใช้บาลีไวยากรณ์ ชั้นที่ 2 ใช้อรรถกถาธรรมบทเฉพาะท้องถิ่นที่ 1 ใช้อรรถกถาธรรมบทเฉพาะแก้คาถาปั้นปลาย ชั้นเปรียญ 3 ใช้อรรถกถาธรรมบทขั้นต้น ชั้นเปรียญใช้บาลีวินัยมหาวิงค์ และภิกขุวินัยวิงค์บางเล่ม ชั้นเปรียญ 1 ใช้บาลีวินัยมหาวรรคและจุลวรรคกับบาลีอิทธิธรรมเล่มใดเล่มหนึ่ง โดยการศึกษาสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มุ่งนำเอาพระพุทธศาสนามาเป็นแกนนำในการศึกษา โดยส่งเสริมการศึกษาทั้งของรัฐและของคณะสงฆ์ควบคู่กันไป ไม่ให้แยกการศึกษาทั้งสองฝ่ายออกจากกันต่อมาใน พ.ศ. 2454 ได้มีการเริ่มการศึกษาแบบนักธรรมขึ้นควบคู่กับฝ่ายเปรียญ แต่เป็นการศึกษาของภิกษุสามเณรเท่านั้น และการสอบเปรียญด้วยข้อเขียนตั้งแต่เปรียญธรรม 1-9 ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2459

2.) สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6

การจัดการศึกษาของสงฆ์ในช่วงนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง เพราะเป็นช่วงที่สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ดำรงตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราช ได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปแบบการศึกษาและหลักสูตร ตลอดจนวิธีการสอบ โดยพระองค์ทรงจัดตั้งหลักสูตรนักธรรมชั้น เป็นการศึกษาเน้นความรู้ในด้าน “ธรรมวินัย” มากกว่าความรู้ใน “ภาษาบาลี” เนื่องจากทรงเห็นว่าการศึกษาพระธรรมวินัยเป็นเรื่องที่เหมาะสมกับพระภิกษุสามเณรมากกว่า โดยเฉพาะพระสงฆ์ที่บวชในระยะสั้น ตามประเพณีการบวชของคนไทย สำหรับภาษาบาลีนั้นเหมาะสมสำหรับผู้ที่ยาวนานๆ เพื่อศึกษาค้นคว้าพระปริยัติธรรมให้ลึกซึ้งขึ้น การศึกษาแบบนักธรรมที่จัดใหม่นี้ มุ่งสอนความรู้เกี่ยวกับหลักธรรม และข้อปฏิบัติทางศาสนา โดยใช้แบบเรียนที่เป็นภาษาไทย วิธีการวัดผลก็ใช้วิธีการเขียนตอบเป็นภาษาไทยทั้งหมด⁷⁰

สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์นั้น มาจากการที่การศึกษาของรัฐ และของคณะสงฆ์ได้แยกออกจากกัน ในปลายสมัยรัชกาลที่ 6 โดยในปี พ.ศ. 2462 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าให้แยกกรมธรรมการไปสังกัดกระทรวงวัง ด้วยเหตุผลว่า เพื่อให้สอดคล้องกับโบราณราชประเพณีเดิม ซึ่งภายหลังจากการแยกกรมธรรมการออกจากกระทรวงศึกษาธิการแล้ว การศึกษาของสงฆ์กับการศึกษาของรัฐก็ได้แยกออกจากกัน และนโยบายการศึกษาได้เปลี่ยนไปโดยแยกนโยบายการศึกษาของพระภิกษุสามเณรออกต่างหากจากนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กนักเรียน และตลอดจนแบ่งส่วนราชการที่รับผิดชอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบเฉพาะการศึกษาของเด็กนักเรียนราษฎรเท่านั้น ส่วนการศึกษา

⁷⁰ ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

สำหรับพระภิกษุสามเณรให้คณะสงฆ์ดำเนินการต่างหากเป็นเอกเทศจากรัฐ แผนการศึกษาของชาติในสมัยต่อๆ มาจึงไม่กล่าวถึงการศึกษาของสงฆ์อีกเลย รัฐได้แยกเด็กออกจากวัด ไปจัดการศึกษาเอง เป็นผลให้แผนการศึกษาของชาติในสมัยต่อมาทุกฉบับไม่มีคณะสงฆ์เข้าร่วมพิจารณาด้วย⁷¹

การแยกการจัดการศึกษาของพระภิกษุสามเณรออกจากการจัดการศึกษาของเด็กจึงทำให้เกิดปัญหาในเวลาต่อมา ทำให้การจัดการศึกษาของพระไม่ได้ผล คือรัฐไม่ได้สอดส่องดูแลอย่างเต็มที่ และเป็นโอกาสให้ผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถในการจัดการศึกษาเข้ามาดูแลการศึกษาของพระภิกษุสามเณร เมื่อไม่มีความรู้ในการจัดการศึกษา จึงทำให้การศึกษาของพระไม่ก้าวหน้าและที่สำคัญการศึกษาของพระไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน กลายเป็นการศึกษาที่สูญเปล่า พระสงฆ์จะต้องเรียนนันทกรรมบาลีในส่วนของพระเพื่อวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง และเมื่อต้องการจะพูดกับชาวโลกให้รู้เรื่องก็ต้องชวนขวายนเรียนทางโลกเอง ทั้งๆ ที่ไม่มีผู้ใหญ่ฝ่ายพระด้วยกันสนับสนุน การศึกษาของพระจึงอยู่ในรูปที่ยังไม่ชัดเจนว่าจะเอาอย่างไร เรียกว่ายังไม่มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองอย่างไรในระยะยาว และที่สำคัญการศึกษาของพระที่จัดกันอยู่นี้เป็นประโยชน์ต่อพระศาสนาได้แค่ไหนอย่างไร

3.) สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

การศึกษาของคณะสงฆ์ในสมัยนี้หยุดนิ่ง เพียงแต่รักษานโยบายการศึกษาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 กรมพระยาวชิรญาณวโรรสไว้เท่านั้น ให้อย่างกรมธรรมการกลับเข้ามาร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการเหมือนเดิม ให้ใช้ราชบัณฑิตสถาน คณะสงฆ์ไม่ได้มีนโยบายใหม่นอกจากการจัดธรรมศึกษาให้กับฆราวาส

การศึกษาของคณะสงฆ์มีมติมนอีกวาระหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครองมีผลต่อการศึกษา: ครั้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ในปี พ.ศ. 2475 ความตื่นตัวในระบอบประชาธิปไตยของพระสงฆ์ ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวของพระภิกษุมหาณิกายกลุ่มหนึ่ง ที่เรียกตนเองว่า “กลุ่มปฏิสังขรณ์การพระศาสนา” โดยมีการเรียกร้องให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เสียจุดมุ่งหมายในการเคลื่อนไหวก็คือ ต้องการรวมนิวกายสงฆ์ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 นิวกาย คือ มหานิวกายและธรรมยุติกนิวกาย เข้าเป็นนิวกายเดียวกัน เรียกว่า คณะสงฆ์ไทย หรือ คณะสงฆ์สยามวงศ์ และแก้ไขการปกครองที่ไม่เสมอภาคให้ทัดเทียมกัน ตลอดจนปรับปรุงการศึกษาของคณะสงฆ์ให้ทันสมัย ซึ่งการเคลื่อนไหวครั้งนี้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยจัดการแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 และตราพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ขึ้น

⁷¹ แน่งน้อย ติตติรานนท์ (2519). เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช, จุฬาฯ.

จนกระทั่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติใหม่มีผลต่อการศึกษาของคณะสงฆ์คือ มีการจัดตั้งองค์การการศึกษาของคณะสงฆ์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาของคณะสงฆ์โดยตรง และในปี พ.ศ. 2489 และ 2490 จึงได้มีการยกฐานะมหามกุฏราชวิทยาลัย และมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยให้เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงในรูปแบบของมหาวิทยาลัยสงฆ์ขึ้นอย่างแท้จริง พุทธศาสนิกชนในฐานะนักปรัชญาการศึกษาสมัยใหม่หลวงพ่พุทธทาส อินทปญโญ ได้ตั้งกิจกรรมเผยแพร่ เรียกว่า คณะธรรมทานและสวนโมกขพลารามขึ้น เพื่อส่งเสริมการปฏิบัติธรรมในป่า

4.) สมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมในสมัยนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยรัชการที่ 7 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพียงแต่พระองค์ได้ทรงเปลี่ยนกระทรวงธรรมการเป็นกระทรวงศึกษาธิการและกรมศาสนา

5.) สมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 และสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร รัชกาลที่ 10

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมในปัจจุบัน การศึกษาของพระภิกษุสามเณรได้รับการรับรองจากคณะสงฆ์และรัฐ โดยการศึกษาของคณะสงฆ์ไทยแบ่งออกเป็น 4 ระบบคือ

1. ปริยัติธรรมแผนกธรรม แบ่งออกเป็น 3 คือ (1) นักธรรมตรี ซึ่งเทียบได้กับระดับประถมปลายถึงมัธยมต้น (2) นักธรรมโท เทียบได้กับมัธยมปลาย และ (3) นักธรรมเอก เทียบได้กับระดับอุดมศึกษา ดังนั้น ในสายนี้รับผู้ที่จบ ประถม 4 เข้าเรียนนักธรรมตรีได้

2. ปริยัติธรรมแผนกบาลี แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ (1) เปรียญตรี (ประโยค 1-2-3) ซึ่งเทียบได้กับระดับประถมปลายถึงมัธยมต้น (2) เปรียญโท (ประโยค 4-5-6) เทียบได้กับมัธยมปลาย และ (3) เปรียญเอก (ประโยค 7-8-9) เทียบได้กับระดับอุดมศึกษา ดังนั้นในสายนี้รับผู้ที่จบประถม 4 จนถึงเข้าเรียนเปรียญตรี

3. บาลีสามัญศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ (1) บาลีสามัญศึกษาหรือบาลีสาธิตศึกษา 6 ปี (เทียบเท่า ป. 5-ม.3) หรือเทียบเท่า ป.ธ.3 (2) บาลีเตรียมอุดมศึกษา 2 ปี เทียบเท่า ม.4-6 และ (3) ปริญา 4 ปี สายนี้ก็เริ่มต้นจากประถม 4 จนถึงปริญาตรี

4. ปริยัติธรรมสายสามัญ แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ (1) พระปริยัติธรรมสายสามัญ 6 ปี เทียบเท่า ป.5-ม.3 (2) เตรียมปริญา 2 ปี คือเตรียมอุดมศึกษา 2 ปี เทียบเท่า ม. 5 – ม.6 และ (3) ปริญา 4 ปี

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอรัฐ

“รัฐ” คือ สังคมที่มีการปกครองโดยแท้ คือมีการแยกอย่างชัดเจนระหว่างผู้ปกครองและผู้ใต้การปกครองและมีการบังคับอย่างเคร่งครัดจริงจัง นอกจากนี้รัฐสมัยใหม่จะต้องมีการปกครองที่เป็นอิสระในอาณาเขตแห่งใดแห่งหนึ่งด้วย หมายความว่าจำเป็นต้องเป็นสิ่งที่ไม่ขึ้นอยู่กับใครหรืออำนาจอื่นใดนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ สังคมที่เรียกว่า “รัฐ” ในสมัยใหม่จึงหมายถึง หน่วยการปกครองของมนุษย์เหนือดินแดนแห่งใดแห่งหนึ่งที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่ออำนาจอื่นใด รัฐในสมัยใหม่จึงประกอบด้วยชุมชนซึ่งมีอำนาจการปกครองที่เป็นอิสระหรือที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” และมีอาณาเขตซึ่งเป็นดินแดนของตนเองแน่นอน⁷²

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐฆราวาส (Secular State) กับรัฐศาสนา (Religious State)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาในรัฐเสรีประชาธิปไตยทางตะวันตกซึ่งในแนวความคิดเกี่ยวกับหลักรัฐฆราวาสจะแสดงออกทางกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งต้องแยกศาสนาออกจากการเมือง ทำให้รัฐต้องยึดหลักสำคัญ 2 ประการ คือ “ความเป็นกลางทางศาสนา” กับ “การรับรองการใช้สิทธิเสรีภาพทางศาสนา” อันถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของรัฐฆราวาสที่แยกศาสนาออกจากการเมือง ทำให้รัฐไม่อาจสถาปนาศาสนาหนึ่งศาสนาใดเป็นศาสนาประจำชาติได้ รวมถึงรัฐต้องยกเลิกการให้สิทธิพิเศษแก่บางศาสนา ตลอดจนการไม่ให้การสนับสนุนใดๆ แก่สถาบันศาสนาด้วย ซึ่งประเทศที่ใช้หลักความเป็นกลางทางศาสนา ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น ดังนั้น การแยกศาสนาออกจากออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด จึงก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพทางศาสนาซึ่งเป็นเงื่อนไขแรกและเงื่อนไขสำคัญที่สุดของการมีรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดเสรีภาพทางศาสนา ไม่เพียงแต่จะนำเอาข้อขัดแย้งระหว่างศาสนานิกายต่างๆ ออกไปจากการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นบ่อเกิดของเสรีภาพทางศาสนาอย่างแท้จริงของประชาชน

ส่วนในประเทศไทยนั้น ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะของพุทธศาสนาในทางกฎหมาย ซึ่งได้

⁷² รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (2559). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

บัญญัติให้ผู้ที่จะเป็นพระมหากษัตริย์ต้องนับถือพระพุทธศาสนาและทรงปฏิญาณพระองค์เป็นพุทธมามกะ ซึ่งหมายความว่า การนับถือศาสนาพุทธเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเป็นพระมหากษัตริย์ ดังที่ปรากฏในมาตรา 9 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะและทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก (ซึ่งในปัจจุบันปรากฏอยู่ในมาตรา 7 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) การที่รัฐธรรมนูญยกย่องให้พระพุทธศาสนามีระดับที่แตกต่างจากศาสนาอื่น เนื่องจากพระมหากษัตริย์จะทรงนับถือศาสนาที่แตกต่างไปจากประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมย่อมเป็นไปได้ เพราะอาจทำให้พระองค์ขาดความเคารพศรัทธาจากประชาชน แต่ก็ยังทรงเป็นกลางระหว่างศาสนาต่างๆ ที่ชาวไทยนับถือได้ ด้วยเหตุดังที่กล่าวมานี้ ทำให้ศาสนาในประเทศไทยไม่ได้ถูกแยกออกจากรัฐอย่างเด็ดขาดดังเช่นประเทศในแถบตะวันตก รัฐไทยยังคงมีความสัมพันธ์กับศาสนาในวิถีทางอันอำนวยประโยชน์ให้แก่กัน ไม่ว่าจะเป็นองค์การศาสนาหรือกลุ่มศาสนาใด ล้วนจะต้องได้รับการดูแล การอุปถัมภ์และการคุ้มครองจากรัฐทั้งสิ้น ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 79 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่า “รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต” อันหมายความว่า รัฐจะต้องให้การสนับสนุนช่วยเหลือกิจการทางศาสนา โดยให้เงินอุดหนุนในรูปของการตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนศาสนาต่างๆ การนำหลักธรรมของศาสนามาใช้ในสังคม ตลอดจนจนถึงการส่งเสริมความประสานสามัคคีระหว่างปวงชนชาวไทยที่นับศาสนาต่างๆ ให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขอีกด้วย⁷³

หากพิจารณาจากประเทศอื่น ที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือพระพุทธศาสนานั้น มีเพียงกัมพูชา ประเทศเดียว ที่ระบุไว้โดยใช้ถ้อยคำตรงไปตรงมาเช่นนั้น ทั้งนี้รัฐธรรมนูญของกัมพูชา ระบุว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ (Buddhism shall be the religion of the State) แต่ที่น่าสนใจที่สุดคือประเทศศรีลังกา ซึ่งเป็นต้นกำเนิดพุทธศาสนาแบบลังกาวงศ์ และประชาชนนับถือพระพุทธศาสนาเป็นส่วนใหญ่ เขาเลือกวิธีที่จะไม่ระบุโดยตรงว่าพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ แต่เขาเลือกใช้ถ้อยคำว่า "สาธารณรัฐศรีลังกายกย่องพระพุทธศาสนาไว้ในลำดับแรก พร้อมกับนั้นก็เป็นที่หน้าของรัฐ ที่จะต้องพิทักษ์ และอุปถัมภ์พระพุทธศาสนา" ขณะเดียวกันกับที่ต้องคุ้มครอง

⁷³ อมรา พงศาพิชญ์ (2535). เอกสารการสอนชุดวิชาความเชื่อและศาสนาในสังคมไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร, บริษัท ประชาชน จำกัด.

ศาสนาอื่นโดยเท่าเทียม และให้หลักประกันว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้⁷⁴

ประเทศในโลกนี้ซึ่งมีจำนวนรวมเกือบสองร้อยประเทศ ส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญว่าศาสนาใดเป็นศาสนาประจำชาติ มีประเทศฝ่ายข้างน้อยเพียง 28 ประเทศที่มีบทบัญญัติในทำนองดังกล่าว ในจำนวนนี้มี 18 ประเทศเป็นประเทศมุสลิม

ประเทศที่ไม่ได้ตรากฎหมายและตัดสินคดีความโดยเอาหลักศาสนาเป็นที่ตั้งก็จะมีไม่มีความจำเป็นที่ต้องระบุเป็นถ้อยคำเรื่องศาสนาประจำชาติ แต่ประเทศมุสลิมมักจะถือว่าจำเป็นมาก เพราะในประเทศมุสลิมนั้นหลักธรรมและข้อกำหนดในศาสนานั้น มีฐานะเป็นที่มาของกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายบ้าน เมืองเลยทีเดียว ศาลของประเทศมุสลิมนอกจากจะพิพากษาอรรถคดีตามตัวบทกฎหมายแล้ว ยังต้องพิพากษาคดีตามหลักกฎหมายที่ปรากฏในศาสนาอีกด้วย

ฉะนั้น ในบรรดาประเทศมุสลิมทั้งหลาย เมื่อมีแนวคิดเช่นนี้ เลยต้องระบุว่าศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการระบุก็ยังไม่เข้มข้นไม่เท่ากันอีก บางที่ถึงกับผูกไว้แน่นหนาถึงสามชั้นเลยทีเดียวคือ 1. ระบุว่าอิสลามคือศาสนาประจำชาติ 2. กฎหมายศาสนา (ชารีอะห์) ถือเป็นที่มาของกฎหมายประเทศ และ 3. ประธานาธิบดีหรือประมุขประเทศต้องนับถือศาสนาอิสลาม

3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ไทย

ความเจริญรุ่งเรืองหรือความเสื่อมของประเทศนั้น เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับความเจริญหรือความเสื่อมของพุทธศาสนา ความเจริญรุ่งเรืองของทั้งรัฐและสงฆ์ โดยจากการดูจำนวนวัดในพุทธศาสนาที่ได้รับการบำรุงรักษาเป็นอย่างดี การประพฤติปฏิบัติของภิกษุสงฆ์และความเชี่ยวชาญในพระไตรปิฎกของพระสงฆ์ ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐกับคณะสงฆ์ไทยในช่วงระยะเวลาต่างๆ จะสะท้อนให้เห็นถึงการเป็นรัฐที่เข้มแข็งหรืออ่อนแอควบคู่ไปกับศักยภาพของรัฐที่จะมีความสัมพันธ์กับพุทธศาสนาในเชิงสร้างสรรค์หรือไม่

⁷⁴ ดร.ศิลาชัย เชาวน์เจริญรัตน์. "ศาสนวิทยา." Retrieved 19 กรกฎาคม 2560, from <https://www.facebook.com/dr.sinchai.chaojaroenrat/>.

3.2.1 ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยในเชิงอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ในลักษณะแรกนี้ เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐกับสงฆ์ไทยส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นการตอบสนองต่อกันที่อยู่บนพื้นฐานของข้อกำหนดทางศีลธรรม ระบบอุปถัมภ์ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของโครงสร้างของสังคมไทย ในแต่ละช่วงพัฒนาการจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป จะเห็นได้จากพระพุทธศาสนาในไทยมีพัฒนาการหรือความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองมาโดยตลอดจนยากที่จะแยกออกจากกัน ที่ผ่านมาสังคมได้มีการปฏิรูปและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ รวมทั้งพระพุทธศาสนา การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงได้เริ่มจาก การรวมตัวกันอย่างอ่อนแอในระยะแรก ในราชวงศ์ในกรุงเทพฯ ค่อยๆ วางรากฐานให้เกิดศูนย์รวมของรัฐชาติ ผ่านเครื่องมือที่เป็นราชการประจำในการเข้าถึง ลักษณะการเข้าถึงโดยผ่านนโยบายของรัฐเข้าไปสู่ภาคชนบท รัฐชาติของไทยเริ่มสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเอง โดยการพูดชวนเชื่อในรูปของ “ผลประโยชน์ของชาติ” ที่เริ่มจากการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง การควบคุมคณะสงฆ์และโดยการควบคุมระบบศึกษา⁷⁵

ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁷⁶ ได้กล่าวไว้ว่า การศึกษาเป็นกลไกที่สำคัญสำหรับความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ในสังคมไทยต่างจากเครือข่ายของความสัมพันธ์ที่มีในสังคมอื่น ๆ เพราะถูกทำให้เป็นปึกแผ่นได้ไม่เพียงแต่โดยการแลกเปลี่ยนสินค้าและผลประโยชน์ระหว่างกันเท่านั้น แต่โดยอาศัยข้อผูกพันทางศีลธรรมที่มีอยู่ เหตุการณ์ที่สะท้อนให้เห็นได้ชัดถึงการส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันโดยกลไกดังกล่าวคือ การปฏิรูปพุทธศาสนาในสมัยรัชกาลที่ 3 ซึ่งเป็นจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญเพื่อสนองต่อความทันสมัยที่มีพื้นฐานอยู่บนแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์และเหตุผลนิยม อีกทั้งรัฐได้เผชิญหน้า กับคริสต์ศาสนาที่มาพร้อมกับเทคโนโลยีตะวันตกโครงสร้างของรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ไทยถดถอยลง ความเปลี่ยนแปลงในยุครัชกาลที่ 3 มีส่งผลกระทบต่อพระพุทธศาสนาอย่างยิ่ง ศาสนาถูกทำให้ทรุดโทรมลงไปอย่างมากแต่เมื่อการกู้บ้านกู้เมืองกลับมาได้ พุทธศาสนาก็ได้รับการฟื้นฟูจนต่อเนื่องแบบแผนเดิมได้

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้ได้รับการอุปถัมภ์นั้น อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์⁷⁷ ได้มีการวิเคราะห์ผ่านวัฒนธรรมประเพณีไทยเอาไว้ว่า ความผูกพันส่วนตัวตามประเพณีระหว่างนายและบ่าว ระหว่างบุคคลที่มีชนชั้นต่างกันยังมีปรากฏจนถึงยุคสมัยปัจจุบันใน

⁷⁵ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2543). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁶ ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2526). การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷⁷ อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2543). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รูปของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะบุคคลที่มีอำนาจ โดยมีการแต่งตั้งตำแหน่งในระบบ นอกจากนี้ ยังถือว่า การทอดกฐิน เป็นพิธีกรรมที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะแสดงออกและสนับสนุนความผูกพันระหว่างผู้อุปถัมภ์ จากคำกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐได้เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรสงฆ์ ซึ่งคณะสงฆ์ไทยมีความสัมพันธ์กับรัฐ ไม่ว่าจะด้านการปกครอง เศรษฐกิจ หรือสังคมการถ้อยที่ถ้อยอาศัย ส่งเสริมและ สนับสนุนซึ่งกันและกัน จะเห็นได้ชัดเจนว่าพระพุทธศาสนาเข้าไปเกี่ยวกับภาครัฐเสมอไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม พระสงฆ์ไม่ได้สังกัดรัฐ แต่ยังคงมีความสัมพันธ์กัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน รัฐมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศปกป้องคุ้มครองประชาชน บ้านเมืองให้เกิดความสงบในส่วนของพระสงฆ์นั้นเป็นผู้นำในด้านจิตวิญญาณ อบรมสั่งสอนให้คนในสังคมให้เป็นคนดีมีศีลธรรมแต่ทั้งรัฐและสงฆ์ต่างก็มีเป้าหมายร่วมกัน คือ ประชาชนซึ่งเป็นรากฐานในการคงอยู่ของทั้งสองสถาบัน ที่มีความโยงใยเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

จากข้อความข้างต้น ได้มีงานวิจัยที่สนับสนุนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ไทยไว้หลายทศวรรษ อาทิเช่น สมบูรณ์ สุขสำราญ⁷⁸ ได้ศึกษาวิจัยและพบว่า ผู้ปกครองประเทศนี้นับตั้งแต่สมัยโบราณจนถึงปัจจุบันต้องมีมาตรการการควบคุมพระสงฆ์ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎข้อบังคับ ความประพฤติของพระสงฆ์และกฎหมายของบ้านเมือง การควบคุมนี้มีมาตรการหลาย ๆ อย่างเช่น การจัดตั้งหน่วยงานของทางราชการ คอยควบคุมดูแลให้แก่พระสงฆ์ จะเห็นได้ว่า ในอดีตพระมหากษัตริย์ทรงดูแลแนะนำควบคุมกิจการของพระสงฆ์เองบางส่วน อีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่จะมีหน่วยงานคอยทำหน้าที่ในนามของพระองค์ เช่น มีกรมสังฆการี และในปัจจุบันก็มีกรมการศาสนา นอกจากมีหน่วยงานของราชการแล้ว ก็คือการควบคุมโดยกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมตลอดมา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ไทยในเชิงกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มีข้อสังเกตได้ 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง พัฒนาการของความสัมพันธ์ของคณะสงฆ์เชิงถ้อยที่ถ้อยอาศัยหรือเชิงครอบงำ โดยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคมมีอิทธิพลสำคัญต่อบุคคลและมาตรการควบคุม ซึ่งจะได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และสังคมทั้งในรูปแบบ และสาระ

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงมาตรการการควบคุมสถาบัน การจัดโครงสร้างขององค์กร และการบริหารกิจการคณะสงฆ์กลายเป็นส่วนขยายของระบบราชการมากขึ้น และเป็นการง่ายที่รัฐจะทำการควบคุมอย่างเคร่งครัด จนสถาบันสงฆ์ขาดอิสระและความเป็นตัวของตัวเอง

⁷⁸ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประการที่สาม ลักษณะการจัดโครงสร้างการบริหารสถาบันสงฆ์ จะคู่ขนานกับโครงสร้างการบริหารของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารของรัฐที่ต้องเกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายศาสนจักรสถาบันสงฆ์นั้น รัฐมักจัดอยู่ในฐานะเด่นกว่า และอยู่ในฐานะที่จะควบคุมสงฆ์โดยเฉพาะ การออกกฎ หรือพระราชบัญญัติ ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์โดยส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เชิงครอบงำ ดังที่จะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3.2.2 ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยในเชิงครอบงำ

ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยในเชิงอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน จัดได้ว่าเป็นความสัมพันธ์เชิงบวก ในทางตรงกันข้าม ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทยก็มีอีกความสัมพันธ์ในเชิงลบ หรือความสัมพันธ์ในเชิงครอบงำ ดังจะเห็นได้จากยุคสมัยที่ผ่านมาวิกฤตเชิงโครงสร้างและพัฒนาการของคณะสงฆ์ไทยที่เผชิญอยู่ ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่ตกทอดมาจากอดีต “ซึ่งมีการปฏิรูป” การบริหารการปกครองไทย ดังตัวอย่างเช่นการปกครองรัฐไทยในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนครั้งที่พระองค์ยังทรงเป็น วชิรญาณภิกขุ ได้จัดตั้งคณะธรรมยุตินิกายซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์สำคัญของคณะสงฆ์ไทย พระพุทธศาสนาที่พระองค์และคณะธรรมยุติพยายามเผยแพร่ มีจุดเน้นหนักที่ การใช้ปัญญาและเหตุผล พิจารณาด้วยตนเองแทนที่จะอาศัยศรัทธาหรือความเชื่อตาม ๆ กัน⁷⁹ ครั้นพระองค์สถาปนาขึ้นเป็นกษัตริย์ พระองค์ได้อิทธิพลของเหตุผลนิยม ผ่านทางระบบการปกครองทำให้พุทธศาสนาถูกลดทอนจนเป็นแต่ประโยชน์ ปัจจุบันพระองค์ได้ตัดทิ้งหลายสิ่งหลายอย่าง อาทิเช่น วิปัสณากรรมฐานออกไปจากหลักสูตร ไม่มีนโยบายให้พระสงฆ์ฝ่ายในกรรมฐานในทางที่เป็นเครื่องหล่อเลี้ยงพรหมจรรย์⁸⁰ อีกทั้งได้ทรงใช้นโยบายรูปแบบการปกครองของรัฐในด้านตำแหน่งหน้าที่ มีประยุกต์ใช้คณะสงฆ์ไทย โดยการจัดตั้งระบบสมณศักดิ์พระสงฆ์ในเขตเมืองได้รับอิทธิพลของการปกครองแผนใหม่ที่ทรงริเริ่มขึ้น

รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งรัฐไทยกำลังเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐชาติ ภารกิจส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่คำนึงถึงการพัฒนาสาธารณูปโภค ที่นำไปสู่การปฏิรูปในแทบทุกนโยบายไม่ว่าการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง การปฏิรูปการศึกษาทั่วราชอาณาจักรไปจนถึงกิจการพัฒนาคณะสงฆ์ให้รวมศูนย์ที่ส่วนกลางเพื่อให้เกิด “คณะสงฆ์

⁷⁹ พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

⁸⁰ มหามกุฏราชวิทยาลัย (2536). 100 ปี มหามกุฏราชวิทยาลัย 2436-2536 นครปฐม, โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย.

แห่งชาติ” จากนโยบายดังกล่าว สะท้อนความเข้มแข็งของรัฐชาติที่มีอำนาจเด็ดขาดเหนือศาสนจักร⁸¹ ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐกับคณะสงฆ์ไทยจึงอยู่ในลักษณะของรัฐครอบงำคณะสงฆ์ได้เป็นอย่างดี เมื่อโครงสร้างของรัฐถูกปรับเปลี่ยน ศาสนาก็จะถูกปรับเปลี่ยนปรัชญาใหม่เพื่อตอบสนองระบบรัฐใหม่ ให้เข้มแข็งขึ้น ท่ามกลางการก่อตัวของรัฐแบบใหม่ได้ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ไทย เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารการปกครองของรัฐ โดยมีการบัญญัติผู้นำในคณะสงฆ์ พร้อมทั้งหลักการได้ทุกปรับเปลี่ยนใหม่ มีการอธิบาย ติความเลือกสรรจริยธรรม เพื่อประโยชน์ต่อรัฐให้ประชาชนเกิดความสำนึกและเกื้อกูลต่อความเป็นชาติ การเน้นหน้าที่ต่อบ้านเมืองเพื่อ สร้างสำนึกแห่งความเป็นพลเมือง การอธิบายทางพุทธศาสนาและการบริหารการปกครองได้ถูกนำมาใช้ให้ไปในทิศทางเดียวกัน

ในการนำหลักธรรมทางพุทธศาสนา มาเสริมสร้างสถานะของผู้ปกครอง ดังที่เห็นได้ชัดเจนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น อันที่จริงมีมาช้านานแล้ว แต่ที่น่าสนใจคือ เรื่องการใช้แบบแผนการปกครองกับจารีตสมัยพุทธกาลสำหรับการสร้างสถานะของผู้ปกครองและระบบการปกครอง ในสมัยนี้เอง ชาติได้เริ่มกลายเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่ทุกชีวิตต้องรับ และพร้อมจะเสียสละเพื่อความคงอยู่ของชาติ⁸² จากข้อความดังกล่าว พระพุทธศาสนา และพระสงฆ์ไทยได้ถูกครอบงำ และถูกนำมารับใช้ลัทธิชาตินิยม พุทธศาสนาในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้นมีลักษณะที่คุณค่าของพระพุทธศาสนาในฐานะหลักธรรมแห่งชีวิตได้ถูกลดความสัมพันธ์ลงจนกระทั่งถูกละเลยไป คุณค่าของพระพุทธศาสนาและบทบาทของพระสงฆ์ที่ได้รับความสนใจมากที่สุด คือคุณค่าต่อสังคม แต่คุณค่าส่วนนี้ถูกดึงไปตอบสนองประโยชน์ของรัฐยิ่งกว่าสิ่งอื่น⁸³ ทั้งหมดนี้คณะสงฆ์ไทยได้ถูกปรับเปลี่ยนบทบาท วินัย และโครงสร้าง ที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัชกาล ซึ่งการปรับเปลี่ยนที่เห็นอย่างเด่นชัดคือ ด้านธรรม (คำสอน) และวินัย (แบบแผน การปฏิบัติ)

โครงสร้างของคณะสงฆ์ไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา คือการรวบรวมคณะสงฆ์ให้เป็นหนึ่งเดียว อยู่ภายใต้ต่องค์การบริหารเดียวกันทั้งราชอาณาจักรโดยอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ หรือกำกับดูแลโดยพระมหากษัตริย์ ถึงแม้ตำแหน่งสังฆราชามีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย แต่สังฆราชไม่เคยมี

⁸¹ อภิชาติ พันธเสน (2544). พุทธเศรษฐศาสตร์ วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ.

กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์.

⁸² สุภาพรธรรม ณ บางช้าง (2535). พุทธธรรมเป็นรากฐานสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง.

กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁸³ พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

อำนาจปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ เป็นแค่ดูแลพระสงฆ์เป็นเมืองๆ เปรียบเสมือนเป็นเจ้าของเมือง ดังหลักฐานว่า ในทำเนียบพระสงฆ์ยุคหลังสุโขทัยเรียกเจ้าเมืองในหลายเมืองว่า พระสังฆราชา พอถึงกรุงรัตนโกสินทร์จึงมีการแต่งตั้งสังฆราชาเป็นประมุขสงฆ์ทั้งปวง โดยบัญญัติสถานะเป็น “สกลสังฆปริณายก” ในราชทินนาม ซึ่งมีความหมายว่าประมุขของสงฆ์ทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้แตกต่างจากตำแหน่งสังฆราชาที่เคยมีมาแต่ปางก่อน⁸⁴

การเปลี่ยนแปลงการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองในช่วงประชาธิปไตยไปเป็นเผด็จการ โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ ได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารคณะสงฆ์โดยโครงสร้างต้องคล้อยตามรัฐไทยซึ่งมีโครงสร้างการบริหารเอื้อต่อรัฐนั่นคือการรวมอำนาจไว้ที่สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคม ส่วนโครงสร้างอื่นๆ ให้ยกเลิก และได้บัญญัติโครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2505 โดยให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายการปกครองและพระปกครองมากขึ้น แต่ด้านการศึกษาและการเผยแพร่วัฒนธรรมนั้นด้อยลง ซึ่งขัดแย้งกับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2484 อย่างเห็นได้ชัด 60 มาตรา ซึ่งไม่มีมาตราใดแบ่งแยกการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่ก็ไม่อาจที่จะสู้การเปลี่ยนแปลงแบบระบอบการปกครองโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำได้

3.2.3 การบริหารการปกครองระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ไทย

รูปแบบการบริหารการปกครองระหว่างรัฐและคณะสงฆ์ไทย ทั้งในความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และความสัมพันธ์เชิงครอบงำ เป็นที่น่าสังเกตว่าการครอบงำคณะสงฆ์โดยรัฐในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ มี 3 ประเด็นสำคัญ คือ บุคคล คณะสงฆ์ไทย และกฎหมาย ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทย โดยจะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาพัฒนาการในแต่ละระยะมีปัจจัยดังโครงสร้างต่อไปนี้

3.2.3.1) ปัจจัยด้านบุคคล

สถาบันพุทธศาสนามีความสัมพันธ์กับชาวไทยมาอย่างยาวนาน เป็นที่ทราบกันว่าชาวไทยยอมรับนับถือพระพุทธศาสนามาตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีจนกระทั่งถึงปัจจุบันสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ โดยได้ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทย ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์เชิงครอบงำ โดยผ่านปัจจัยทางด้านบุคคล แบ่งเป็นลำดับสำคัญ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) พระมหากษัตริย์

⁸⁴ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2532). *พุทธศาสนากับสังคมไทย*. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทบาทของพระมหากษัตริย์ไทยมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับคณะสงฆ์ไทย คณะสงฆ์ขึ้นอยู่กับฝ่ายอาณาจักรคือองค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองทำให้รูปแบบการบริหารการปกครองสงฆ์เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2525 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 ได้นำมหาเถรสมาคมกลับมาโดยมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ได้มีการปรับลดขั้นตอนโครงสร้างในการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ไทยพร้อมทั้งยกเลิกสังฆสภาและ คณะสังฆมนตรี และยังให้อำนาจรัฐผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการลงนามแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม และให้พ้นจากตำแหน่งและมีอำนาจในการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะที่ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ยิ่งกว่านั้นในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช ก็ต้องกระทำโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อทุลเกล้าฯ ที่พิเศษยิ่งกว่าฉบับใดๆคือ การให้อำนาจรัฐในการถอดถอนสมเด็จพระสังฆราช โดยผ่านพระมหากษัตริย์⁸⁵

ในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยสุโขทัยในระยะแรกนั้นยังไม่มี การแตกแยกเป็นนิกายต่าง ๆ พระสงฆ์ในกรุงสุโขทัยนั้นมี 2 คณะด้วยกันคือ พระสงฆ์ฝ่ายหินยานที่มีอยู่ก่อนแล้วในสุโขทัยกับพระสงฆ์ฝ่ายหินยานแบบลังกาวงศ์ที่จาริกมาจากเมืองนครศรีธรรมราช จนกระทั่งสมัยพระพลาลีไท คณะสงฆ์ทั้งสองฝ่ายนี้แยกการปกครองเป็นอิสระจากกัน ซึ่งแต่ละคณะจะมีเจ้าคณะผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดเป็นของตนเองเรียกว่า พระสังฆราช แต่ก็ขึ้นกับฝ่ายบ้านเมือง คือพระมหากษัตริย์⁸⁶ ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีมีระบอบการปกครองยาวนานที่สุดของประเทศไทย การปกครองคณะสงฆ์อยุธยานี้ก็คงดำเนินไปแบบสมัยกรุงสุโขทัย

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น การปกครองคณะสงฆ์ไทยในช่วงรัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 4 นั้นยังคงยึดรูปแบบการปกครองตามแบบอยุธยา เพียงแต่ในช่วงของกรุงธนบุรีก่อนจะถึงกรุงรัตนโกสินทร์นั้นมีเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบต่อคณะสงฆ์ การปกครองคณะสงฆ์ได้รับการแก้ไขให้เรียบร้อยในช่วงพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อทรงโปรดฯ ให้มีการสังคายนาชำระพระไตรปิฎกโดยมีการออกกฎสำหรับควบคุมพระสงฆ์ออกเป็นระยะๆ อีกด้วยเพื่อความบริสุทธิ์แก่พระสงฆ์และพระธรรมวินัย พอถึงสมัยรัชกาลที่ 3 โปรดฯ ให้มีการรวม

⁸⁵ พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอดีต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

⁸⁶ ประเสริฐ ญ นคร (2521). ประวัติศาสตร์สุโขทัยจากจารึก ในงานจารึกและประวัติศาสตร์ของประเสริฐ ญ นคร. นครปฐม, โรงพิมพ์ส่งเสริมการฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

พระอารามหลวงและวัดราษฎร์ในจังหวัดกรุงเทพมหานครเข้าเป็นคณะหนึ่งต่างหากเรียกว่าคณะกลาง
ขึ้นในกรมสมเด็จพระปรมาธิบดีชินโนรส อธิบดีสงฆ์วัดพระเชตุพล⁸⁷

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยราชการที่ 4 ก็ยังคงปกครองตามรูปแบบที่เคยมีมาแต่ครั้ง
รัชกาลที่ 3 พระองค์จะเป็นผู้ก่อตั้งธรรมเนียมติกนิกายขึ้นมาสมัยทรงเป็นวชิรญาณภิกขุแต่จุดประสงค์
ของการก่อตั้งเป็นไปเพื่อความเจริญความสะอาดบริสุทธิ์ของพระพุทธศาสนาโดยเฉพาะข้อวัตรปฏิบัติ
ความประพฤติพระสงฆ์ อีกประการหนึ่งในช่วงรัชกาลที่ 3 และรัชกาลที่ 4 นี้ชาวตะวันตกได้เข้ามามี
บทบาทในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จำเป็นที่ทุกประเทศต้องพยายามปรับตัวให้เข้ากับกระแส
ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมมากขึ้น ถึงแม้ว่าด้านกฎหมายจะเริ่มมีการ
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กฎหมายที่ใช้มาแต่ครั้งรัตนโกสินทร์ตอนต้นล้าสมัยไม่เป็นที่ยอมรับของอารย
ประเทศและจากการปรับปรุงและร่างกฎหมายต่าง ๆ ออกมานี้เองทางด้านศาสนาก็ได้รับการปรับปรุง
และร่างขึ้นมาใหม่ด้วย ดังจะเห็นได้จาก “มาตรา 5 ตริ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจใน
การแต่งตั้งสถาปนาและถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุในคณะสงฆ์” โดยทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นถึง
บทบาทของพระมหากษัตริย์ไทยต่อการบริหารการปกครองที่มีความสัมพันธ์ต่อรัฐชาติและคณะสงฆ์
ไทย

2) นายกรัฐมนตรี

ถือเป็นตำแหน่งสูงสุดในการบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร(การปกครอง) บทบาทของ
นายกรัฐมนตรีถูกกำหนดให้เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับบทกฎหมาย พระ
ราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน เพื่อให้สะดวกแก่การ
บริหารงานคณะสงฆ์อย่างเป็นรูปธรรมและการปกครองโดยรัฐไทยได้ใช้อำนาจในการบริหารงานการ
ปกครองคณะสงฆ์ผ่านนายกรัฐมนตรีเปรียบเสมือนเป็นฟันเฟืองสำคัญซึ่งสนองพระบรมราชโองการ
ดังเห็นได้จากกฎหมายของคณะสงฆ์คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
2535) มาตรา 7 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ โดยมีประเด็นหลักดังนี้
พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่งในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง
ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด
โดยสมณศักดิ์ ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราชในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะ
ผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถร
สมาคมเสนอสมเด็จพระสังฆราชคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และ
สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ยกตัวอย่างเช่นกรณีตั้ง
ผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ลงนามโดย นาย วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี (ปฏิบัติหน้าที่

⁸⁷ แสวง อุดมศรี (2533). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

แพนนายกรัฐมนตรี) ซึ่งได้แต่งตั้งไปเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2547 และพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการแต่งตั้ง คือ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี (เกี่ยว อุปเสณมหาเถร ป.ธ. 9) วัดสระเกศราชวรมหาวิหารซึ่งเป็นพระในฝ่ายมหานิกาย จะเห็นได้ว่ากลไกของรัฐได้ใช้อำนาจควบคุมแทรกแซงกิจการคณะสงฆ์ในกรณีแต่งตั้งดังกล่าว ในอดีตสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้ควบคุมแทรกแซงคณะสงฆ์ อย่างกรณีของพระพิมลธรรม (อาจ อาสภเถร) วัดมหาธาตุซึ่งเป็นพระที่ปฏิบัติดีปฏิบัติชอบและเป็นพระหัวก้าวหน้ากลับถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงกลายเป็นข้อวิจารณ์ในประวัติศาสตร์

3) ข้าราชการประจำ

ข้าราชการประจำที่สังกัด กระทรวง กรม กอง มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบบังคับบัญชา งาน ควบคุม วางแผนและปฏิบัติตามนโยบาย อันเกิดจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ การกำหนดหน้าที่นั้นเป็นไปในลักษณะกว้าง ๆ เปิดช่องทางให้เกิดการตีความและขยายขอบเขตหน้าที่ของตนออกไป ระบบต่างๆ ถูกยึดโยงเข้าด้วยกันด้วยอำนาจบริหารซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ และสั่งการ และปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบอำนาจและระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ได้แก่อำนาจบริหาร ราชการแผ่นดิน ระเบียบการเงินการคลัง ระเบียบการบริหารงานบุคคล เป็นต้น⁸⁸ ซึ่งในกระทรวงศึกษาธิการนั้นได้ออกกฎกระทรวงภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 เพื่อควบคุมคณะสงฆ์ ดังจะเห็นได้จากกฎกระทรวงฉบับที่ 1 พ.ศ. 2507 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2511 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 และกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ราชกิจจานุเบกษา (เล่ม 122), 2548, หน้า 18) เป็นต้น นอกจากนี้กระทรวงศึกษาธิการยังได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลและส่งผ่านนโยบายดังกล่าวไปสู่กรมการศาสนาให้เป็นผู้รับมอบนโยบายและดำเนินการต่อไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่สามนโยบายหลักได้แก่

- นโยบายการพัฒนาการศาสนา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)
- นโยบายการเผยแผ่หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา
- นโยบายการปฏิบัติการป้องกันและแก้ปัญหาสารเสพติด

⁸⁸ ซัยอนันต์ สมุทวณิช (2541). *Good Governance* กับการปฏิรูปการศึกษาการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร, สายธาร.

กระทรวงศึกษาธิการได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ให้หน่วยงานของกรมศาสนาและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนใช้เป็นกรอบทิศทางในการดำเนินงานและจัดทำคำของบประมาณประจำปีงบประมาณ 2545-2549 ตลอดทั้งการติดตามประเมินผล⁸⁹

จากนโยบายเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นบทบาทหน้าที่ของรัฐในเชิงครอบงำคณะสงฆ์ไทยโดยผ่านข้าราชการประจำได้อย่างชัดเจน

ส่วนราชการกรมศาสนา ซึ่งมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่ทำนุบำรุงส่งเสริมพระพุทธศาสนา สนองงานของรัฐ และคณะสงฆ์ด้านการบริหารการปกครอง การศึกษา การเผยแผ่พระพุทธศาสนาและการสาธารณูปการ รวมทั้งสนับสนุนศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง ดังนี้⁹⁰

1) ดำเนินตามการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจญ์ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำและประสานแผนงานของกรมฯ ให้เป็นไปตามนโยบาย และแผนแม่บทของกระทรวงฯ กำกับเร่งรัด ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงานในสังกัด และดำเนินการเกี่ยวกับงานฝึกอบรม และงานสถิติข้อมูลทางศาสนา

3) ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถาน และศาสนวัตถุ

4) ทำนุบำรุงส่งเสริมพระพุทธศาสนา เสริมสร้างศีลธรรม ปุถุฆังคุณธรรม จริยธรรม

5) ควบคุมดูแลการจัดการศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนา การจัดการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา ตลอดจนสนองงานคณะสงฆ์ด้านการปกครองการศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา และการดูแลรักษาสาธารณูปการ

6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

7) ให้การอุปถัมภ์ศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง

8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมฯ หรือตามที่กระทรวงฯ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายจากอำนาจหน้าที่ ภารกิจของกรมศาสนาตามที่กล่าวมาแล้ว กรมการศาสนา จึงได้แบ่งส่วนราชการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นกองต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

8.1) สำนักงานเลขานุการกรม ปฏิบัติงานสารบรรณ ประชาสัมพันธ์ การเงิน การบริหารงานบุคคล งานกฎหมาย ระเบียบ นิตกรรม และสัญญา

⁸⁹ กรมการศาสนา, 2548

⁹⁰ กรมการศาสนา, 2548

8.2) กองแผนงาน จัดทำและประสานแผนการปฏิบัติงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวงฯ การตั้งและจัดสรรงบประมาณ การติดตามประเมินผลการทำงาน การจัดทำศูนย์ข้อมูล การวิจัยด้านศาสนา และการฝึกอบรมบุคลากรทางศาสนา

8.3) กองพุทธศาสนสถาน ดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างวัด ตั้งวัด การรวม ย้าย ยุบ เลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา การเปลี่ยนชื่อวัด การขอยกเว้นภาษี การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา การจัดทำทะเบียนประวัติวัด การบูรณะ และการพัฒนาวัด การออกแบบก่อสร้างอาคาร ศาสนสถาน และอาคารศาสนสมบัติ การสำรวจรังวัดที่ดิน และการออกหนังสือสำคัญที่ดินวัดร้างและที่ดินศาสนสมบัติกลาง

8.4) กองศาสนศึกษา ควบคุม ดูแลการจัดการศึกษาวิชาพระพุทธศาสนาศึกษา โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา และรับสนองงานการศึกษาคณะสงฆ์ การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และการจัดทำสื่อการเรียนการสอนด้านศาสนา

8.5) กองศาสนูปถัมภ์ ดำเนินการเกี่ยวกับงานพระราชพิธี งานพระราชกุศล งานรัฐพิธีงานศาสนาพิธี ให้การอุปถัมภ์ และสงเคราะห์พระภิกษุสามเณร และอุปถัมภ์ศาสนาอื่นที่ทางราชการรับรอง

8.6) สำนักงานพุทธมณฑล ดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้าง ดูแล บำรุง รักษา และบริหารกิจการพุทธมณฑล จัดและส่งเสริมกิจกรรมเพื่อพัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางศาสนา

8.7) สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม รับรองงานสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม การบริหารกิจการปกครองคณะสงฆ์ การขอพระราชทานสมณศักดิ์การถวายนิยัตินัด การจัดทำระเบียบประวัติพระสมณศักดิ์ และพระสังฆาธิการ

8.8) สำนักงานศาสนาสมบัติ ดูแล รักษา จัดการศาสนาสมบัติกลาง วัดร้าง ศาสนสมบัติของวัด ตามที่วัดมอบหมายและจัดหารายได้ ศาสนสมบัติกลาง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมศาสนา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 คือ เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานโดยทั่วไปของกรมการศาสนา

นอกจากนี้กรมการศาสนาและอธิบดีกรมศาสนายังมีอำนาจหน้าที่ตามที่ปรากฏ ดังนี้⁹¹

1) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

1.1) อธิบดีกรมการศาสนา เป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง (หมวด 2 มาตรา 13)

1.2) กรมการศาสนา ทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม (หมวด 2 มาตรา 13)

⁹¹ กรมการศาสนา, 2548

1.3) การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมการศาสนา เพื่อการนี้ให้ถือว่ากรมการศาสนา เป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วย (หมวด 6 มาตรา 40)

2) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

วัดใดที่เป็นวัดร้างและไม่มีพระภิกษุอยู่อาศัยในระหว่างที่ยังไม่มีการยุบวัด ให้กรมการศาสนามีหน้าที่ปกครองดูแลรักษาวัดนั้น รวมทั้งที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และทรัพย์สินของวัดนั้นด้วย (หมวด 5 มาตรา 32 ทวิ)

3) พระราชบัญญัติกำหนดวิध्यฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2527

3.1) ให้อธิบดีกรมการศาสนา เป็นเลขาธิการคณะกรรมการศึกษาของคณะสงฆ์ (มาตรา 6)

3.2) ให้กรมการศาสนา ทำหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาของคณะสงฆ์ (มาตรา 6)

4) พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจย์ พ.ศ. 2534

4.1) ให้อธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย โดยตำแหน่ง (มาตรา 6)

4.2) ให้กรมการศาสนา ทำหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมกิจการฮัจย์แห่งประเทศไทย (มาตรา 14)

5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540

อธิบดีกรมการศาสนา เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองแห่ง โดยตำแหน่ง (มาตรา 17)

ปัจจุบันได้มีการแบ่งส่วนราชการกรมศาสนาเดิม ออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีนโยบายในการพัฒนากิจการพระพุทธศาสนาและสนองงานคณะสงฆ์อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถนำหลักธรรมมาพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน และให้เกิดสันติสุขแก่สังคม นอกจากนี้ ยังมีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครอง และส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแลรักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทาง

พระพุทธศาสนารวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริมพัฒนาบุคคลากรทางศาสนา โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการคณะสงฆ์ กฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิถียฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 2) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครอง
- 3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา
- 4) ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา
- 5) ดูแลรักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง
- 6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา
- 7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนาศึกษา เพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม
- 8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.2.3.2) ปัจจัยด้านคณะสงฆ์ไทย

พระธรรมวินัยเป็นหลักปกครองสูงสุด แต่ทั้งนี้คณะสงฆ์ไทยยังคงขึ้นตรงอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว ตามแบบปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว แม้พระองค์ไม่ได้ทรงบริหารหรือปกครองคณะสงฆ์เองตามแบบรัชกาล ที่ 5 เพราะมีการสถาปนาสมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสให้ดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก มีอำนาจหน้าที่ที่บัญชาการคณะสงฆ์ทั่วราชอาณาจักรใน พ.ศ. 2453 แต่มหาเถรสมาคม ก็ไม่มีอำนาจการบริหารคณะสงฆ์อยู่นั่นเอง อำนาจในการบริหารบัญชาการและตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่พระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรสแต่เพียงพระองค์เดียว ปัญหาในการปกครองคณะสงฆ์จึงเกิดขึ้นเป็นระยะๆ ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทย แบ่งเป็นลำดับขั้นสำคัญๆ ดังต่อไปนี้

1) สมเด็จพระสังฆราช

จากมาตรา 8 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ว่า สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ และทรงตราพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราชโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย พระธรรมวินัย และกฎหมายมหาเถรสมาคม ทั้งนี้ชี้ให้เห็นบทบาทอย่างชัดเจนว่าทรงเป็นประมุขของคณะสงฆ์ไทย ทรงดำรงตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ในการลงลายมือชื่อประกาศแถลงการณ์ต่าง ๆ ของคณะสงฆ์ไทย โดยที่

สมเด็จพระสังฆราชทรงดำรงตำแหน่งหรือลาออกจากตำแหน่ง พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตามพระอัยยาศัย และในกรณีเมื่อไม่มีสมเด็จพระสังฆราชให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช ถ้าสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการมหาเถรสมาคมที่เหลืออยู่เลือกสมเด็จพระราชาคณะรูปหนึ่ง ผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชในเมื่อสมเด็จพระสังฆราชไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือไม่อาจทรงปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา 10 ได้ระบุไว้ว่า สมเด็จพระสังฆราชจะได้ทรงแต่งตั้งให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่สมเด็จพระสังฆราชมิได้ทรงแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคสาม หรือสมเด็จพระราชาคณะซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชได้ ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราชตามมาตราในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสงฆ์ ได้บัญญัติกรณีต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อสมเด็จพระสังฆราช และระบุข้อปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของตำแหน่งและทายาทสมเด็จพระสังฆราชได้อย่างเด่นชัด แต่ทั้งนี้เพื่อ ประโยชน์แห่งมาตรา 8 และป้องกันการผูกอำนาจ ได้บัญญัติมาตรา 5 เพื่อใช้ควบคุม โดยมีใจความว่า บรรดาอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุตำแหน่งใดรูปใดหรือหลายรูปร่วมกันเป็นคณะตามที่เห็นสมควรได้บรรดาอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในสังฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์กร สมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและกฎระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุตำแหน่งใดหรือคณะกรรมการสงฆ์ใดซึ่งไม่มีในพระราชบัญญัตินี้ ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจกำหนดโดยกฎหมายมหาเถรสมาคมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพระภิกษุตำแหน่งใดรูปใดหรือหลายรูปร่วมกัน เป็นคณะตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างและกลไกการกระจายอำนาจของคณะสงฆ์ไทยโดยรัฐใช้อำนาจความสัมพันธ์ทั้งเชิงถ้อยที่ถ้อยอาศัยเชิงครอบงำผ่านกลไกดังกล่าวเป็นสำคัญ

2) มหาเถรสมาคม

ถือได้ว่าเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ไทย โดยรวมอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ มีหน้าที่ในการตรากฎ ออกข้อบังคับ วางระเบียบ หรือออกคำสั่งมหาเถรสมาคม เพื่อประโยชน์ต่อการปกครองคณะสงฆ์ เช่นการกำหนดเขตปกครอง กำหนดตำแหน่ง หรือแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการแต่ละระดับเป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงตัดสินพระทัยไม่ได้ แต่การใดที่ทรงดำเนินการเองได้ก็

ทรงดำเนินการเอง⁹² หากกล่าวโดยหลักการแล้วมหาเถรสมาคมจะมีความทำงานอย่างเป็นระบบและเข้มแข็งโดยการบริหารงาน การใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมการกระทำในนามของกรรมการ เรียกว่า กรรมการมหาเถรสมาคม โดยสมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชอาคณที่สมเด็จพระราชาทรงแต่งตั้งไม่เกิน 12 รูป เป็นกรรมการ ซึ่งกรรมการโดยตำแหน่งนั้นจะดำรงตำแหน่งตลอดไปโดยดูได้จาก มาตรา 12 มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และพระราชอาคณที่สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 12 รูปเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรรมการศาสนาเป็นเลขาธิการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่งและให้กรรมการศาสนาทำหน้าที่สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม และกรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ โดยมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
- 2) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
- 3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การสงเคราะห์ การเผยแผ่การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
- 4) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
- 5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้ข้อบังคับได้ และเพื่อรักษาหลักพระธรรมวินัยเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมจะตรากฎหมายมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดโทษหรือวิธีลงโทษทางการปกครอง สำหรับพระภิกษุและสามเณรที่ประพฤติให้เกิดความเสียหายแก่พระศาสนาและการปกครองคณะสงฆ์

ในกรณีที่ประธานกรรมการมหาเถรสมาคมไม่อาจมาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุมมหาเถรสมาคม และมีได้มอบหมายให้สมเด็จพระราชาคณะรูปใดรูปหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน ให้สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนและการประชุมมหาเถรสมาคมต้องมีกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ระเบียบการประชุมมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชเป็นผู้ทรงแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม หรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ตามมติมหาเถรสมาคมประกอบด้วยพระภิกษุหรือบุคคลอื่นจำนวนหนึ่ง มีหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องที่จะเสนอต่อมหาเถรสมาคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มหาเถรสมาคมมอบหมาย โดยขึ้นต่อมหาเถร

⁹² แสวง อุดมศรี (2547). คณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์พระยุววงศ์พรินต์ติ้ง.

สมาคม การจัดให้มีคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฝ่ายต่าง ๆ การแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการหรืออนุกรรมการและระเบียบการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบมหาเถรสมาคม

การปกครองตามลำดับชั้นตอน เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะหน เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล เจ้าอาวาส การปกครองแต่ละคณะมีการปกครองกันเป็นลำดับชั้นลงไป คือ สมเด็จพระราชาคณะ เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะรอง พระราชาคณะ พระครูและเจ้าอาวาส การปกครองคณะสงฆ์แต่ละคณะได้กำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ในการปกครองตามลำดับชั้นไว้ให้บรรพชิตเป็นผู้ปกครองตามตำแหน่ง ดังนี้ (1) เจ้าคณะใหญ่ (2) รองเจ้าคณะใหญ่ (3) ผู้ช่วยเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายขวา (4) ผู้ช่วยเจ้าคณะใหญ่ฝ่ายซ้าย (5) ปลัดขวา (6) ปลัดซ้าย (7) รองปลัดขวา (8) รองปลัดซ้าย (9) ผู้ช่วยปลัดขวา (10) ผู้ช่วยปลัดซ้าย (11) เจ้าอาวาส (12)รองเจ้าอาวาส (13) ผู้ช่วยเจ้าอาวาส (14) พระภิกษุสงฆ์ในวัดนั้น ๆ โดย สมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งบรรพชิตในคณะสงฆ์เป็นรองเจ้าคณะใหญ่ จนถึงลำดับชั้นของผู้ช่วยปลัดซ้าย ตามที่เจ้าคณะใหญ่เสนอ ในแต่ละคณะสงฆ์เจ้าคณะใหญ่มีอำนาจแต่งตั้ง เจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาส โดยระดับชั้นตั้งแต่เจ้าอาวาสขึ้นไป ทั้งหมดนี้ บทบาทหน้าที่การปกครองโดยสำคัญ จะต้องยึดถือให้เป็นไปธรรมวินัย และปกครองบรรพชิตและวัดตามที่เจ้าคณะใหญ่ได้รับมอบหมายตามคำสั่งของมหาเถรสมาคม อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ให้ดำเนินไปด้วยดี อีกทั้งในเรื่องของการระงับอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา ระดับเหนือขึ้นไป⁹³ แต่ในปัจจุบันคณะสงฆ์คิดแต่จะพึ่งอำนาจรัฐ คืออาศัยองค์กรของรัฐให้มาช่วยสนองงานโดยมุ่งใช้อำนาจตามกฎหมายมากกว่าหลักเหตุผลตามหลักของพระธรรมวินัย

พระสงฆ์ จากมาตรา 5 ทวิ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 หมายความว่า บรรดาพระสงฆ์ที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมาย ที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร ซึ่งภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว พระสงฆ์ได้เข้ามามีบทบาทในคณะสงฆ์ไทยมากขึ้น โดยการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงพระราชบัญญัติเก่าประกอบกับรัฐบาลสมัยนั้นประสงค์จะให้อนุวัติการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองรัฐจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้นในปีพุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายอาณาจักรอย่างกว้างขวางจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ การดำเนินงานบุคคลผู้ไม่เข้าใจต่อการปกครองตามแบบวัฒนธรรมท้องถิ่น

⁹³ พระเทพเวที (ประกอบ ธรรมเสฏโฐ), 2541, หน้า 417

เพียงพอเข้าไปทำงาน ดังนั้นเมื่อมีการเรียกร้องให้แก่ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. 2477 กลุ่มพระสงฆ์ “คณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนา” จึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นมา และได้นำร่างเสนอต่อบคณะรัฐบาลเป็นที่น่าสังเกตว่าบทบาทของพระสงฆ์ได้มีการพัฒนาการควบคู่กันไปกับการร่างพระราชบัญญัติ แม้ร่างนั้นจะไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม และหลังจากช่วงการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครอง คณะราษฎรได้ทำการเข้ายึดอำนาจพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบบประชาธิปไตยการเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความตื่นตัวในระบบประชาธิปไตยทั้งในกลุ่มประชาชนและคณะสงฆ์ ในช่วงเหตุการณ์ปฏิวัติ พ.ศ. 2475 พระสงฆ์สามเณรมีความสนใจตื่นเต้นที่จะให้มีรัฐธรรมนูญสำหรับการปกครองพระสงฆ์บ้างเหมือนกับรัฐธรรมนูญฝ่ายอาณาจักร พระสงฆ์เหล่านั้นต่างทำการเรียกร้องเสรีภาพ ความเสมอภาคที่จะให้พระสังฆราชอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ แต่พระราชบัญญัติก็ได้เพียงบัญญัติว่า คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม การจัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายมหาเถรสมาคม ความสัมพันธ์ของรัฐและคณะสงฆ์ไทย ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์เชิงครอบงำ โดยผ่านกฎหมาย ได้แสดงออกให้เห็นเด่นชัดในรูปของพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ โดยสรุปเป็นสาระสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติสงฆ์ ร.ศ. 121 การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยรัชกาลที่ 1 แม้จะมีโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์อย่างเป็นระบบและมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น แต่อำนาจในการตัดสินใจการสั่งการของพระสงฆ์ไม่ได้อยู่ที่พระสังฆราชหรือพระราชาคณะอย่างแท้จริงทั้งหมด อำนาจในการตัดสินใจ การสั่งในส่วนกลางอยู่กับพระมหากษัตริย์เป็นส่วนมาก จะเห็นได้จาก “กฎพระสงฆ์” ซึ่งพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก โปรดฯ ให้มีกำหนด การดำเนินคดีกับพระสงฆ์ที่ประพฤติมิชอบในวินัย พระมหากษัตริย์ทรงเข้าไปจัดการแก้ไขเองโดยฝ่ายบุคคลของรัฐคือสังฆการี ทำให้พระสงฆ์ดูคล้ายกับว่าจะอ่อนแอในการปกครองไปด้วยซึ่งปัญหาในการปกครองคณะสงฆ์สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การที่ทางราชสำนักได้ออกกฎหมายสำหรับพระสงฆ์ ถึง 10 ฉบับในสมัยรัชกาลที่ 1 มาควบคุมความประพฤติของพระสงฆ์ แสดงให้เห็นว่าพระสงฆ์ไม่มีความสามารถที่จะควบคุมกันเองได้ เหตุที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์จะควบคุมดูแลพระสงฆ์อย่างใกล้ชิดนั้นเพราะว่าพระองค์มีพระราชประสงค์จะให้คณะธรรมยุติกนิกายที่พระองค์ทรงก่อตั้งขึ้นสมัยเป็นพระวชิรญาณภิกษุขึ้นดำรงอยู่ต่อไปเพื่อเสริมสร้างพระบารมีทางการเมืองของพระองค์ ในช่วงที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงครองราชย์อยู่นั้นพระองค์ก็ยังโปรดฯ ให้คณะธรรมยุติกนิกายขึ้นอยู่กัคณะกลางอยู่เพื่อป้องกันการครหาว่าทำให้สงฆ์แตกแยกกันหรือป้องกันการ

กล่าวหาว่าใช้พระราชอำนาจบีบบังคับให้คณะสงฆ์ส่วนใหญ่ยอมรับพระสงฆ์คณะธรรมยุติกนิกายที่พระองค์ทรงสถาปนาขึ้นมา⁹⁴

ช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ขึ้นครองราชย์สมบัติ พระองค์ได้ปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังโปรดฯ ให้มีการปฏิรูประบบราชการทั้งด้านโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปเพื่อพัฒนาและความเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งคือการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางอันจะนำไปสู่บูรณาการของชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม⁹⁵ การที่พระองค์ได้พยายามปฏิรูประบบการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนี้เอง ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารงานคณะสงฆ์อย่างมากมายคือการออกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์เพื่อแก้ปัญหาในการปกครองคณะสงฆ์ในปี พ.ศ. 2445 (ร.ศ.121) ซึ่งถือว่าเป็นการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์โดยตรงเป็นครั้งแรกของไทย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 นี้ ขึ้นแรกพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชประสงค์จะให้ตรวจสอบกฎหมายเก่าเพื่อหาข้อลงโทษพระสงฆ์ผู้ประพฤติผิดจากพระธรรมวินัย แต่ปรากฏว่าไม่มีบทลงโทษภิกษุโดยตรง นอกจากให้ลาสิกขาและลงโทษโยมพ่อโยมแม่ ดังนั้น พระองค์ทรงประสงค์จะให้ขยายกฎหมายออกไปเพื่อเป็นการบังคับคณะสงฆ์ให้เป็นระเบียบขึ้น พระองค์ได้ทรงโปรดฯ ให้นำไปปรึกษากับเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ พร้อมสมเด็จพระราชคณะเจ้าคณะใหญ่ทั้ง 4 ว่า เห็นด้วยประการใด ปรากฏว่าในส่วนเสนาบดีเมื่อมีการประชุมเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ร.ศ. 121 มีข้อที่ต้องถกเถียงกันหลายประการเรื่องของอำนาจมหาเถรสมาคมในมาตรา 4 ซึ่งถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่มหาเถรสมาคมมาก ที่คำตัดสินของมหาเถรสมาคมตั้งแต่ 5 พระองค์ขึ้นไปถือว่าเป็นสิทธิ์ขาดผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้ หมายความว่าพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะคัดค้านมหาเถรสมาคมได้ในเรื่องที่พระราชทานขอคำปรึกษาเกี่ยวกับคณะสงฆ์ แต่กรมหลวงดำรงราชานุภาพเห็นว่าพระมหากษัตริย์คงจะไม่คัดค้านในข้อที่เห็นว่าขัดกับพระธรรมวินัย จึงไม่จำเป็นต้องเขียนไว้ในพระราชบัญญัติ แม้ว่ากรมหลวงดำรงราชานุภาพ (พระยศขณะนั้น) เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจะชี้แจงไม่ขัดเท่าที่ควรแต่ก็ทำให้การประชุมในวันนั้นยุติลงได้และประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน ร.ศ. 121 และรอลงในราชกิจจานุเบกษาต่อไป ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พระราชบัญญัติ

⁹⁴ ศรีสุพร ช่วงสกุล (2529). ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ ศึกษากรณียุติธรรมยุติกนิกาย พ.ศ. 2368-2464. ศิลปศาสตร์มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁹⁵ สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม. กรุงเทพมหานคร, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฉบับนี้ในส่วนที่ร่างผู้มีอำนาจฝ่ายบ้านเมืองเป็นผู้คิดร่างเองทั้งหมดแล้วจึงส่งไปปรึกษาฝ่ายคณะสงฆ์ภายหลัง⁹⁶

การบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดผลตามมาหลายอย่างทั้งต่อรัฐและคณะสงฆ์ไทย Reynold ตั้งข้อสังเกตว่า การตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ฉบับนี้ เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้อยู่ในรูปแบบเดียวกับฝ่ายอาณาจักรในแง่ของกฎหมายกล่าวคือ ได้ให้อำนาจรัฐในการควบคุมพระสงฆ์ได้เต็มที่ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจนอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการดำเนินการให้พระสงฆ์ปกครองกันเอง เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของรัฐให้เหลือเพียงเฉพาะฝ่ายอาณาจักรโดยจะทำหน้าที่ให้ความอุปถัมภ์ การให้ข้อเสนอแนะและคอยแก้ปัญหาบางสิ่งบางประการนั้นคือ เมื่อคณะสงฆ์สามารถแก้ปัญหาภายในให้ยุติลงได้ด้วยความเรียบร้อยแล้วก็ไม่จำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง แต่หากมองจากผู้ปกครองซึ่งเป็นพระสงฆ์เองแล้วจะเห็นว่าในแง่พระศาสนานั้นปรากฏว่า เกิดความเหลื่อมล้ำในแง่ของการบริหาร นั่นก็เพราะว่าจุดมุ่งหมายของการร่างแท้จริงนั้นเพื่อต้องการรวมศูนย์อำนาจฝ่ายคณะสงฆ์เข้าสู่ส่วนกลาง จนเกิดมีพระสงฆ์กลุ่มหนึ่งเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการปกครองคณะสงฆ์ฉบับ พ.ศ. 2477 ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมาเป็นระบบประชาธิปไตย ความขัดแย้งของคณะสงฆ์ขยายใหญ่ขึ้นจนเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องยื่นมือเข้าไปทำการแก้ไขเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและยุติธรรมจึงได้ประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2484

2) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 หลังจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ และการพระศาสนา พ.ศ. 2477 มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งที่เนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้เน้นเหตุผลและเนื้อความแห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไปในทำนองที่คณะสงฆ์มีระเบียบการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันโดยไม่แบ่งแยกเป็นสำคัญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะปฏิสังขรณ์การพระศาสนาได้เคยส่งร่างไปให้มหาเถรสมาคม มหาเถรสมาคมไปรับพิจารณา โดยความจำใจ เนื่องจากในช่วงที่ระเบียบวาระการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ บรรยายการเคลื่อนไหวของคณะสงฆ์ภายนอกได้ตื่นตัวกันมากด้วยเรื่อง พระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ รัฐบาลเห็นว่าศาสนาเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การพิจารณาในเรื่องการปกครองต้องพิจารณาให้รอบคอบเพราะมีผลกระทบต่อจิตใจของประชาชน ทำให้เกิดการประชุมลับเพื่อเลือนโยบายให้รัฐบาล ในครั้งนี้นับเป็นเรื่องสำคัญที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์จากระบบและปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้เกิดการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และได้เกิดปัญหาในการดำเนินงานกิจการคณะสงฆ์หลายอย่าง เช่น ปัญหาการดำเนินกิจการคณะสงฆ์แบบสังฆสภาที่

⁹⁶ มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2535, หน้า 2

ถูกมองว่าผิดขนบธรรมเนียมประเพณี เสียระบบ “อาวุโส” ปัญหาความขัดแย้งระหว่างนิกายและกลุ่มนิกาย ล้วนเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การยกเลิก พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 สู่การยกร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ขึ้น เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ.2505 โดยต้องการให้คณะสงฆ์ มีการปกครองเดียวกันกับการปกครองรัฐ⁹⁷

รัฐพยายามสร้างความสัมพันธ์กับคณะสงฆ์ในฐานะตัวแทนที่เห็นชัดที่สุดของศาสนา โดยการเข้าไปมีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เมื่อดูจากโครงสร้างของการปกครองระบบสังฆสภา โดยภาพรวมแล้วน่าจะเป็นโครงสร้างที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะมีรูปแบบในการแบ่งงานตามหน้าที่ของแต่ละองค์การอย่างเป็นระบบ มีผู้รับผิดชอบแต่ละองค์การอย่างชัดเจนเพราะนโยบายต่าง ๆ ในการทำงานได้ถูกกำหนดโดยพระสงฆ์ซึ่งเป็นตัวแทนของสงฆ์ส่วนใหญ่ในสังฆสภา แต่ในขณะเดียวกัน ปัญหาในรูปแบบใหม่ได้เกิดขึ้นก็คือ ความไม่เคยชินกับระบบปกครองแบบสังฆสภาของพระเถระผู้ใหญ่ในสังฆสภานั้นเองกล่าวคือ พระสงฆ์ที่เป็นสมาชิกสังฆสภาต่างมีอายุพรรษาที่แตกต่างกันมาก ดังนั้นความคิดเห็นและการแสดงออกย่อมแตกต่างกัน เป็นผลให้เกิดช่องว่างทางความคิดจนกลายเป็นปัญหาและยากต่อการประสานให้เกิดความผสมกลมเกลียว จากเหตุผลหลายประการได้นำไปสู่การล้มล้าง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ที่คณะสงฆ์ฝ่ายอุทธรณ์เห็นว่าจะเป็นการเสียเปรียบนั่นเอง นอกจากความพยายามของรัฐบาลที่จะรวมพระสงฆ์ทั้งสองนิกายเป็นสมาชิกสังฆสภาต่างมีอายุและพรรษาแตกต่างกันมากให้อยู่ร่วมกัน ไม่สัมฤทธิ์ผลแล้ว การปกครองคณะสงฆ์ของทั้งสองฝ่ายดูจะไม่สำเร็จผล ในแง่พฤตินัยแล้วจะไม่ราบรื่นเพราะว่าในส่วนของพระเถระในมหานิกายเมื่อได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะระดับใดก็ตาม วัตรธรรมยุติกจะไม่ขึ้นตรงต่อฝ่ายสายบังคับบัญชาที่มีเจ้าคณะฝ่ายมหานิกาย ทำให้เกิดปัญหาอย่างเด่นชัดถึงการแยกกันปกครองคณะสงฆ์ ซึ่งก็นำไปสู่ข้ออ้างในการล้มเลิกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ในเวลาต่อมา

3) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 การเปลี่ยนแปลงการบริหารกิจการคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 นั้น เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในช่วงหลัง พ.ศ. 2500 ซึ่งเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยไปเป็นเผด็จการทหารโดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้นำ เมื่อยึดอำนาจทำลายรูปแบบประชาธิปไตยและสถาปนาเผด็จการทหารแล้วอุดมการณ์พัฒนาก็แทนที่อุดมการณ์ประชาธิปไตยโดยรัฐภายใต้การปกครองในทรศนะของจอมพลสฤษดิ์ มุ่งพัฒนาความเจริญเติบโตเศรษฐกิจโดยการขยายถนนหนทาง การสร้างเขื่อนการขยายระบบราชการ การศึกษาการเพิ่มสมรรถนะและการขยายกองทัพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือบูรณาการภายในชาติทั้งในด้านความเชื่อ วัตรธรรมและทางการปกครอง การสร้างบูรณาการในทรศนะนี้นับรวมตั้งแต่

⁹⁷ จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (2531). พัฒนาการการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2489-2527. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

การจัดระเบียบสังคมให้เรียบร้อย บูรณาการทางด้านการปกครองตั้งแต่การปราบปรามนักเลง อันธพาลจน ถึงกลุ่มคณะบุคคลที่มีความคิดหรืออุดมการณ์ทางการเมือง เพื่อการเปลี่ยนแปลงที่ ตรงกันข้ามกับของรัฐ การจัดการพระสงฆ์เพื่อการพัฒนาขึ้นจึงต้องคล้อยตามโครงสร้างการปกครอง และการบริหารดังกล่าว⁹⁸

โครงสร้างการบริหารตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีสาระสำคัญ คือ ยกเลิก สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธรโดยแยกอำนาจที่องค์กรทั้งสามเคยเป็นผู้ใช้ออกจากกันโดย ให้สมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมเป็นผู้ใช้เมื่อรูปแบบประชาธิปไตยในฝ่ายรัฐ ก่อให้เกิดความ แตกแยกภายในสังคม และก่อให้เกิดความอ่อนแอภายในชาติ ซึ่งเป็นจุดอ่อนให้ลัทธิและขบวนการ ต่างชาติโดยเฉพาะคอมมิวนิสต์เข้ามาบ่อนทำลายแทรกแซง อันได้แก่ สถาบันพระมหากษัตริย์และ ศาสนา ในเมื่อรูปแบบและวิธีการประชาธิปไตยมีจุดอ่อน การจัดการบริหารกิจการคณะสงฆ์ซึ่งมี โครงสร้างการบริหารและปกครองแบบฝ่ายอาณาจักรเป็นตัวแบบโดยการรวมอำนาจไว้ที่สมเด็จพระ สังฆราชและมหาเถรสมาคม สิ่งที่เห็นเด่นชัดในด้านโครงสร้างของคณะสงฆ์ไทย คือ การรวบรวม คณะสงฆ์ให้เป็นหนึ่งอยู่ภายใต้ต่อการบริหารเดียวกัน กำกับดูแลโดยพระมหากษัตริย์

จากการที่รัฐใช้อำนาจเข้าไปหนุนและครอบงำพระสงฆ์ พร้อมทั้งเผยแพร่การศึกษาแบบ แขนใหม่ หรือด้วยการส่งพระสงฆ์ไปประกาศศาสนาด้วยวิธีการมิชชันนารี หรือการที่รัฐได้ครอบงำ โดยการออกกฎหมายต่าง ๆ อาทิ พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ร.ศ. 121 พระราช กฤษฎีกาแต่งตั้งพระอุปมาย์ พ.ศ. 2456 หรือแม้แต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 ล้วนแล้วแต่ ทำให้สงฆ์ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางมีอำนาจมากขึ้น จะเห็นได้จากแผนภาพอำนาจทั้งหมดถูกดึงมาสู่ ส่วนกลาง อีกทั้งมีการออกกฎหมายให้พระเถรต้องสังกัดวัด จุดหมายของรัฐต้องการจะครอบงำคณะ สงฆ์โดยให้พระเถรทุกรูปอยู่ในสายตาของพระสงฆ์ที่ทางการไว้ใจมอบหมายให้เป็นเจ้าอาวาส การใช้ อำนาจผ่านตัวบุคคล การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และการออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นความพยายามที่รัฐ จะลิดรอนอำนาจของชุมชนต่าง ๆ ไปด้วย ถึงแม้การยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองคณะ สงฆ์ ร.ศ.121 และการแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 จะทำให้คณะสงฆ์มีความเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการแยกอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการออกจากกันและการมีสังฆ สภาถ่วงดุลกับสังฆมนตรี โดยมีคณะวินัยธรทำหน้าที่ตัดสินอธิกรณ์ อีกทั้งยังให้ยุบมหาเถรสมาคมและ กำหนดให้สมเด็จพระสังฆราชเป็นเพียงประมุข ไม่มีอำนาจบริหารคณะสงฆ์ แม้กระนั้น สิ่งหนึ่งที่ยังสืบ ทอดมาไม่เปลี่ยนแปลงคือ การให้อำนาจแก่รัฐในเรื่องสำคัญหลายเรื่องเกี่ยวกับคณะสงฆ์ อาทิ การ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการลงนามแต่งตั้งคณะสังฆมนตรี ประธานและรอง

⁹⁸ คณิศร จันทบุตร (2528). การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477-2484. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประธานสังฆสภา นอกจากนี้ยังสามารถเรียกประชุมวิชาสามัญสังฆสภาและเสนอบัญญัติต่อสังฆสภาได้⁹⁹

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 ได้ทำให้มหาเถรสมาคม มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จพร้อมทั้งยกเลิกสังฆสภาและคณะสังฆมนตรี และยังให้อำนาจรัฐผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการลงนามแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม และให้พ้นจากตำแหน่งและมีอำนาจในการประกาศนามสมเด็จพระราชาคณะที่ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช ยิ่งกว่านั้น ในการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช ก็ต้องกระทำโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อทุลเกล้าฯ ที่พิเศษยิ่งกว่าฉบับใด ๆ คือการให้อำนาจรัฐในการถอดถอนสมเด็จพระสังฆราชด้วย

ส่วนอีกแนวทางหนึ่งกลับมองว่า รัฐควรมีภารกิจเชิงแผ่ขยายได้โดยไม่จำกัด จึงไม่ควรเน้นการตีกรอบตั้งแนวทางแรก หากแต่มองว่า รัฐนั้นคือสถาบันที่มีขึ้นเพื่อสนองประโยชน์ของส่วนรวม ฉะนั้น ความผาสุกของส่วนรวม จึงควรเป็นเป้าหมายสูงสุดเพียงประการเดียวของรัฐ การใดก็ตามที่เป็นไปเพื่อความผาสุกของส่วนรวม รัฐย่อมสามารถทำได้โดยไม่มีขีดจำกัด แม้ว่าการณ์นั้นๆ จะเข้าไปกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลสักเพียงไรก็ตาม แนวความคิดนี้จึงเป็นพื้นฐานอย่างดีสำหรับรัฐตำรวจ (Police State) ซึ่งจะมุ่งเน้นการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐเป็นสำคัญ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้การแทรกแซงในกิจการของเอกชนจะเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ดี แต่ผลที่ออกมาอาจเป็นการทำลายสิทธิส่วนบุคคลของปัจเจกชนโดยสิ้นเชิงก็ได้ หากจะใช้แนวคิดนี้ในทางปฏิบัติ จริงๆ แล้วควรต้องแยกแยะลงไป ในรายละเอียดว่า กรณีใดบ้างที่จัดได้ว่าเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้กระทบถึงปัจเจกชนให้น้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ที่เป็นตัวแทนของแนวความคิดนี้ไม่เคยพิจารณาแยกแยะเนื้อหาของประโยชน์และความผาสุกของส่วนรวมลงไป ในรายละเอียดแต่อย่างใด

CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3 การใช้อำนาจรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาแบบเถรวาทโดยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

3.3.1 การใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

การศึกษาภาษาบาลีในพุทธศาสนามีมาตั้งแต่สมัยโบราณ พระมหากษัตริย์บางพระองค์ทรงเป็นผู้เชี่ยวชาญในภาษาบาลี สามารถลงบอกบาลี (สอน) ได้ด้วยพระองค์เอง อีกทั้งยังทรงมีการอุทิศพระราชมณเฑียรเป็นที่เรียนสำหรับพระสงฆ์ ศาสนาพุทธนับได้ว่าเป็นศาสนาที่มีประวัติศาสตร์

⁹⁹ พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอดีต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

อันยาวนานและถือได้ว่าเป็นศาสนาที่ทรงคุณค่าศาสนาหนึ่งของไทย¹⁰⁰ กษัตริย์ทุกพระองค์ผู้เป็นศาสนูปถัมภกตั้งแต่โบราณมา จึงทรงทำนุบำรุงสนับสนุนการเล่าเรียนพระปริยัติธรรม และทรงยกย่องพระภิกษุสามเณรที่เรียนรู้พระพุทธวจนะ โดยได้พระราชทานราชูปการต่างๆ มีนิตยภัตร สมณศักดิ์ เป็นต้น การจัดสอบบาลีหรือการสอบสนามหลวงจัดว่าเป็นการวัดความรู้ชั้นสูงของคณะสงฆ์ไทยโดยพระบรมราชูปถัมภ์

ตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้น วัดมีบทบาทและเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดศึกษามาโดยตลอด ต่อมาได้มีการปฏิรูประบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 จึงได้จัดตั้งโรงเรียนหลวงขึ้น อันนำมาสู่ระบบการศึกษาแบบโรงเรียน จากระบบการศึกษาที่สอนที่บ้าน ที่วัดและที่วัง ดังนั้น การจัดการศึกษาในยุคสมัยนี้ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด

การจัดการเกี่ยวกับคณะสงฆ์ของประเทศไทยได้เกิดขึ้นเป็นรูปเป็นร่างและมีอำนาจตามกฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียว ภายใต้ชื่อองค์กรที่รู้จักกันในปัจจุบันว่า "มหาเถรสมาคม" กฎหมายสำคัญที่ทำให้มหาเถรสมาคมเกิดขึ้นเป็นสถาบันทางกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ในขณะนี้คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2535 โดยมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรทางศาสนาตามกฎหมาย มีพระสังฆาธิการเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย หากพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและฉบับที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยเป็นระบบผสมมีทั้งความเป็นรัฐฆราวาสและรัฐศาสนาโดยรัฐครอบงำกิจการของคณะสงฆ์ในเรื่องต่างๆ แต่กลับมีความสัมพันธ์กับรัฐเสมือนว่า มหาเถรสมาคมเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐ และมหาเถรสมาคมเองก็ยอมรับผลจากการปฏิบัติของฝ่ายรัฐเสมอมา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า "การศึกษา" หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม..."¹⁰¹

ปัจจุบันการจัดการศึกษาโดยสถาบันศาสนาได้บัญญัติไว้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ในมาตรา 12 ระบุว่า "นอกเหนือจากรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บุคคล ครอบครัว องค์กรชุมชน องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา สถานประกอบการ และสถาบันสังคมอื่น มีสิทธิในการจัดการศึกษา ..."¹⁰²

มหาเถรสมาคมได้จัดตั้งขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายของรัฐ และเป็นผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐและแทนรัฐอยู่ การปกครองของคณะสงฆ์จึงไม่มีกำแพงแบ่งแยกไปจากรัฐ ทำให้มหาเถรสมาคมมี

¹⁰⁰ palidict. (2559). "พัฒนาการการเรียนภาษาบาลี (Development of Pali Learning)" Retrieved 2 เมษายน 2559, from <http://www.palidict.com/node/77>.

¹⁰¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

¹⁰² มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ความสัมพันธ์กับรัฐในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านตำแหน่งพระสังฆาธิการ การได้รับงบประมาณจากรัฐ เป็นต้น การปกครองสงฆ์ไทยในปัจจุบันจึงมิใช่เกิดจากการตั้งของการรวมตัวของคณะสงฆ์ในฐานะปัจเจกชน แต่เป็นการรวมกันภายใต้แนวความคิด ความเชื่อทางศาสนาอย่างเดียวกัน

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ผู้เขียนเห็นว่า เป็นเสาหลักสำคัญอย่างหนึ่งสำหรับพุทธศาสนาแบบเถรวาท ที่มีใช้พิธีกรรมหรือความเชื่ออื่นใด จึงทำให้รัฐมีการออกกฎหมายให้สิทธิและเสรีภาพแก่คณะสงฆ์ให้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาดังกล่าว จึงปรากฏการใช้เสรีภาพในเชิงสัมพันธ์ของคณะสงฆ์ ดังนี้

ประการแรก การมีส่วนร่วมของคณะสงฆ์ในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีไม่จำเป็นต้องมีหลักสูตรตามแบบที่รัฐ (กระทรวงศึกษาธิการ) กำหนดไว้ และไม่ใช้การจัดการศึกษาเฉพาะในโรงเรียนเท่านั้น คณะสงฆ์ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการจัดการศึกษารูปแบบอื่นที่มีใช้ในรูปแบบของโรงเรียนได้

ประการที่สอง บทบาทในการจัดทำหลักสูตรพระปริยัติธรรมแผนกบาลีทั้งหมด คณะสงฆ์มีหน้าที่ตรวจสอบและดูแลกันเองในด้านความสอดคล้องและเหมาะสมกับความความเชื่อในพุทธศาสนาแบบเถรวาท คณะสงฆ์ย่อมมีเสรีภาพที่จะจัดการการศึกษาตามความเหมาะสม ความคิดและความเชื่อในทางพุทธศาสนาแบบเถรวาทนั้น ส่วนบทบาทของรัฐในการเข้ามาควบคุมดูแลนั้น รัฐไม่ได้เข้ามาจัดการเอง โดยเฉพาะเรื่องมาตรฐานกลางการสอบวัดความรู้กลางและคุณภาพของครูผู้สอนพระปริยัติธรรมแผนกบาลี โดยในปัจจุบัน รัฐได้มอบหมายให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษาของ คณะสงฆ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี (3)¹⁰³

การใช้อำนาจรัฐในการจัดการศึกษาสำหรับคณะสงฆ์ ไม่ว่าจะในรัฐบาลยุคใดสมัยใดล้วนแล้วแต่มีนโยบายต้องการให้ศาสนาพุทธเจริญมั่นคงถาวรในประเทศไทย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 79 ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดการศึกษาของพระสงฆ์ สถานที่จัดการศึกษาของพระสงฆ์ หรือการบูรณะวัดต่างๆ โดยรัฐบาลจะมีงบประมาณพิเศษสำหรับพุทธศาสนา ร้อยละ 85 ถึง 90 ของงบประมาณที่ทำนุบำรุงศาสนาในแต่ละปี รวมไปถึงในการสนับสนุนบุคลากรทางพุทธศาสนาโดยเฉพาะพระสงฆ์ที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นนิตยภัต เป็นค่าเผยแผ่¹⁰⁴ การใช้อำนาจของรัฐในการจัดการศึกษาดังกล่าว ทำให้พระสังฆาธิการที่มารับหน้าที่ในการเผย

¹⁰³ ไพโรจน์ พลเพชร (2547). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁰⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). "แนวทางการทำนุบำรุงและส่งเสริมพระพุทธศาสนา." Retrieved 1 เมษายน 2559, from http://www.senate.go.th/senate/question_detail.php?question_id=25.

แผ่พุทธศาสนา มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการที่มีหน้าที่ มีความรับผิดชอบผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับค่าตอบแทนตามระเบียบแบบแผนของทางหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 หมวด 2 ได้กำหนดโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการศาสนศึกษา และมีแม่กองบาลีสนามหลวงเป็นหน่วยรับผิดชอบการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีภายใต้การกำกับดูแลของมหาเถรสมาคม การที่กฎหมายกำหนดโดยแยกให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการจัดการศึกษาสำหรับคณะสงฆ์ด้วยตนเอง ย่อมแสดงให้เห็นว่า การโอนอำนาจด้านการศึกษาโดยเฉพาะ การศึกษาที่เกี่ยวกับศาสนศึกษาให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้รับผิดชอบ รัฐย่อมต้องถูกจำกัดบทบาทไม่ใช่ อำนาจในการควบคุมศาสนศึกษาซึ่งเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพทางศาสนา

ดังนั้น เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ การใช้อำนาจของรัฐโดยมหาเถรสมาคมในการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี รัฐจำเป็นต้องจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่จะเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่แทนรัฐ โดยการใช้อำนาจในการจัดการศึกษาดังกล่าวของมหาเถรสมาคมผ่านแม่กองบาลีสนามหลวง ทั้งนี้ เพื่อสร้างความเจริญแห่งพุทธศาสนาและสืบทอดหลักธรรมคำสอนดั้งเดิมที่ศาสดาได้ทรงแสดงไว้โดยเฉพาะในด้านเนื้อหาหลักธรรม อันเป็นการส่งเสริมสนับสนุนเสรีภาพทางศาสนาอีกประการหนึ่งด้วย

การใช้อำนาจในการจัดการศาสนศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรทางศาสนาดำเนินการจัดการศึกษาตามหลักธรรมความเชื่อ ความศรัทธาแห่งศาสนาตน รัฐไม่ได้ผูกขาดดำเนินการจัดการศึกษาเองโดยมีลักษณะให้มหาเถรสมาคม “มีส่วนร่วม” กับรัฐ¹⁰⁵ นอกจากนี้แม้ว่ามหาเถรสมาคมจะมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์ แต่มิได้หมายความว่าคณะสงฆ์จะมีอิสระจากการควบคุมจากกลไกของรัฐ มหาเถรสมาคมยังคงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยฝ่ายรัฐยังคงใช้อำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารกิจการคณะสงฆ์มาโดยตลอด ในนามของการอุปถัมภ์ ส่งเสริม และคุ้มครองทำนุบำรุงพุทธศาสนา

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

3.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของคณะสงฆ์กับการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

การใช้อำนาจรัฐด้านการศึกษากับศาสนาในประเทศไทย มีมายาวนานไม่ว่าจะอยู่ในระบอบการปกครองแบบใด แต่มีกิจการบางประเภทที่รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเท่านั้น และไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการได้ อาทิเช่น การใช้อำนาจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น รัฐย่อมมีอำนาจที่จะผูกขาดได้แต่เพียงผู้เดียว หากแต่การใช้อำนาจรัฐนั้นอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเมื่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้แล้ว โดยเฉพาะในด้านศาสนาและด้านการจัดการการศึกษาอันมีพื้นฐานที่มาจากเสรีภาพทางความคิด เสรีภาพทางความเชื่อ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รัฐย่อมต้องถูกจำกัดอำนาจไม่ให้แทรกแซงหรือลิดลอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้

ในการนี้ รัฐจะต้องตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพพุทธศาสนาแบบเถรวาทของประชาชน รวมทั้งมีความเข้าใจอย่างถูกต้องถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา การพัฒนาหลักสูตร ตลอดจนจนถึงกระบวนการเรียนการสอนในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียน บุคคล ชุมชน ศาสนา มิใช่เป็นการบังคับหรือยึดเยียดให้เชื่อตาม

ศาสนามีพื้นฐานมาจากความเชื่อและความศรัทธา เป็นการตอบสนองความต้องการของมนุษย์แต่ละคนโดยมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ (The Sacred) ที่เชื่อและนับถือเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจร่วมกัน ตลอดจนความเชื่อในเรื่องเร้นลับ สิ่งที่สามารถให้คุณและโทษได้ หรือสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติ (Supernatural) กรณีของประเทศไทยการที่บุคคลเลือกที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อพุทธศาสนาแบบเถรวาทหรือไม่ ย่อมเป็นสิทธิและเสรีภาพที่อยู่ภายในจิตใจของผู้คนนั้น ความเชื่อทางศาสนาจึงไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบว่าความเชื่อใดถูกหรือผิด หรือมีคุณค่าแก่การนับถือศาสนาใดมากน้อยกว่ากัน¹⁰⁶

ดังนั้น รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจจึงต้องสงวนบทบาทและวางตนเป็นกลางในการใช้อำนาจด้านการศึกษาของศาสนาทุกศาสนา หากรัฐประสงค์ที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐต้องไม่กระทำการใดๆ ที่จะสนับสนุนหรือส่งเสริมศาสนาหรือความเชื่อใดเป็นพิเศษ เพราะด้วยสังคมที่

¹⁰⁶ รียา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือและการเผยแผ่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประกอบด้วยศาสนิกชนของแต่ละศาสนาที่แตกต่างกัน อาจเกิดความขัดแย้งระหว่างศาสนิกชนได้เสมอ¹⁰⁷

อำนาจอธิปไตยของรัฐฯ หนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความชอบธรรมของอำนาจนั้นๆเอง โดยความชอบธรรมนี้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นของการที่รัฐต้องใช้อำนาจ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยเป็นปัจจัยภายนอก ส่วนปัญหาของความชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยนี้เป็นปัจจัยภายใน ขณะที่ปัจจัยภายนอกเป็นเรื่องของพลังอำนาจ แต่ปัจจัยภายในนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อนที่เกี่ยวข้องกับด้านต่างๆ อย่างซับซ้อนไม่ว่าจะเป็นจริยธรรม ศีลธรรม จิตวิทยา มนุษยวิทยา เศรษฐศาสตร์ และประวัติศาสตร์

หากพิจารณาให้ลึกลงไปปัญหาที่ครอบคลุมดังกล่าว ก็ยิ่งจะทำให้เข้าใจมากขึ้นว่าอะไรเป็นตัวยึดโยงองค์ประกอบต่างๆ ของรัฐเข้าไว้ด้วยกัน อะไรเป็นปัจจัยให้เกิดความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ อำนาจและกฎหมายมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพามากน้อยเพียงใด และเข้าใจว่าความมีเสถียรภาพของรัฐนั้นมีปัจจัยชี้ขาดอยู่ที่อะไร ทำให้คาดการณ์ได้ล่วงหน้าในระดับหนึ่งและมองเห็นภัยของระบอบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยว่าจะมองทางใดได้บ้าง ซึ่งโดยสรุปก็คือ ศึกษาว่าอำนาจรัฐนั้นตั้งอยู่ใต้เงื่อนไขประการใดบ้าง ปัญหาที่ว่ารัฐจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้หรือไม่ นั่น มีเงื่อนไขอยู่ที่ว่าเมื่อรัฐได้ตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว การตัดสินใจนั้นจะต้องได้รับความยอมรับนับถือจากประชาชน¹⁰⁸

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจของรัฐกับคณะสงฆ์จึงเชื่อมโยงกับความเปราะบางกลางของรัฐทางศาสนาตลอดมา รัฐเข้าไปมีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธจักรในเชิงครอบงำ แต่การใช้อำนาจเช่นว่านี้ รัฐได้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐในการเข้าไปมีบทบาทในการจัดการ รวมถึงการเข้าไปมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาแบบเถรวาท โดยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี อำนาจของรัฐเบื้องต้นในการเข้าไปมีความสัมพันธ์ต่อพุทธจักร จึงเริ่มตั้งแต่การจัดตั้งระบบการปกครองในนามมหาเถรสมาคม การรักษาไว้ และการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม เช่นนี้แล้ว ความเข้าใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐจึงมีความจำเป็นต้องแตกต่างออกไปจากฝ่ายพุทธจักร รัฐจึงต้องมีมาตรการพิเศษมิใช่ดำเนินการในรูปแบบเดียวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายรัฐเพื่อสร้างความชอบธรรมให้ตนเอง หากรัฐใช้อำนาจในการอุปถัมภ์พุทธศาสนาแบบเถรวาทเป็นพิเศษ สนับสนุนให้รัฐมีภารกิจในการจัดการการศึกษา

¹⁰⁷ พรสรร สึงหทัย (2556). บทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรศาสนาคริสต์ในประเทศไทย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹⁰⁸ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2559). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พระปริยัติธรรมแผนกบาลี ซึ่งเป็นบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาโดยการรับรองให้เสรีภาพทางศาสนาของคณะสงฆ์ในความเชื่อพุทธศาสนาแบบเถรวาท จึงเป็นความสัมพันธ์ที่รัฐรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายสูงสุดของรัฐ¹⁰⁹ และหากพิจารณาถึงการใช้อำนาจของคณะสงฆ์กับการใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี จะเห็นได้ว่า มีการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจรัฐในการอุปถัมภ์ ส่งเสริม และคุ้มครองทำนุบำรุงพุทธศาสนาต่อคณะสงฆ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 73 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 79 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจรัฐเหนือคณะสงฆ์ตลอดมา¹¹⁰ รัฐจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางและแนวทางโดยกฎหมายของรัฐในระดับรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี (3) ได้บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีภารกิจอย่างหนึ่ง คือ การจัดการศึกษา ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในการรักษาพระธรรมวินัยตามมาตรา 15 ตรี (4) เท่ากับว่าเป็นการยึดเอาการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นศูนย์กลางอำนาจของพระสังฆาธิการซึ่งได้รับอำนาจจากรัฐในการจัดการศึกษาและรักษาพระธรรมวินัย แต่การจัดการศึกษานี้ มีการให้ความสำคัญกับการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นพิเศษ โดยมีเหตุผลมาจากสืบทอดมาจากการจัดการศึกษาตั้งแต่สมัยสุโขทัย และภาษาบาลีเป็นภาษาที่ใช้มาแต่ดั้งเดิมในชมพูทวีปอันเป็นแหล่งกำเนิดของพุทธศาสนา ส่งผลต่อแนวความคิดของมหาเถรสมาคมที่เชื่อว่า การศึกษาบาลีเป็นสิ่งที่สืบทอดมานาน หากจะมีการสืบทอดพระพุทธรศาสนาต่อไปโดยเชื่อว่าการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นผลมาจากความเชื่อมโยงระหว่างมหาเถรสมาคมกับการปกครองคณะสงฆ์ไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นสำคัญ ก็เป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเกิดจากจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติที่มีได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร¹¹¹ การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีจึงได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้อง

¹⁰⁹ มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹¹⁰ อานนท์ มาเฝ้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนา : มิโนทัศน์ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์เดือนตุลา.

¹¹¹ ธงทอง จันทรางศุ (2548). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, บริษัท เอส. ซี.พี.ริ้นท์แอนด์แพค จำกัด.

มีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย” จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจตีความได้ว่า รัฐมีความประสงค์ที่จะเข้าไปมีอำนาจเหนือพุทธจักรในการกำหนดแนวทางสำหรับนิกายเถรวาทที่รัฐประสงค์จะคุ้มครองเป็นพิเศษ ซึ่งมีการสืบทอดมาโดยการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเสมือนดังในอดีตขึ้นอีกครั้ง



สิทธิและเสรีภาพทางศาสนา

4.1 ความหมายของ “สิทธิ” และ “เสรีภาพ”

“สิทธิและเสรีภาพ” เป็นคำที่เราคุ้นเคยกันเป็นอย่างดีเพราะมักจะถูกนำมาอ้างในการกระทำ การ หรือห้ามมิให้กระทำการ รวมทั้งเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือโต้แย้งการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐ และยังถือว่าเป็นคำที่มีความสำคัญต่อพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

คำว่า “สิทธิ” (Right) ในทางกฎหมายนั้น ได้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำนิยามไว้ เช่น ขุนประเสริฐศุภมาตรา ได้อธิบายว่า สิทธิ หมายถึงอำนาจหรือความสามารถซึ่งกฎหมายรับรอง ป้องกันให้บุคคลผู้หนึ่งมีอำนาจร้องขอให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ¹¹²

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า สิทธิเป็นการก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นในอันที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะไม่รบกวนต่อสิทธิหรือหน้าที่ที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นไปตามสิทธิ ทั้งนี้แล้วแต่ประเภทของสิทธินั้นๆ ด้วย¹¹³

คณิน บุญสุวรรณ ให้ความหมายไว้ว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่บุคคลสามารถที่จะมีหรือกระทำอะไรก็ได้ที่มีกฎหมายรองรับ แต่คำว่าทำอะไรก็ได้ในที่นี้ มิได้หมายความว่า ทำอะไรได้ตามใจ เพราะหากทำอะไรลงไปแล้วเกิดไปกระทบสิทธิของผู้อื่นหรือทำให้คนอื่นต้องเดือดร้อนเสียหาย หรือสูญเสียอะไรบางอย่าง การกระทำดังกล่าวก็เป็นสิ่งที่ต้องห้าม เช่น สิทธิในการมีทรัพย์สินส่วนตัว สิทธิในที่ดิน สิทธิในการป้องกันตัวเอง หรือสิทธิในการใช้รถใช้ถนน สิทธิในความ เป็นอยู่ส่วนตัว เป็นต้น¹¹⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า สิทธิ คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น (เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ)

¹¹² ขุนประเสริฐศุภมาตรา (2472). หนังสือว่าด้วยกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ท.

¹¹³ หยุด แสงอุทัย (2535). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ประกายประกาย.

¹¹⁴ คณิน บุญสุวรรณ (2547). คู่มือการใช้สิทธิของประชาชน. กรุงเทพมหานคร, สุขภาพใจ.

เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง¹¹⁵

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “สิทธิ” นี้ว่า หมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและบุคคลอื่นหรือเรียกร้องให้บุคคลอื่นหรือหลายคนกระทำการหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน¹¹⁶

ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แบ่งแยก “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ออกจากความหมายของคำว่า “สิทธิตามความหมายทั่วไป” โดยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง คุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใด หรือไม่กระทำการใด ซึ่งการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน ในบางกรณีการรับรองดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังหมายรวมถึง การให้หลักประกันในทางหลักการซึ่งหมายถึงการมุ่งคุ้มครองต่อสถาบันในทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ และสิทธิตามรัฐธรรมนูญเป็นสิทธิที่ผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องให้ความเคารพ ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ¹¹⁷

หากนำหลักการและความคิดเกี่ยวกับสิทธิมาประมวลแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าสิทธิมีลักษณะสำคัญที่ตรงกันอยู่หลายประการ ได้แก่¹¹⁸

(1) สิทธินั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิ สิทธิจะเป็นการรับรองให้เจ้าของสิทธิมี “อำนาจ” สามารถ “ใช้” สิทธินั้นได้ หรืออาจจะไม่ใช้สิทธินั้นได้ตามเจตจำนงของเจ้าของสิทธิ ในบางกรณีก็อาจจะให้ผู้อื่นใช้สิทธิของตนแทนได้ ซึ่งการให้ผู้อื่นใช้สิทธิแทนนี้มักพบในกฎหมายแพ่ง

¹¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

¹¹⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

¹¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมทวนิช (2546). รายงานวิจัยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(2) สิทธินั้นเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ต้องเคารพสิทธิของตนนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นสิทธิในทางแพ่ง จะสามารถเรียกร้องต่อทรัพย์ (ทรัพย์สินสิทธิ) บุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องยอมรับและไม่ละเมิดต่อสิทธิใน ทรัพย์สินอันผู้อื่นมีสิทธิอยู่นั้น หรือเรียกร้องให้บุคคลดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ (บุคคลสิทธิ) หรือ ในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการ ใดๆ เพื่อตนได้ ทุกกรณีนั้นแสดงถึง “หน้าที่” ที่ผู้อื่นจะกระทำต่อสิทธินั้น กล่าวคือในทุกสิทธิจะมี หน้าที่ต่อผู้อื่นเสมอ

(3) สิทธิจะเกิดขึ้นก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากสิทธิเป็นเรื่องของอำนาจและหน้าที่ที่จะ บังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐ บังคับจนทั่วไปจะบังคับต่อบุคคลอื่นหรือรัฐได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรอง สิทธิของตน และกำหนดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นเท่านั้น จริงอยู่แม้ในทางแพ่งบุคคลมีสิทธิจะทำนิติกรรม ผูกพันได้โดยเสรี และนิติกรรมนั้นก็อาจจะเกิดสิทธิทางแพ่งขึ้นก็ได้ แต่การที่บุคคลสามารถทำนิติ กรรมกันได้นั้นก็ต้องชอบด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าสิทธิจะ เกิดขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น โดยกฎหมายอาจจะกำหนดสิทธิไว้โดยชัดเจนหรือให้อำนาจแก่ บังคับจนไปกำหนดก่อตั้งสิทธิระหว่างกันและกันได้โดยเสรี ตราบใดที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรม อันดีของประชาชน ส่วนสิทธิต่อรัฐนั้นก็ชัดเจนว่าต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติ เท่านั้น

ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” (Liberty) นั้น แปลว่า “ความมีเสรีหรือสภาพที่ทำได้โดยปลอดอุปสรรค สภาพที่มีสิทธิที่จะทำ จะพูดได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น” กล่าวขยายความได้ว่า เสรีภาพเป็นอำนาจ อันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองแก่บุคคลที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดๆ ตามที่ เขาต้องการได้โดยอิสระ หรือโดยปลอดจากอุปสรรคหรือการบังคับขัดขวาง เสรีภาพจึงก่อหน้าที่ตาม กฎหมายให้รัฐและบุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและไม่ไปรบกวน ขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขา¹¹⁹

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า เสรีภาพ คือ ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของ ผู้อื่น เป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบ เท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้ กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ โดยสรุปแล้ว เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนด ตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยตนเองตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็น อำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง¹²⁰

¹¹⁹ พิชัย พีชมงคล. "การปฏิรูปทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญใหม่ (ตอนที่ 2)." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from www.dlo.co.th.

¹²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต และคณะ มีความเห็นเรื่อง “เสรีภาพ” นี้ว่า หมายถึง สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่เท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่คุณคนนั้นประสงค์ที่จะกระทำ¹²¹

แซลมอนด์ (Salmond) ได้ให้คำนิยามว่า “เสรีภาพ” หมายถึง ประโยชน์ซึ่งบุคคลได้มาโดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใดๆ ต่อตนเอง เป็นสิ่งที่คุณคนอาจทำได้โดยจะไม่ถูกป้องกันขัดขวางโดยกฎหมาย และเป็นประโยชน์ที่คุณคนจะกระทำการใดๆ ได้ตามชอบใจโดยข้ายแห่งเสรีภาพตามกฎหมายที่ได้แก่ข้ายแห่งกิจกรรมซึ่งภายในข้ายกฎหมายนี้ปล่อยให้บุคคลใดๆ กระทำการไปโดยลำพัง¹²²

อย่างไรก็ดี อาจมีกรณีที่เกิดความสับสนได้ คือ กรณีของ “สิทธิในเสรีภาพ” (Freiheitsrecht) กล่าวคือ โดยลำพังของเสรีภาพนั้น ไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ซึ่งบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการที่จะนับถือศาสนาหรือไม่นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ในแง่นี้มิได้ก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นแต่อย่างใด แต่หากกล่าวว่า “สิทธิในเสรีภาพ” นั้นหมายความว่าบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในความหมายนี้ ย่อมก่อให้เกิดความผูกพันต่อบุคคลอื่น กล่าวคือ บุคคลย่อมมีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของบุคคลนั้น ตัวอย่างสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญของเยอรมันได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพไว้ในมาตรา ๒ โดยในวรรคหนึ่งเป็น “เสรีภาพทั่วไปในการกระทำการ” โดยถือว่าเป็น “สิทธิขั้นพื้นฐานหลัก” (Muttergrundrecht) ซึ่งจากสิทธิและเสรีภาพหลักดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสรีภาพเฉพาะเรื่องอื่นๆ อีกมากมาย ในกรณีที่มีการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพโดยอำนาจรัฐในกรณีนี้ย่อมถือว่าสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีสถานะเป็น “สิทธิในการป้องกันตามกฎหมายมหาชน” อันเป็นสิทธิที่อาจเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองได้อย่างสมบูรณ์

4.2 สิทธิเสรีภาพทางศาสนา

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคน ไม่จำกัดสัญชาติ เชื้อชาติใด เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ไม่อาจพรากหรือโอนให้แก่กันได้ เนื่องมาจากความทารุณโหดร้ายของสงคราม

¹²¹ อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹²² หยุต แสงอุทัย (2535). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ประกายพรึก.

และด้วยเหตุการณ์เหมินเฉยและการเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนซึ่งกระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 สมัชชาที่ประชุมสหประชาชาติจึงประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น มีเนื้อหาทั้งหมด 30 ข้อ โดยเนื้อหาส่วนใหญ่มีแนวคิดใกล้เคียงกับแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะในข้อ 18 ที่ยืนยันว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา ซึ่งสิทธิดังกล่าวรวมไปถึงการแสดงออกในการนับถือศาสนาในเชิงประจักษ์ การอบรมสั่งสอน การปฏิบัติตามความเชื่อของตน การประกอบพิธีกรรม การสวดมนต์ การแสดงออกในการปฏิบัติตามความเชื่อโดยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นไม่ว่า ในพื้นที่ส่วนตัวหรือสาธารณสถาน”¹²³

สิทธิมนุษยชนได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาในคริสต์ศตวรรษที่ 13 (หลังจากการเผยแพร่ศาสนาอิสลามนานถึง 7 ศตวรรษ) อันสืบเนื่องจากการปฏิรูปชนชั้นในยุโรป ต่อมาได้มีการวิวัฒนาการในสหรัฐอเมริกา ในศตวรรษที่ 18 เพื่อเป็นการป้องกันการเหยียดผิว การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการป้องกันความอยุติธรรมในสังคม จนได้มีการยกย่องว่า ศตวรรษที่ 18 คือ ศตวรรษแห่งสิทธิมนุษยชน

องค์กรสิทธิมนุษยชนได้ก่อตั้งครั้งแรกโดยสหประชาชาติในปี ค.ศ.1945 และในปี ค.ศ.1948 ได้มีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลังจากประชาคมโลกตกเป็นเหยื่อความรุนแรงจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยที่สมัชชาสหประชาชาติได้ให้การรับรองและประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 ซึ่งถือเป็นวันสิทธิมนุษยชนสากลของทุกปี ประกอบด้วยข้อความ 30 ข้อ

โดยในคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ประกอบขึ้นอยู่สามส่วนด้วยกัน ในส่วนแรกเป็นคำปรารภที่กล่าวถึงบรรดาสิทธิมนุษยชนประเภทต่างๆ ส่วนที่สองกล่าวถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิในทางการเมือง (Civil and Political Right) และส่วนที่สามกล่าวถึงสิทธิ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Economic Social and Culture) ซึ่งปรากฏสิทธิเสรีภาพในทางการแสดงความคิดเห็น ในการแสดงออก ในการชุมนุม ตลอดจนสิทธิในการศึกษา และสิทธิในการได้รับการคุ้มครองทางวัฒนธรรม

สิทธิมนุษยชนด้านการศาสนา หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการเลือกนับถือศาสนาโดยเสรี รวมทั้งการไม่เลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างในเรื่องศาสนาซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่ง

¹²³ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (2551). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้อันเป็นการให้เสรีภาพแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ในการนับถือศาสนา¹²⁴

รัฐฆราวาสในตะวันตกที่มีการแยกศาสนาออกจากการปกครองฝ่ายบ้านเมืองซึ่งทำให้รัฐต้องวางตัวเป็นกลางทางศาสนาและรับรองสิทธิเสรีภาพทางศาสนาของประชาชนนั้น ถึงแม้ว่าแนวคิดนี้จะถือกำเนิดจากสังคมตะวันตกก็ตาม แต่แนวคิดดังกล่าวก็ทำได้เป็นแนวคิดเฉพาะสังคมตะวันตกเท่านั้น ไม่ในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับในกฎหมายระหว่างประเทศดังที่ปรากฏในข้อ 18 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ 1948

“บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธิเหล่านี้รวมถึงเสรีภาพที่เปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และเสรีภาพที่จะแสดงให้ศาสนาหรือความเชื่อประจักษ์ในรูปของการสั่งสอน การปฏิบัติกิจกรรมเคารพสักการบูชา การสวดมนต์และถือปฏิบัติพิธีกรรม ไม่ว่าด้วยลำพังตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นในประชาคม และในที่สาธารณะหรือส่วนตัว”

นอกจากในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ค.ศ. 1966 จะรับรองเสรีภาพแห่งความคิด มโนธรรมและศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อของตน เช่นเดียวกับข้อ 18 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 แล้วก็ยังได้รับรองถึงเสรีภาพที่ไม่ถูกบุคคลอื่นบังคับให้เสื่อมเสียแก่เสรีภาพในการถือศาสนาหรือความเชื่อในคตินิยมของตนและได้ระบุเงื่อนไขที่รัฐเข้าไปจำกัดขอบเขตการใช้เสรีภาพของบุคคลไว้อย่างชัดเจนเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจเข้าแทรกแซงเสรีภาพของบุคคลโดยปราศจากเหตุผลและความจำเป็น

อย่างไรก็ตาม อุดมการณ์ดังกล่าวไม่ได้เพียงแต่แพร่หลายไปในฝ่ายบ้านเมืองเท่านั้น แต่ได้แพร่หลายเข้าไปยังศาสนจักรด้วย ซึ่งเดิมศาสนจักรโรมันคาทอลิกเคยยึดถือว่าความเชื่อที่ถูกต้องมีเพียงความเชื่อเดียวจึงได้ใช้อำนาจกดขี่พวกนอกศาสนา เช่น ในการสังคยานาในปฏิญญาที่ว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือศาสนาในปี ค.ศ.1959 ของศาสนจักรโรมันคาทอลิก ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการนับถือศาสนาในทัศนคติของวาติกันครั้งที่ 2 ว่า

“บุคคลมีสิทธิเสรีภาพทางศาสนา แก่นของเสรีภาพนี้คือ การไม่ถูกบีบบังคับจากบุคคลหรือกลุ่มทางสังคมหรือด้วยอำนาจใดๆ ในโลก ด้วยเหตุนี้ในเรื่องที่เกี่ยวกับศาสนาต้องไม่มีการบังคับใครให้ขัดแย้งกับมโนธรรมหรือมีการหักห้ามหรือกีดกันไม่ให้ขัดแย้งกับมโนธรรมหรือมีการหักห้ามหรือกีดกันไม่ให้กระทำตามมโนธรรมนั้นไม่ว่าจะโดยส่วนตัวหรือโดยส่วนรวม”¹²⁵

¹²⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2552). สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อประสานความร่วมมือกับเครือข่ายในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

¹²⁵ ชนาทร จิตติเดโช (2550). "เสรีภาพทางศาสนากับปัญหาสิทธิมนุษยชน." วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาของชนชาวไทยไว้ในมาตรา 31 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาหรือความเชื่อในที่นี้ หมายรวมถึง เสรีภาพในการยึดมั่นศรัทธาหรือมีความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่นในหลักการทางศาสนาหรือความเชื่อใดๆ หรือเสรีภาพที่จะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เสรีภาพในการนับถือศาสนาจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิที่จะคงไว้ในความเชื่อถือศรัทธา จึงไม่มีบุคคลใดที่จะถูกบังคับให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่เสรีภาพในการเลือกถือศาสนาด้วยมาตรการใด ๆ หรือให้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม¹²⁶

เสรีภาพในการนับถือศาสนาในประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับเสรีภาพในเรื่องอื่นๆ ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ กล่าวคือ เสรีภาพในการนับถือศาสนา โดยเนื้อหาของการใช้เสรีภาพแล้วเป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์และไม่อนุญาตให้มีการจำกัดใดๆ ได้เลย รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจแทรกแซงเสรีภาพในการถือศาสนา

สำหรับประเทศไทยนั้นเริ่มกล่าวถึงเสรีภาพต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพ ในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความนับถือของตน เมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” แนวความคิดการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่เกิดจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการให้เสรีภาพในประเทศไทยไม่มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งไม่อาจเป็นการให้หลักประกันของประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยฉบับหลัง ๆ ทุกฉบับก็ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพในศาสนาตลอดมา¹²⁷

¹²⁶ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

¹²⁷ กุลพล พลวัน (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม.

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขยายความหมายเสรีภาพในศาสนาในรัฐธรรมนูญให้มีรายละเอียดชัดเจนขึ้น ส่งผลให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้บุคคลได้รับประโยชน์สมดังสิทธิที่ได้รับรองไว้ และหลักการอีกประการหนึ่งคือ การใช้เสรีภาพจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย หากมีการใช้เสรีภาพที่ไม่ชอบยอมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักไว้ว่าบุคคลจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้บุคคลใดนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งก็ไม่ได้ และยังได้วางหลักประกันความเป็นธรรมต่อบุคคลที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างได้เปรียบหรือเสียเปรียบอันเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนาของตน¹²⁸

4.2.1 เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรม (Freedom of Conscience)

เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรมนั้น เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมา กับความเป็นมนุษย์ซึ่งไม่มีใครที่สามารถพรากได้ เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรม เป็นเสรีภาพที่มนุษย์มีสิทธิที่จะคิดที่จะเชื่อและแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ตนคิดว่าถูกต้อง เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรม จึงเป็นบ่อเกิดของเสรีภาพชนิดอื่นที่เป็นมาจากความปรารถนาที่จะคิดและเชื่อในสิ่งที่ตนคิดว่าถูกต้อง เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล ฯลฯ ฉะนั้นตามแนวคิดเกี่ยวกับ แนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ผู้ปกครองไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายว่ามีการรับรอง เสรีภาพทางความคิดหรือเสรีภาพทางมโนธรรม เพราะเสรีภาพทางความคิดหรือเสรีภาพทางมโนธรรม เกิดมาพร้อมกับสภาวะความเป็นมนุษย์ นั้นเอง ถ้าหากมนุษย์มีความคิดหรือมโนธรรมของตน เรียกร้องให้มีเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่ตนเห็นว่าดีงามและพอใจแล้วจึงมีเสรีภาพในการประกอบ พิธีกรรมตามศาสนาตามมา ถ้าหากเสรีภาพดังกล่าวไม่เป็นการขัดต่อประโยชน์มหาชนของรัฐ จะเห็นว่าเสรีภาพในการนับถือศาสนานั้นเป็นเสรีภาพที่ไม่สามารถจำกัดได้ แต่เสรีภาพในการประกอบ พิธีกรรมตามศาสนานั้น เป็นเสรีภาพในการกระทำการ (Freedom of Action) ซึ่งอาจถูกจำกัดได้ตามเหตุผลและความจำเป็น เสรีภาพในการถือศาสนาถือว่าเป็นคุณค่าสำคัญที่ทำให้มนุษย์ สามารถอยู่ร่วมในสังคมเป็นปึกแผ่นโดยใช้คำสอนทางศาสนา เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจ แต่เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรมนั้น ก็ได้หมายถึงเพียงแค่เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา เท่านั้นแต่ยังหมายความรวมถึง เสรีภาพในเชิงปฏิเสธอื่น ๆ กล่าวคือเสรีภาพในการจะไม่เชื่อถือ หรือไม่นับถือศาสนาใดๆเลยก็ได้ด้วย (Negative liberty) และเสรีภาพในการที่จะเชื่อถือหรือไม่

¹²⁸ นางริยา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เชื่อถือนี้ยังรวมไปถึงสิทธิ การเมือง เศรษฐกิจ การอบรมศึกษาด้วย¹²⁹ เนื่องจากการแสดงออกโดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตใจของแต่ละบุคคลจึงไม่อาจก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือสังคมได้ เช่นนี้ควรถือว่าสิทธิ เสรีภาพทางความคิด หรือเสรีภาพทางมโนธรรมเป็นสิทธิ เสรีภาพที่สมบูรณ์ ในการที่ปัจเจกชนจะมีความคิดอย่างเป็นอิสระ มีจินตนาการเป็นของตนเอง การพยายามอื่นใดที่จะบังคับขู่เข็ญให้ปัจเจกชนคิดหรือเชื่อถือไปในทางเดียวกัน นอกจากจะไม่อาจบรรลุผลแล้ว ยังเป็นการทำลายคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้นอีกด้วย

4.2.2 เสรีภาพทางศาสนา (Freedom of Religion) ในฐานะเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Right)

เสรีภาพในการนับถือศาสนา ถือได้ว่าเป็นหัวใจในความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนาที่มีมาจากความเชื่อ หรือแม้แต่ไม่เชื่อ เกิดจากระบบความคิด ตกลงใจและเชื่อเป็นกระบวนการพัฒนาตามธรรมชาติของมนุษย์โดยการกำหนดเจตจำนงตามวิถีทางของตนเอง¹³⁰ เราทุกคนจึงมีเสรีภาพในการยึดมั่นศรัทธาหรือมีความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่นได้ ในหลักการทางศาสนาหรือความเชื่อใด ๆ หรือเสรีภาพที่จะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เสรีภาพในการนับถือศาสนาจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิที่จะคงไว้ในความเชื่อถือหรือศรัทธา จึงไม่มีบุคคลใดที่จะถูกบังคับให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่เสรีภาพในการเลือกถือศาสนาด้วยมาตรการใด ๆ หรือให้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เป็นกระบวนการหรือผลผลิตตามธรรมชาติ หากกล่าวโดยลักษณะสำคัญเสรีภาพตามแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติแล้วเสรีภาพดังกล่าวเป็นเสรีภาพที่ยืนยันความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติพร้อมกับความเป็นมนุษย์ หากรัฐเข้ามาจำกัดแทรกแซงย่อมเป็นการลดคุณค่าหรือจำกัดความเป็นมนุษย์ซึ่งกล่าวต่อไปในแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะสัมบูรณ์ (Absolute) เป็นแนวความคิดแบบดั้งเดิมที่เชื่อว่า วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐนั้นไม่ว่าในยุคสมัยใดก็ยังคงเป็นเช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง จึงไม่ขึ้นกับยุคสมัยและสามารถรวบรวมสรุปสาระสำคัญทั้งหมดของวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐเอาไว้ในตัวเองได้ แนวความคิดเช่นนี้ยังสามารถแยกออกเป็นแนวทางใหญ่ๆ ได้อีกสองแนวทาง โดยใช้การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา คือ

¹²⁹ อนุชิต พรหมศิริ (2537). ปัญหาการยกเว้นหน้าที่ในการรับราชการทหารเนื่องจากเหตุผลทางมโนธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹³⁰ วิชัย ศรีรัตน์ ลาวัญย์ ถนัดศิลป์กุล และทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2555). ศัพท์สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

แนวทางที่เห็นว่า วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐดังที่กล่าวมานี้ มีลักษณะจำกัด เพื่อเป็นการตีกรอบสำหรับรัฐในส่วนที่ต้องมาปฏิสัมพันธ์กับประชาชน โดยนักคิดแต่ละคนอาจมีจุดเน้นที่แตกต่างกันไป เช่น Spinoza ที่จะเน้นเสรีภาพทางความคิด ในขณะที่ John Locke จะเน้นที่ระบอบสิทธิส่วนบุคคลทั้งหมดที่ทำหน้าที่ปกป้องปัจเจกบุคคลจากการแทรกแซงของฝ่ายอำนาจรัฐ¹³¹

ดังนั้น เสรีภาพในการนับถือศาสนาในประเทศไทย หากพิจารณาถึงเนื้อหาของการใช้เสรีภาพแล้ว ถือได้ว่าเป็นสิทธิโดยสัมบูรณ์ (Absolute Right) และไม่อนุญาตให้มีการจำกัดใดๆ ได้เลย รัฐไม่มีอำนาจแทรกแซงเสรีภาพในการถือศาสนาหรือแม้แต่ว่ารัฐจะกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ก็ตาม ต่างจากสิทธิในเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right) ที่การใช้สิทธิดังกล่าวจะกระทบสิทธิของผู้อื่นไม่ได้และหากมีการใช้สิทธิในเชิงสัมพัทธ์กระทบสิทธิผู้อื่น รัฐย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้

ในประเทศไทยเริ่มมีการรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชาวสยามมีความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใดๆ และย่อมมีเสรีภาพ ในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความนับถือของตนเมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” แนวความคิดการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนานี้เกิดจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาของประเทศไทยไม่มีความชัดเจน จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพในศาสนาของประชาชน

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการนำเอาสิทธิและเสรีภาพทางศาสนามาบัญญัติไว้ในมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความสำคัญในส่วนนี้ และยกฐานะสิทธิและเสรีภาพทางศาสนามาเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครอง และประสงค์จะให้เสรีภาพทางศาสนาเป็นตัวกำหนดความเป็นไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นปัญหาที่จะต้องมีการถกเถียงกันอีกต่อไป เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงออกอย่างชัดเจนถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการจะให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีความหมายอย่างเต็มที่และสมบูรณ์แบบโดยการรังสรรค์ให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นสิทธิที่สามารถ

¹³¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2559). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ฟ้องร้องบังคับกันในศาลได้¹³² โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 213 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันอีกชั้นหนึ่งว่า สิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายที่กฎหมายพื้นฐานได้บัญญัติไว้แล้วจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในทางศาลด้วยอย่างแน่นอน¹³³

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 1 กล่าวไว้ว่า "สภานิติบัญญัติจะต้องไม่ออกกฎหมายรับรองการจัดตั้งศาสนาใด ศาสนาหนึ่งหรือห้ามการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาโดยอิสระ" ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันเบื้องต้นในการพิจารณาของสภาองเกรสว่า สภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายห้ามการปฏิบัติศาสนกิจโดยเสรีไม่ได้จริงๆ เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่มีข้อแสดงเงื่อนไขจำกัดเสรีภาพไว้ แต่สิทธิของบุคคลที่จะกระทำตามความเชื่อของเขาไปขัดต่อหน้าที่ทางสังคมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสังคม แต่ก็ยังมีข้อถกเถียงกันอยู่มากแต่ศาลสูงของสหรัฐได้สร้างข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้อย่างเป็นทางการในคดี United States V.O'Brien โดยศาลได้ให้เหตุผลในการจำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนาว่า จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์ของมหาชน ประโยชน์ของรัฐย่อมมีความสำคัญมากกว่าและรัฐสามารถปฏิบัติกิจการบางอย่างได้ตามรัฐธรรมนูญหากประโยชน์นั้นมีความสำคัญมากพอ¹³⁴

ประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพทางศาสนาไว้ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกันคือ

1.) คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 มาตรา 10 ได้รับรองสิทธิเสรีภาพทางศาสนาว่า "บุคคลย่อมไม่ต้องหวั่นเกรงต่อการแสดงความคิดเห็นของตน แม้จะเป็นเรื่องศาสนาก็ตาม ถ้าการแสดงออกนั้นไม่กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ"

2.) รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 1 รับรองสิทธิเสรีภาพทางศาสนา ว่า "ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่มีอาจแบ่งแยกได้ เป็นกลางทางศาสนา เป็นประชาธิปไตย และเป็นสังคมสาธารณรัฐ รับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมืองโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา

¹³² บุญศรี มีวงศ์ไชย (2548). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹³³ กล้า สมุทวณิช. "ศาลรัฐธรรมนูญ 3.0." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from <https://www.matichon.co.th/news/525713>.

¹³⁴ จุฬารัตน์ ยะปะนัน (2549). "บทความสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา." วารสารจตุรนิติ ปีที่ 3 ฉบับที่ 1: 127-129.

สาธารณรัฐ เคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย โครงสร้างของสาธารณรัฐเป็นกระจายอำนาจทางปกครอง”

3.) กฎหมายฉบับลงวันที่ 9 ธันวาคม 1905 มาตรา 1 รับรองสิทธิเสรีภาพทางศาสนาว่า “สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องให้การรับรองเสรีภาพทางความคิดและให้หลักประกันในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของตนภายใต้ข้อจำกัดที่บัญญัติไว้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การใช้สิทธิเสรีภาพทางศาสนาที่ได้รับการรับรองนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องทางศาสนา การมีเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาใดๆ โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยเหตุที่นับถือศาสนานั้นๆ ซึ่งกฎหมายให้การรับรองคุ้มครองถึงความเชื่อด้วย นอกจากนี้ยังรับรองเสรีภาพในการปฏิบัติตามคำสอนศาสนา ตลอดจนการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อของตน¹³⁵

4.2.3 เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความเชื่อในศาสนาในฐานะเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right)

ในด้านภารกิจของรัฐ ได้มีการอธิบายถึงวัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐที่มีลักษณะเชิงสัมพัทธ์ (Relative) เอาไว้ว่า วัตถุประสงค์และภารกิจของรัฐย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย แนวความคิดนี้จะทำให้การศึกษาได้ความกระจ่างว่า มีภารกิจใดบ้างที่รัฐสามารถดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงได้ เมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวแล้ว ก็จะกำหนดกรอบภารกิจของรัฐให้เป็นการแน่นอน และเมื่อแน่ใจแล้วว่า รัฐไม่อาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ในส่วนที่เป็นเรื่องภายในจิตใจของมนุษย์ รัฐจึงเข้ามา มีบทบาทในด้านดังกล่าว เฉพาะในส่วนของการสร้างเงื่อนไขที่เหมาะสมให้มนุษย์สามารถพัฒนาจิตใจของตนเองไปได้อย่างเสรี ส่วนในเชิงกายภาพ รัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปกำหนดความเป็นไปของสุขอนามัย การมีอายุที่ยืนยาวของมนุษย์โดยตรง ทำได้ก็แต่เพียงกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นการวางมาตรฐานทางด้านสุขอนามัยสำหรับประชาชนเท่านั้น และทางด้านเศรษฐกิจ ก็มีแนวทางที่แตกต่างไปจากระบบสังคมนิยม กล่าวคือ รัฐจะไม่เข้าไปวางแผนการผลิตเองเพราะอาจเป็นการตีกรอบที่เข้มงวดมากจนเกินไป จนกลายเป็นการทำลายความคิดสร้างสรรค์ของมวลมนุษย์ลงไปได้ จึงเป็นการเหมาะสมกว่าหากรัฐจะจำกัดบทบาทของตนเองให้เหลือเพียงแต่บทบาทในฐานะที่เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลให้ระบบเศรษฐกิจดำเนินไปในทิศทางที่ควรจะเป็นเท่านั้น

หากพิจารณาวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิในเชิงสัมพัทธ์ตามลำดับแล้วจะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่กลับไปกลับมา แม้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับความสำคัญของ

¹³⁵ ชนาทร จิตติเดโช (2550). "เสรีภาพทางศาสนากับปัญหาสิทธิมนุษยชน." วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 25.

ปัจเจกบุคคลจะควบคุมกันมากับพัฒนาการของสิทธิขั้นพื้นฐานก็ตาม แต่ก็ประเด็นที่ถกเถียงกันเป็นระยะเวลานานว่าสำหรับกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น จะโยงไปถึงสิทธิในเชิงสัมพัทธ์ด้วยหรือไม่ การต่อสู้กันทางความคิดในประเด็นนี้มีส่วนกำหนดสำคัญสำหรับความเข้าใจกับสิทธิและเสรีภาพในฐานะที่เป็นสิทธิในเชิงสัมพัทธ์ในระบบกฎหมายต่อไป

แม้ว่าจะมีนักประวัติศาสตร์กฎหมายบางท่านเชื่อว่าในสมัยกลางนั้น เนื้อหาทั้งหมดของสิทธิเชิงสัมบูรณ์ในสมัยนั้น เป็นผลพวงมาสู่สิทธิในเชิงสัมพัทธ์นั้น เป็นผลพวงมาจากสิทธิทั้งหลายตามสัมบูรณ์ที่ได้มาโดยชอบ นั้นเองซึ่งฟังดูอาจจะแย้งกับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของผู้ปกครอง เนื่องจากสมัยนั้นผู้ปกครองย่อมมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์ได้โดยไม่ต้องถามผู้ใด และไม่ถูกผูกมัดโดยกฎหมาย (Princeps Legibus Solutus) และภายใต้การปกครองดังกล่าวมีหลักฐานยืนยันเป็นที่แน่ชัดว่า การจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในเบื้องต้นนั้น เริ่มมาจากสิทธิสัมบูรณ์พื้นฐานมาจากกฎหมายธรรมชาติ แม้แนวความคิดของสำนักคิดกฎหมายธรรมชาติจะมีผลต่อผู้ปกครองอย่างมีนัยสำคัญ¹³⁶ แต่ก็จำต้องใช้ควบคู่ไปกับสิทธิในเชิงสัมบูรณ์

คุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะของเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ยังคงดำรงอยู่นับแต่ปัจเจกบุคคลเหล่านั้นมีสภาพบุคคล แม้จะไม่ได้กำหนดทิศทางในการใช้เสรีภาพเชิงสัมพัทธ์นั้นด้วยตนเองตั้งแต่แรกก็ตาม แต่ในทางทฤษฎีแล้วต้องถือว่าบุคคลเหล่านั้นยังคงมีความสามารถที่จะกำหนดตนเองตามเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ที่รัฐกำหนดไว้แล้วหรือดำรงอยู่แล้วได้ โดยมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญนั้นแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติข้อกฎหมายที่สนับสนุนเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ไว้เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาของชนชาวไทย ตามมาตรา 38 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์การนับถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเองเมื่อไม่ปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่ของพลเมืองละไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบรรลุเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์รัฐจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า เสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์เป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของประสิทธิภาพในการกำหนดตนเองของปัจเจกบุคคลจากพื้นฐานของเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ ซึ่งแท้จริงแล้วมีความเท่าเทียมกันในเสรีภาพในทางนามธรรมเท่านั้น ดังนั้น เสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยเติมเต็มและส่งผลให้เสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ซึ่งเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และรัฐเองจะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในเชิงสัมพัทธ์ของแต่ละศาสนา จะยกศาสนาใดศาสนาหนึ่งขึ้นมาให้

¹³⁶ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มิสเตอร์รี่อปปี.

สำคัญกว่าศาสนาอื่นไม่ได้ เพราะศาสนาเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล พุทธศาสนาในสำนักต่างๆ ก็มีเสรีภาพออกแบบการเผยแผ่รูปแบบที่แตกต่างกัน หากมีใครทำผิดทางพระธรรมวินัยก็ใช้กระบวนการทางธรรมวินัยจัดการ ไม่เอากระบวนการทางการเมืองหรือกระบวนการทางกฎหมายเข้าไปสอดแทรก

ในส่วนของการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน ถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมและจารีตประเพณีทางศาสนาอย่างหนึ่ง ที่มีการสร้างระเบียบแบบแผน แบบอย่าง ที่พึงปฏิบัติในศาสนานั้นๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับความเชื่อและความศรัทธาของตน และถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี การแสดงออกในลักษณะนี้ จึงเป็นการแสดงออกซึ่งความเชื่อในศาสนาในฐานะเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์

เมื่อพิจารณาถึงระบบการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่ โดยกองบาลีสนามหลวงมีหน้าที่ในการจัดการสอบบาลีสนามหลวง ในขณะที่กระบวนการเรียนการสอนซึ่งเป็นการอบรมให้พระภิกษุสามเณรมีความรู้ในภาษาบาลีนั้น เป็นหน้าที่ของผู้เรียนหรือเป็นหน้าที่ของแต่ละสำนักเรียน จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นการศึกษาที่เน้นการคัดเลือกคน โดยเฉพาะประโยคสูงๆ (เปรียญโทขึ้นไป) จะมีการตรวจภูมิความรู้ของผู้เข้าสอบอย่างพิถีพิถันละเอียดลออเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกลั่นกรองผู้ที่เหมาะสมเข้ามาเป็นครูบาอาจารย์ เป็นผู้สืบต่อพระพุทธศาสนาต่อไปในอนาคต และเป็นผู้ที่เลื่อมใสศรัทธาในพุทธศาสนาอย่างแท้จริงมิได้ถูกบังคับมาแต่อย่างใด¹³⁷

โดยการศึกษาที่มุ่งเน้นการคัดเลือกคนนี้ เป็นแนวคิดที่สืบเนื่องมาจากการสอบไล่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ที่พระองค์ทรงมุ่งที่จะคัดเลือกผู้ที่บวชเพื่อศึกษาและปฏิบัติในพระพุทธศาสนาจริงๆ ไว้ และไล่ผู้ที่บวชเพื่อหลบเลี่ยงราชการบ้านเมือง หรือเหตุผลอื่นให้ลาสิกขาไป ซึ่งเป็นแนวคิดและระบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น หลังจากนั้นเป็นต้นมา แม้ว่าสถานการณ์จะเปลี่ยนไป การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีก็ยังคงใช้แนวทางเดิมอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนเป็นการคัดเลือกเพื่อที่จะยกย่องผู้มีความรู้ความสามารถ เช่น การแต่งตั้งเป็นมหาเปรียญ การพระราชทานพัดยศและสมณศักดิ์ เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการที่คณะสงฆ์จัดการศึกษาโดยมุ่งเน้นการสอบสนามหลวงเป็นหลัก ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายของการศึกษามากกว่ากระบวนการเรียนการสอน อันเป็นกระบวนการที่สำคัญของการศึกษา แต่ที่น่าสังเกตก็คือ การสอบสนามหลวง ไม่ใช่การสอบไล่ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าพระภิกษุสามเณรที่สอบไม่ได้ หรือไม่ได้เรียนและไม่ได้เข้าสอบ คณะสงฆ์จะทำอย่างไร พระภิกษุสามเณรที่สอบไม่ได้ หรือไม่ได้เรียนและไม่ได้เข้าสอบคณะ

¹³⁷ สมชาย ไมตรี (2539). รายงานการวิจัย การศึกษาของพระสงฆ์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สงฆ์จะอย่างไร พระภิกษุสามเณรเหล่านั้น ไม่ได้ถูกไล่สึกเหมือนสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช แต่ยังอยู่ในฐานะปุชนียบุคคล ทำหน้าที่เผยแพร่คำสอนในพระพุทธศาสนา เป็นครูและเป็นผู้นำสังคม ไม่แตกต่างจากผู้ที่ยอมรับผ่านแต่อย่างใด การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งความเชื่อทางศาสนาประการหนึ่งที่เป็นเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ที่บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิยามของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น” เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครอง ไม่ว่าจะผ่านทางความเชื่อหรือทางปฏิบัติความเชื่อของบุคคล¹³⁸

ดังนั้น ความสัมพันธ์ในเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ซึ่งอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอาจแสดงให้เห็นถึงการกำหนดทิศทางของรัฐในปัจจุบันตามมาตรา 67 ที่จะต้องสนับสนุนส่งเสริมอุปถัมภ์พุทธศาสนาเถรวาท โดยการกำหนดทิศทางของรัฐดังกล่าวอาจผลต่อการกำหนดกฎเกณฑ์ของรัฐที่จะต้องทำให้บรรลุเป้าหมายและคุณค่าของผู้ทรงสิทธิในพุทธศาสนา และในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ด้วยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีดังกล่าวสำหรับการกระทำทั้งหมด รัฐจำต้องคำนึงถึงการใช้สิทธิและเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์นี้ด้วย เพราะเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์เป็นตัวจำกัดและเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐในที่สุด

4.3 คำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ประชาคมระหว่างประเทศได้ตระหนักเห็นถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของประชาชนทุกคน ไม่จำกัดสัญชาติ เชื้อชาติใด เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ไม่อาจพรากหรือโอนให้แก่กันได้ เนื่องมาจากความทารุณโหดร้ายของสงครามและด้วยเหตุการณ์เหมินเฉยและการดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนซึ่งกระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 สมัชชาที่ประชุมสหประชาชาติ จึงประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้น มีเนื้อหาทั้งหมด 30 ข้อ

ศาสตราจารย์ เรอเน่ กาสแซง ได้วิเคราะห์เนื้อหาของคำปฏิญญา ในส่วนมาตรา 1 เป็นหลักพื้นฐานของเจตนารมณ์ของปฏิญญาว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ทุกคนได้รับการประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง” และมาตรา 2 เป็นเนื้อหาของขอบเขตแห่งการใช้สิทธิ โดยได้บัญญัติว่า “บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและ

¹³⁸ รียา เต็ดชาต (2546). เสรีภาพในการถือและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสรีภาพที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ ทั้งนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใดๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรืออื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด....”¹³⁹

โดยเฉพาะในข้อ 18 ที่ยืนยันว่า “บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา ซึ่งสิทธิดังกล่าวรวมไปถึงการแสดงออกในการนับถือศาสนาในเชิงประจักษ์ การอบรมสั่งสอน การปฏิบัติตามความเชื่อของตน การประกอบพิธีกรรม การสวดมนต์ การแสดงออกในการปฏิบัติตามความเชื่อโดยตนเองหรือร่วมกับผู้อื่นไม่ว่าในพื้นที่ส่วนตัวหรือสาธารณะสถาน”¹⁴⁰

4.4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางศาสนา

4.4.1 บุคคลคนหนึ่งไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนไปกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีนอกจากจะเป็นการใช้เสรีภาพเชิงสัมพัทธ์แล้ว ยังเป็นเงื่อนไขในการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายด้วยอีกประการหนึ่ง ในส่วนของการแยกพิจารณาสิทธิขั้นพื้นฐาน Prof.Georg Jellinek ได้นักนิติศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดระบบของสิทธิขั้นพื้นฐาน แบ่งออกเป็นสถานภาพของการใช้สิทธิ ดังนี้

Status negativus เป็นสิทธิป้องกันการก้าวล่วงของอำนาจรัฐที่ก้าวล่วงเข้ามาในขอบเขตที่เป็นสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นเสรีภาพเชิงปฏิเสธ (Status Negativus) เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่มีต่อความเชื่อความศรัทธาทางศาสนาของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากรัฐ และเสรีภาพประเภทนี้เป็นเรื่องที่ปัจเจกบุคคลสามารถดำเนินการได้เองโดยรัฐไม่จำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการใดๆ ในการจัดการเรียนการสอนด้านศาสนา อันเป็นการปฏิเสธอำนาจจากรัฐโดยแสดงออกมาในรูปแบบของสิทธิในการป้องกัน (Abwehrrecht) ซึ่งมีลักษณะเป็นสิทธิป้องกันการก้าวล่วงของอำนาจรัฐเพื่อปกป้องขอบเขตเสรีภาพในทางความเชื่อทางศาสนาของบุคคล¹⁴¹ ทั้งนี้ ปัจเจกบุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐละเว้นจากการกระทำดังกล่าวได้

¹³⁹ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, บริษัท วิญญูชน จำกัด.

¹⁴⁰ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (2551). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

¹⁴¹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Status positives เป็นสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายมหาชนของปัจเจกบุคคล เพื่อให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลนั่นเอง เช่น การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล เป็นต้น

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นเสรีภาพในเชิงเรียกร้อง (Status Positives) เนื่องจากการใช้สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของปัจเจกบุคคลที่มีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายในเสรีภาพทางศาสนาหากปราศจากการดเว้นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจากรัฐหรือการเข้ามาแทรกแซงอย่างจำกัด โดยแสดงออกมาในรูปแบบของสิทธิที่เรียกว่า “สิทธิเรียกร้อง” ให้รัฐไม่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลเองในด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีอันเป็นเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

Status Activus เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการสร้างเจตจำนงแห่งรัฐ

โดยจะเห็นว่า สิทธิขั้นพื้นฐานย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ปัจเจกบุคคล ในอันที่จะได้รับการรับรอง และละเว้นหรือทำการกำจัดการรบกวนสถานภาพเชิงปฏิเสศของตนได้ ทำนองเดียวกันกับเจ้าของสิทธิเด็ดขาด เป็นต้นว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ที่สามารถเรียกร้องให้กำจัดการรบกวนการถือครองที่ดินของตนได้เช่นกัน

ประเด็นปัญหานี้ ได้มีนักนิติศาสตร์ในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 พยายามที่จะแก้ไขโดยการกำหนดลักษณะสำหรับสิทธิตามอัตวิสัยเสียใหม่ว่า เป็นอำนาจที่สามารถยังผลเป็นการคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ และเป็นเกณฑ์ที่ไต่กันกับผู้มีหน้าที่ได้อย่างได้ผล”¹⁴² ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีการปกครองรูปแบบใดก็ย่อมให้ความสำคัญแก่เสรีภาพในศาสนาของประชาชนทั้งสิ้น โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสองประการ คือ

ประการแรก เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิธรรมชาติจะล่วงละเมิดไม่ได้ และเป็นสิทธิศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์ทุกคนต้องให้การรับรองและคุ้มครอง

ประการที่สอง เป็นหลักความจริงว่าเสรีภาพในศาสนาไม่มีใครจะใช้เสรีภาพอยู่เหนือผู้อื่น ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ถึงต้องเข้ามาจัดระเบียบการใช้เสรีภาพในทางศาสนาของประชาชนและ ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้อื่น โดยรัฐจะไปจำกัดหรือแทรกแซงเสรีภาพในศาสนาของประชาชนจนเกินขอบเขตจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่ได้ หากแต่จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา มีบทบาทสำคัญทางสังคม การจัดระเบียบความสงบเรียบร้อยของประชาชน

¹⁴² บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2548). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะช่วยให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างศาสนา หากไม่ได้รับความใส่ใจจากภาครัฐแล้ว ปัญหาดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างศาสนาได้¹⁴³

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นเสรีภาพในการกระทำ (Status Activus) อันเป็นการแสดงออกของปัจเจกบุคคลโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตจำนงในความเชื่อทางศาสนาของตน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมกับคณะสงฆ์ สติธิและเสรีภาพประเภทนี้ได้มีการบัญญัติรับรองออกมาในรูปของ “เสรีภาพทางศาสนาเชิงสัมพัทธ์” โดยสิทธิประเภทดังกล่าว เป็นสถานภาพที่เปิดโอกาสให้ผู้ทรงสิทธิแสดงออกทางกฎหมายของตนได้โดยอาศัยความเชื่อความศรัทธาของตนเอง¹⁴⁴ ด้วยเหตุผลนี้ ทางวิชาการจึงจัดให้เสรีภาพในการจัดการเรียนการสอนและการเผยแพร่ศาสนาเป็นเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ โดยเสรีภาพดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ เพราะการจัดการเรียนการสอนทางศาสนาเป็นการใช้เสรีภาพในการรักษาความเชื่อทางศาสนาในเจตจำนงที่เป็นบรรทัดฐานเดิมสำหรับคณะสงฆ์ไทย

ดังนั้น บุคคลใดบุคคลหนึ่งจึงไม่อาจใช้เสรีภาพของตนไปกระทบกับสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นได้ เมื่อก้าวในลักษณะนี้ เท่ากับสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเป็นที่มาประการหนึ่งในการสร้างความชอบธรรมในการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ทรงสิทธิอื่นๆ ดังได้กล่าวมาข้างต้นถึงสภาวะธรรมชาติของเสรีภาพที่ John Lock ได้กล่าวเอาไว้ ตามแนวคิดดังกล่าว ทุกคนต่างมีสิทธิ เสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ในสภาวะธรรมชาติ มนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์¹⁴⁵ ดังนั้น การใช้เสรีภาพของผู้ทรงสิทธิ ความผูกพันต่อรัฐย่อมต้องงดเว้นไม่ใช้เสรีภาพดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย และในความผูกพันต่อบุคคลอื่นๆ ย่อมต้องงดเว้นไม่ไปละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นๆ โดยในด้านนี้เมื่อผู้ทรงสิทธิบุคคลหนึ่งใช้สิทธิละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น รัฐอาจจะกำหนดกระบวนการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ดังที่ปรากฏในปัจจุบัน เช่น กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งหรืออาญา เป็นต้น¹⁴⁶ กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ โดยเจตนารมณ์มีไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยเนื้อหาที่มีการกำหนดสิทธิและเสรีภาพไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจน เพื่อแก้ปัญหาคำไม่ชัดเจนในขอบเขตแห่ง “สิทธิของบุคคลอื่น” โดยให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรอันเป็นภารกิจในกิจการของ

¹⁴³ อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักรในโนตัน ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด.

¹⁴⁴ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มิสเตอร์ก็อปปี.

¹⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.

¹⁴⁶ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

รัฐด้านการยุติธรรม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายของรัฐบาล โดยเปลี่ยนตรรกะในการรับรองและคุ้มครองจากเดิมในสภาวะธรรมชาติ มาเป็นตรรกะในการรับรองและคุ้มครองในทางกฎหมายหรือนิติบัญญัติ¹⁴⁷

4.4.2 หลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาในประเด็นการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

4.4.2.1 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ

กรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอาจกระทำได้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น สิทธิและเสรีภาพทางศาสนา เมื่อไม่ได้มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อของตนเองได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 และในกรณีกฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่า รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาแบบเถรวาท ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง เป็นต้น

เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐแล้ว รัฐต้องเคารพ (Respect) รัฐจะต้องส่งเสริมการ เคารพสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เว้นแต่การจัดการศึกษานี้ขัดต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และหากไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายให้อำนาจรัฐในการเข้าควบคุมการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีแล้ว รัฐย่อมไม่อาจเข้าแทรกแซงได้

โดยหลักการนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับหลักจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อ้อมเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะกระทำได้อ้อมเมื่อผ่านองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน กล่าวคือ อาศัยความชอบธรรมจากองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นตัวแทนไปทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และการบัญญัติกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้

¹⁴⁷ Klaus stern , Das staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland Band , Band III/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, munchen 1994, S.302

จะต้องกระทำโดยกฎหมายของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้ออกกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหาได้ไม่ เพราะเป็นภารกิจสำคัญซึ่งสงวนไว้สำหรับอำนาจนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ดังนั้น กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี รัฐได้มีกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้โดยเฉพาะหรือไม่ โดยผู้เขียนเห็นว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีสำหรับคณะสงฆ์ไทยเท่านั้น อันมีผลโดยปริยายว่า ถ้าผู้เรียนมีความประสงค์จะเข้ามาศึกษาในหลักสูตรการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ก็ต้องยอมรับในรูปแบบหรือวิธีการจัดการศึกษาที่เกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเท่านั้น ผู้เรียนประสงค์จะรับการจัดการศึกษาในรูปแบบอื่นก็เป็นเสรีภาพของของผู้เรียนที่จะเลือกเรียนหลักสูตรอื่น กรณีเช่นนี้ จึงถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์อย่างหนึ่ง ที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจมหาเถรสมาคมเป็นการเฉพาะที่จะต้องจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี และผู้เรียนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกเรียนหรือไม่เรียนในหลักสูตรพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเท่านั้น ผู้เรียนไม่มีสิทธิและเสรีภาพหรือมีส่วนร่วมใดในการกำหนดหลักสูตรดังกล่าวได้ และเป็นกรณีที่เกิดจากการตีความในทางปฏิบัติอีกด้วยว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นสิ่งที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อันเป็นการตีความในทางปฏิบัติ ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศที่มีการนับถือพุทธศาสนาในรูปแบบอื่น เช่น การนับถือพุทธศาสนาในรูปแบบของนิกายมหายาน ไม่ได้ในรูปแบบหรือวิธีปฏิบัติทางศาสนาที่เคร่งครัดมากเท่าใดนัก โดยมีความแตกต่างจากพุทธศาสนานิกายเถรวาทอย่างชัดเจนที่มีความเคร่งครัดในด้านรูปแบบ จารีตประเพณีเป็นอย่างมาก ดังนั้น การนับถือพุทธศาสนานิกายเถรวาทในประเทศไทย จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายอนุญาตหรือกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ มหาเถรสมาคมจะต้องจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตีความในทางปฏิบัติที่ว่า การจัดการศึกษาดังกล่าวตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงปัจจุบัน เป็นสิ่งที่ถูกต้องและเป็นสิ่งที่ควรสืบทอดต่อไป

4.4.2.2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน

ในขอบเขตของหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นการประเมินค่าถึงประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของประชาชนอันถือเป็นเกณฑ์ได้ในประการหนึ่ง โดยการใช้หลักนี้ได้ในการตรวจสอบ ประโยชน์ของมหาชนกับที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองเอาไว้ จึงต้องมีพิจารณาให้ชัดถึง

สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีเพียงใด เมื่อสามารถทราบขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้วก็ตาม คำวินิจฉัยของมหาชนที่จะได้กับการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว โดยประโยชน์สาธารณะที่ตาม ต้องมีน้ำหนักหรือเป็นประโยชน์กับมหาชนมากกว่า ผลเสียที่เกิดจากการเข้าแทรกแซงของ รัฐชาติ ปัตย์¹⁴⁸ ซึ่งในการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยใช้อำนาจในทางมหาชน จะต้องคำนึงถึงว่า วิธีการหรือ มาตรการที่กระทำไปดังกล่าวจะต้องไม่เกินขอบเขต และเมื่อกระทำไปแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นต้อง สมเหตุสมผล เป็นการพิจารณาถึงความพอควรแก่เหตุ และความสมเหตุสมผลคู่กัน

นอกจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง วัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง หรือ จะต้องดำเนินการโดยวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น เช่น การจำกัดเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น รักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ตามที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 34

ในส่วนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การจำกัดเสรีภาพทางศาสนาด้านการ จัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีได้สัดส่วนหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การที่รัฐเข้าไปจำกัด บทบาทให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศาสนศึกษาเฉพาะภายในขอบเขตของตน ตาม มาตรา 15 ตรี (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 หรือในกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยนับถือพุทธศาสนาแบบเถรวาท เป็นการจำกัด เสรีภาพที่ได้สัดส่วนแล้ว เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม ตามความเหมาะสมและความจำเป็นเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ฝ่าย นิติบัญญัติตั้งไว้ และเป็นกรณีที่ได้สัดส่วนกันระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน โดย ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมโดยรวม และ รัฐไม่ควรมีบทบาทใดเกินไปกว่าการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี โดยการแสดงออกเช่นว่านี้ จะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ หลักกฎหมายของฝ่ายนิติ บัญญัติที่กำหนดจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เท่าที่จำเป็น กรณีนี้ จึงภารกิจของระบบกฎหมายและ การใช้อำนาจรัฐที่จะต้องแบ่งแยกเขตแดนสิทธิและเสรีภาพให้ชัดเจนก่อนที่จะมีมาตรการจำกัดสิทธิ เสรีภาพซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางมหาชน¹⁴⁹

¹⁴⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.

¹⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

4.4.2.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่อาจกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้

ในแนวคิดเกี่ยวกับการนิยามว่าอะไรเป็นสาระสำคัญ มีผู้รู้พยายามอธิบายไว้หลายท่าน แต่ผู้เขียนพอที่จะจับหลักเกณฑ์ประการสำคัญ ได้ดังนี้ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพโดยสัมบูรณ์ (Absolute Rights) ประการที่สองสิทธิและเสรีภาพสัมพัทธ์ (Relative right)¹⁵⁰ ซึ่งเสรีภาพในทางนับถือศาสนาเป็นสิทธิและเสรีภาพโดยสัมบูรณ์ เป็นสิทธิที่ไม่สามารถละเมิดได้ ไม่ว่าจะด้วยจากอำนาจรัฐหรือวิถีทางใดๆ ก็ตาม ปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงอยู่ในวงวิชาการอยู่ว่าสิทธิเสรีภาพใดเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานหรือไม่ ซึ่งอาจนำแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติมาวิเคราะห์ได้ว่า สิทธิเสรีภาพใดเป็นสิ่งที่ไม่อาจแยกจากมนุษย์ได้ เกิดขึ้นและมีอยู่พร้อมกับความเป็นมนุษย์ ไม่อาจถูกเพิกถอนได้โดยเด็ดขาด ส่วนอีกแนวความคิดหนึ่งว่าสาระที่แท้ของสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ ให้ใช้เกณฑ์ของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” มาพิจารณาประกอบ หากเรื่องใดมีการจำกัดตัดทอน อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพอย่างสัมบูรณ์ด้วย¹⁵¹ อาจยกตัวอย่างได้บางประการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพประเภทนี้ กรณีที่มีการตรากฎหมายให้อำนาจโดยเฉพาะให้มีการลงโทษหรือการทำทารุณโหดร้าย เช่นการตัดลิ้น ตัดมือ กักขังเยี่ยงสัตว์หรือหากรัฐสามารถใช้เครื่องมือในการบังคับการทำงานของสมองของบุคคล กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการตรากฎหมายขัดต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย และเสรีภาพในทางความคิดและความเชื่อ ในส่วนของแนวความคิดนี้ ถือว่าเสรีภาพในกรณีนี้เป็นแก่นหรือสิทธิขั้นพื้นฐานแห่งเสรีภาพรัฐต้องเป็นฝ่ายจำกัดตนที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพประเภทนี้ไม่ว่าในกรณีใดๆ และไม่อาจอ้างประโยชน์สาธารณะหรือความจำเป็นอื่นใด ลิดรอนเสรีภาพในทางความคิด ความเชื่อได้ กรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาประกอบ เพราะเสรีภาพประเภทนี้ได้ให้การรับรองและคุ้มครองโดยเด็ดขาดเพราะหากให้มีการจำกัดเสรีภาพนี้ได้ เท่ากับว่าเป็นการยกเลิกเพิกถอนเสรีภาพดังกล่าวเพราะทำลายความเป็นมนุษย์¹⁵²

แต่ในส่วนแนวความคิดประการที่สอง สิทธิและเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์เป็นสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้โดยวิธีการของสิทธิ เป็นสิทธิที่แสดงออกซึ่งเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ เกิดผลขึ้นจริง หรือเกิดขึ้นในทางกายภาพ ในทางพุทธศาสนา การแสดงออกเพื่อรักษาคำสอนของศาสนา นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีการแสดงออกโดยการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เพื่อให้คำสอนของศาสนาถูกต้องตามคำสอนเดิมที่มีการอนุรักษ์โดยปราศจากการจัดการ

¹⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

¹⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

การศึกษาดังกล่าว เสรีภาพในการนับถือพุทธศาสนาจะทำได้เพียงแค่ “หลักการ” ที่บัญญัติกฎหมายคุ้มครองและคุ้มครองไว้ในกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพอย่างสัมพัทธ์ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งสิทธิและเสรีภาพโดยสมบูรณ์ จะต้องได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายด้วย

ในส่วนนี้ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีมีผลกระทบต่อสาระสำคัญสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอย่างหนึ่งในเชิงสัมพัทธ์ ในส่วนของการแสดงออกซึ่งความคิดหรือความเชื่อทางศาสนา คือการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเท่านั้น โดยมีได้ไปกระทบถึงเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์แต่อย่างใด ไม่ได้เข้าไปถึงเสรีภาพทางศาสนาในเชิงสัมบูรณ์ในด้านความเชื่อว่าจะเชื่ออย่างไร ประกอบกับเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ในการจัดการศึกษาดังกล่าวเป็นไปเพื่อการอนุรักษ์พุทธศาสนานิกายเถรวาท และเพื่อให้เข้าใจว่ามาตรฐานของการศึกษาพุทธศาสนาเถรวาทคืออะไร พระพุทธเจ้าทรงสอนไว้ว่าอย่างไร หรือแม้แต่พระพุทธเจ้าทรงมีความเชื่ออย่างไร แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ผู้ที่ได้เรียนหรือผู้ที่ไปรับการศึกษาจะต้องเชื่อตามพุทธศาสนานิกายเถรวาท โดยผู้เรียนคงมีสิทธิที่จะ “เลือก”ว่าจะเชื่อหรือไม่ หรือจะนับถือหรือไม่ ก็ยังคงเป็นผู้ทรงสิทธิสมบูรณ์อยู่ การที่รัฐเข้าไปจำกัดเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจกระทบต่อเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์อยู่แล้ว เพราะมิใช่การบังคับให้ผู้เรียนจำต้องเชื่อในศาสนาทางใดทางหนึ่ง หรือมีความเชื่อเฉพาะในพุทธศาสนานิกายเถรวาทเท่านั้น แต่เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เรียนรู้ว่าพุทธศาสนานิกายเถรวาทมีมาตรฐานในการจัดการศึกษาตามหลักธรรมคำสอนอย่างไร

4.5 เสรีภาพเชิงสัมพัทธ์กับการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการแสดงออกในการสอนการเผยแผ่พุทธศาสนาเถรวาท แสดงออกจากความคิด ความเชื่อในพุทธศาสนาเถรวาท ในแนวทางการเรียนการสอนที่เคยจัดมา เพื่อรักษาพุทธศาสนาเถรวาท นับแต่รัฐยังไม่มีระบบระเบียบในการบริหารราชการแผ่นดิน

เสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือศาสนา เป็นสิทธิโดยสมบูรณ์ (Absolute Rights) แต่ในส่วนของแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือศาสนา ถือได้ว่าเป็นสิทธิเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right) แม้การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีจะเป็นการจัดการการศึกษาที่ช่วยให้ผู้เรียนรู้ว่าอะไรเป็นมาตรฐานคำสอนของพุทธศาสนา พระพุทธเจ้าทรงสอนอะไรและสอนว่าอย่างไร หรือแม้แต่พระพุทธเจ้าทรงมีแนวคิดหรือความเชื่ออย่างไร ก็เป็นคนละเรื่องกับสิทธิโดยสมบูรณ์ของบุคคลที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อตามที่ได้ศึกษามานั่นก็ได้

เมื่อพิจารณาแล้วได้ความว่า เสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือศาสนาเป็นเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Rights) แต่ในส่วนของ การแสดงออกซึ่งเสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือศาสนาถือได้ว่าเป็นเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right) ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตามศาสนาพิธี ศาสนบัญญัติ หรือพิธีกรรมตามความเชื่อของตน รวมถึงกรณีการเรียนหลักสูตรศาสนาของศาสนาที่ตนนับถือด้วย แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลย่อมไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองจากรัฐที่จักต้องงดเว้นไม่ทำการใดๆ อันเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการแสดงออก เพราะเหตุที่ว่ามีการปฏิบัติตามศาสนธรรม หรือศาสนบัญญัติแตกต่างจากบุคคลอื่น¹⁵³ เสรีภาพในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ตามความเชื่อของตนเองนี้ จัดว่าเป็นเสรีภาพในด้านการศึกษาด้วย โดยผู้ทรงสิทธิมีเสรีภาพที่จะเลือกเรียนตามหลักสูตรที่ตนเองต้องการ หรือเสรีภาพที่จะเรียนในโรงเรียนที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อตน ตลอดจนสอดคล้องกับภาษาของตนเอง¹⁵⁴ ซึ่งหากปราศจากการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีแล้ว เสรีภาพในการนับถือศาสนาพุทธแบบเถรวาทย่อมถูกจำกัดหรือลิดรอน การศึกษาตามศาสนธรรมที่ผู้ทรงสิทธิสามารถมีโอกาสได้อย่างเท่าเทียมและบุคคลดังกล่าวสามารถเข้าถึง นับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิทธิมนุษยชน ดังนั้น “การเข้าถึงได้” นับว่าเป็นปัจจัยให้ผู้ทรงสิทธิสามารถที่จะบรรลุถึงการมีสิทธิและเสรีภาพ การใช้สิทธิและเสรีภาพ และเป็นกลไกของสำคัญประการหนึ่งของรัฐในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย¹⁵⁵

4.6 บทบาทของรัฐไทยที่มีต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ต่อกย้ำในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองรวมทั้งกติกาสากลว่าด้วย เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไว้ด้วยกัน 3 ประการ¹⁵⁶ ดังนี้

ประการแรก Respect รัฐจะต้องส่งเสริมการเคารพสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาด้วยมาตรการในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

¹⁵³ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ,ศัพท์สิทธิมนุษยชน, หน้า 160

¹⁵⁴ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ,ศัพท์สิทธิมนุษยชน, หน้า 70

¹⁵⁵ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ,ศัพท์สิทธิมนุษยชน, หน้า 6-7

¹⁵⁶ อมรา พงศาพิชญ์ (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557). "กระบวนทัศน์ "สิทธิมนุษยชน" และ "ความยุติธรรม" สำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน." วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 14-15.

ประการที่สอง Protect รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาโดยหลักบังคับของกฎหมายในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ด้วยหลักการที่ว่า "ทุกคนเสมอกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน"

ประการสุดท้าย Fulfill/Remedy รัฐจะต้องมีมาตรการและกลไกเอื้ออำนวยในการเข้าถึงเสรีภาพทางศาสนาด้วยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

ประเทศไทยนั้นเริ่มกล่าวถึงเสรีภาพทางศาสนาของประชาชนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 หมวด 2 ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพ ในการปฏิบัติ พิธีกรรมตามความนับถือของตน เมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” แนวความคิดการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่เกิดจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการให้เสรีภาพในประเทศไทยไม่มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งไม่อาจเป็นการให้หลักประกันของประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยฉบับหลัง ๆ ทุกฉบับก็ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพในศาสนาตลอดมา¹⁵⁷

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 และมาตรา 67 ได้บัญญัติขยายความหมายเสรีภาพในศาสนาในรัฐธรรมนูญให้มีรายละเอียดชัดเจนขึ้น ส่งผลให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้บุคคลได้รับประโยชน์สมดังสิทธิที่ได้รับรองไว้ และหลักการอีกประการหนึ่งคือ การใช้เสรีภาพจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย หากมีการใช้เสรีภาพที่ไม่ชอบยอมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักไว้ว่าบุคคลจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้บุคคลใดนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งก็ไม่ได้ และยังได้วางหลักประกันความเป็นธรรมต่อบุคคลที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างได้เปรียบหรือเสียเปรียบอันเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนาของตน¹⁵⁸

การที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี ได้บัญญัติให้อำนาจมหาเถรสมาคมไว้ทุกด้าน โดยเฉพาะด้านศาสนศึกษา และมหาเถรสมาคมได้ใช้อำนาจนั้นใน

¹⁵⁷ กุลพล พลวัน (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม.

¹⁵⁸ นางริยา เต็ดชาด (2546). เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นามของรัฐและแทนรัฐอยู่ในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี จึงเป็นกรณีที่รัฐเข้าไปส่งเสริมสนับสนุนเฉพาะการศึกษาของพระพุทธศาสนาเถรวาทเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง ดังนั้น การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีโดยมหาเถรสมาคม จึงเป็นจัดทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535 มาตรา 15 ตรี (3) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากการที่รัฐเข้ามาส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาแล้ว รัฐยังต้องให้ความสำคัญและเข้ามาสนับสนุนด้านงบประมาณและการพัฒนาบุคลากรอีกด้วย เนื่องจากการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการศึกษาของชาติระบบหนึ่ง ที่รัฐจะต้องเข้ามาสนับสนุนในทุกๆ ด้าน โดยการจัดตั้งงบประมาณในการจัดการเรียนการสอน และจัดให้มีการอบรมและฝึกทักษะการสอนของบุคลากรทางการศึกษาโดยเฉพาะครูผู้สอนอย่างจริงจัง ตลอดจนถึงการจัดให้มีองค์กรกลางของคณะสงฆ์ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาของคณะสงฆ์โดยเฉพาะ ทั้งด้านการวางแผนพัฒนาศึกษาวิจัย และการวางหลักสูตรการศึกษาของคณะสงฆ์ทุกระบบที่อยู่ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกธรรม การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา และมหาวิทยาลัยสงฆ์ เป็นต้น ให้ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาของคณะสงฆ์ทุกระบบเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเอื้ออำนวยต่อการจัดการศึกษาซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี อันเป็นระบบการศึกษาหลักของคณะสงฆ์ไทย¹⁵⁹

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กิจกรรมทางศาสนาที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐนั้น แท้จริงแล้วคือการนำงบประมาณ สถานที่ และบุคลากรซึ่งได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทุกคนไม่ว่าจะศาสนาใดเพื่อส่งเสริมพุทธศาสนาโดยเฉพาะเพียงศาสนาเดียว ในกรณีนี้อาจถือว่าการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ คือ รัฐนั้นกำลังพยายามส่งเสริมความเชื่อของตนโดยใช้ทรัพยากรส่วน รวมทั้งยังเป็นการรับรองพุทธศาสนาเป็นพิเศษกว่าศาสนาอื่นซึ่งอาจขัดกับเสรีภาพ ในการนับถือศาสนาของศาสนิกชนอื่นได้ รัฐนั้นต้องเป็นผู้ปกครองทุกคนในรัฐไม่ว่าจะศาสนาใดก็ตาม ศาสนาทุกศาสนานั้นเป็นเรื่องของความดีความชั่วซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่มีผิดถูกจริงแท้แน่นอน รัฐจึงควรระมัดระวังที่จะสนับสนุนศาสนาใดศาสนาหนึ่งมากเกินไป ซึ่งอาจเป็นการกดดันหรือคุกคามเสรีภาพทางศาสนาของศาสนิกชนศาสนาอื่น หรือแม้กระทั่งชาวพุทธเอง

แน่นอนว่าการขีดเส้นแบ่งที่ชัดเจนตายตัวระหว่างรัฐกับศาสนาเป็นเรื่องยากและละเอียดอ่อน การกำจัดศาสนาออกจากกิจการของรัฐโดยสิ้นเชิงนั้นก็ยังเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่อย่างน้อยที่สุด รัฐควรลองเปรียบเทียบกิจการของรัฐในสถานการณ์ต่างๆ ว่าสิ่งใดควรกระทำได้และ

¹⁵⁹ สมชาย ไมตรี (2539). รายงานการวิจัย การศึกษาของพระสงฆ์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สิ่งใดควรหลีกเลี่ยง รัฐไทยอาจจะต้องพยายามขีดเส้นแบ่งระหว่างที่มา หรือความหมายของกิจกรรมที่ตนกำลังส่งเสริมว่ากิจกรรมดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ พระราชพิธีหรือรัฐพิธี หรือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติศาสตร์ หรือเพียงเพื่อเผยแพร่ศาสนาแต่เพียงอย่างเดียว¹⁶⁰

ที่สำคัญคือรัฐประชาธิปไตยต้อง “เป็นกลาง” ทางศาสนา โดยในทางหลักการและการปฏิบัติ ต้องแยกกิจการของรัฐและกิจการทางศาสนาออกจากกัน โดยรัฐต้องไม่อ้างความเชื่อทางศาสนาใด ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือออกกฎหมายต่างๆ เพราะนโยบายสาธารณะและกฎหมายมีผลกระทบและมีสภาพบังคับแก่ประชาชนทุกคนเสมอกัน ไม่ว่าเขาจะนับถือศาสนาใดๆ หรือไม่มีศาสนาก็ตาม ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในเรื่องความเชื่อ การบริหารจัดการภายในของศาสนาใดๆ และไม่ให้ความอุปถัมภ์เป็นพิเศษใดๆ ปล่อยให้การนับถือศาสนาเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและบริหารจัดการแบบเอกชน รัฐมีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา และป้องกัน ไม่ให้มีการใช้ศาสนาไปในทางละเมิดสิทธิพลเมืองเท่านั้นหากคำนึงถึงความเสมอภาคในทุกศาสนาเท่าๆ กันแล้วนั้นในฐานะที่เป็นสถาบันหลักของชาติ รัฐจะต้องส่งเสริมและให้ความสำคัญต่อ นโยบายที่แนบชัดในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ซึ่งการส่งเสริมการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการส่งเสริมในเชิงการศึกษาซึ่งรัฐมีหน้าที่ต่อคณะสงฆ์เช่นเดียวกับพลเมืองของชาติและเยาวชนของชาติเช่นกัน นอกจากนี้เพื่อให้เกิดการส่งเสริมความสัมพันธ์และความเข้าใจอันดีระหว่างศาสนา และทะนุบำรุงและอุปถัมภ์พุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ สนับสนุนให้องค์กรทางศาสนา มีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิต สร้างสันติสุขและ ความปรองดองสมานฉันท์ในสังคมไทยอย่างยั่งยืน และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมตามความพร้อม¹⁶¹

มีข้อสังเกตว่า รัฐโดยกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐด้านศาสนา โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมและให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองกิจการด้านพระพุทธศาสนา และศาสนาอื่น ๆ ที่ทางราชการรับรอง ตลอดจนส่งเสริมพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม ส่งเสริมความเข้าใจอันดี และสร้างความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งดำเนินการเพื่อให้คนไทยนำหลักธรรมของศาสนาไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เป็นคนดีมีคุณธรรม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ทำนุบำรุง ส่งเสริมเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

¹⁶⁰ เข็มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา." Retrieved 7 กรกฎาคม 2560, from www.pub-law.net/Publaw/printPublaw.aspx?ID=1770.

¹⁶¹ ฉัชศุภางค์ สารมาศ. "พระพุทธศาสนาในยุค คสช." Retrieved 17 กรกฎาคม 2560, from <http://www.src.mbu.ac.th/images/stories/pdf/17%20Buddhism%20in%20the%20era.pdf>.

- 2) เสริมสร้างศีลธรรม ปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม
- 3) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกิจการฮัจญ์ รวมทั้งกฎหมายและระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 4) ส่งเสริม ดูแล รักษาและทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุ
- 5) ให้การอุปถัมภ์พระพุทธศาสนาและศาสนาอื่นๆ ที่ทางราชการรับรอง และสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรศาสนา
- 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

และตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคแรก “รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพุทธศาสนาและศาสนาอื่น” บทบาทรัฐบาลในด้านที่ให้ความเป็นกลางทางด้านศาสนา และอุปถัมภ์และคุ้มครองศาสนาอื่นก็ปรากฏเช่นกัน เป็นต้นว่า การปฏิบัติตามความเชื่อของศาสนานั้นตามรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐสนับสนุนและส่งเสริมงานด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม เพื่อใช้เสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในประเทศ มีการดำเนินงานที่สำคัญได้อุปถัมภ์และคุ้มครองพุทธศาสนาและศาสนาอื่น รวมทั้งสนับสนุน องค์กรและการจัดกิจกรรมทางศาสนาไว้หลายกิจกรรม ในส่วนของกิจกรรมพุทธศาสนา นั้นมีดังนี้ อาทิ จัดอบรมการเรียนรู้ศาสนพิธี แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเขตพื้นที่การศึกษา ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่การศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วม เป็นต้น ในส่วนกิจกรรม โครงการอุดหนุนองค์กรและจัดกิจกรรมทางศาสนาอื่นนั้น มีดังนี้

- 1) จัดงานเมาลิดกลางแห่งประเทศไทย ณ ศูนย์บริหาร กิจการศาสนาอิสลามแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติ ซึ่งมีประชาชนชาวไทยมุสลิม เข้าร่วมกิจกรรม การจัดให้มีการประชุมผู้นำศาสนาอิสลามประกอบด้วย อิหม่าม คอเต็บ บิหลั่น และผู้แทนคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด จากจังหวัดชลบุรี ระยอง ตรารัต จันทบุรี ปราจีนบุรี และราชบุรี ณ จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ด้วยมิติทางศาสนา

- 2) โครงการอบรมศูนย์ศาสนาอิสลามและจริยธรรม ประจำมัสยิด ศูนย์อบรมศาสนาอิสลามและจริยธรรมประจำมัสยิดเป็นแหล่ง เรียนรู้และส่งเสริมคุณธรรมแก่ชาวมุสลิมทุกกลุ่มวัย โดยกรมการศาสนา ได้สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าดำเนินงานและค่าตอบแทนครูผู้สอนแก่ศูนย์อบรมศาสนาอิสลามและจริยธรรมประจำมัสยิด จำนวน 787 ศูนย์ มีเด็กเยาวชน เข้าเรียนในศูนย์อบรมศาสนาอิสลาม เป็นต้น จากรายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลที่แสดงให้เห็นบทบาทถึงความเป็นกลางทางด้านส่งเสริมกิจกรรมที่ดี¹⁶²

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีสะท้อนมุมมองในด้านของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและในด้านของบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดข้อผูกพันของรัฐและพลเมืองต่อการเคารพใน “สิทธิและเสรีภาพ” และกำหนด “การให้ความคุ้มครองสิทธิ” ในการนับถือศาสนาของบุคคลที่มีถึง 6 มาตรา ประกอบด้วย มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 25 บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้อง ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 31 เสรีภาพในการนับถือศาสนาจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย ไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และมาตรา 67 รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท¹⁶³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁶² รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายแห่งรัฐ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่ 1 วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2555

¹⁶³ การเสวนาเรื่อง “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : กรณีศึกษาภิกษุณี” จัดโดย คณะอนุกรรมการพิจารณา ศึกษา ติดตาม ตรวจสอบและส่งเสริมการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา ร่วมกับ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เครือข่ายเสนอกฎหมายเพื่อส่งเสริมภิกษุณีเต็มเต็มพุทธบริษัท ๔ ในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของสงฆ์ในปัจจุบัน

5.1 รัฐธรรมนูญกับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : บทบัญญัติมาตรา 26 มาตรา 38 ประกอบมาตรา 73

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิ หรือเสียประโยชน์ อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อแตกต่างจากบุคคลอื่น

มาตรา 73 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจ อันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนา มาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

มาตรา 81 รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

หากย้อนดูประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่ผ่านมา ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดเลยที่บัญญัติให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวกับศาสนาในบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่ได้มีการระบุสถานะของพุทธศาสนาให้เป็นศาสนาประจำชาติแต่อย่างใด แต่ยังคงกำหนดหน้าที่ของรัฐเอาไว้ว่าจะต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองทุกศาสนา และทำมลิตรอนสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา เนื่องจากเป็นการนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน ภายใต้ข้อยกเว้นการนับถือศาสนาจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทย และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการการศึกษาของรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการระบุให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ตามมาตรา 81 ทำให้เกิดพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่งผลให้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาอื่นอีกหลายฉบับตามมา เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดการศึกษาตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดการศึกษาจำเป็นต้องบูรณาการรวมกันในเรื่องการศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม อันเป็นการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ให้มีรูปแบบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในด้านการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 81 ได้มีการกำหนดให้รัฐรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน ด้วยการกำหนดให้รัฐเข้ามาจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมด้วย รวมถึงสนับสนุนให้องค์กรทางศาสนาเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทางศาสนาของตนด้วย โดยเฉพาะในด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ที่รัฐกำหนดให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการควบคุมและส่งเสริมการศาสนาศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ และการเผยแผ่พุทธศาสนาของคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาพระธรรมวินัยมิให้มีการบิดเบือน

ส่วนมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการศึกษาของคณะสงฆ์ ได้กำหนดให้คณะสงฆ์ได้รับสิทธิในการจัดการศึกษาตามกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2548 และให้สิทธิคณะสงฆ์จัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ชั้นเปรียญธรรม 3 ประโยค เป็นการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ชั้นเปรียญธรรม 9 ประโยค มีวิทยฐานะชั้นปริญญาตรี (ซึ่งรับรองโดยพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2527 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2540 มาตรา 4) อีกทั้งการจัดการศึกษาของคณะสงฆ์ทุกหลักสูตร รัฐจะต้องจัดการศึกษาและจัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 43 เรื่องการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่รัฐควรจัดให้ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่ต้องเก็บค่าใช้จ่าย

5.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : บทบัญญัติมาตรา 26 มาตรา 37 ประกอบมาตรา 79

มาตรา 26 การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 37 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิ หรือเสียประโยชน์ อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อแตกต่างจากบุคคลอื่น

มาตรา 79 รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานและศาสนาอื่น ทั้งต้องส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา รวมทั้งสนับสนุนการนำหลักธรรมของศาสนามาใช้เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนองค์กรทางศาสนา และเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาแก่ประชาชนตราบที่การนับถือนั้นๆ ไม่เป็นปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมืองหรือไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นอกจากนี้รัฐยังมีข้อบัญญัติในการคุ้มครองความแตกต่างเหตุเนื่องด้วยศาสนา กล่าวคือ บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกาย ลัทธิ ปฏิบัติศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ แตกต่างบุคคลอื่น¹⁶⁴ และหากจะพิจารณาถึงพระสงฆ์ไทยในปัจจุบัน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระสงฆ์ ก็คือประชาชนหรือบุคคลที่นับถือพุทธศาสนาและปฏิบัติตามศาสนธรรมหรือศาสนบัญญัติ เป็นองค์กรทางศาสนา หรือกลุ่มทางสังคมที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง รวมอยู่ด้วย กล่าวคือ ให้รัฐบาลช่วยเหลือแก้ไขปัญหาของคณะสงฆ์และ

¹⁶⁴ วุฒินันท์ สมคะณ ยูธธนา พงษ์ชัยภูมิ และสุริยา ภาวไสว "เสรีภาพทางศาสนาในรัฐธรรมนูญของกลุ่มอาเซียน." *คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม*.

มีนโยบายการพัฒนาคณะสงฆ์ ดังนั้น พระสงฆ์ จึงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้เสมอกับประชาชนทั่วไป¹⁶⁵

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า ได้มีการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลด้านศาสนาไว้อย่างชัดเจน ทั้งเพื่อประโยชน์ในการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดถึงหน้าที่รัฐ และข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐอีกด้วย ว่ารัฐจะกระทำการใดๆอันเป็นการรอนสิทธิ หรือเสียประโยชน์ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวมิได้

5.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 : บทบัญญัติมาตรา 4

เนื้อหาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้กำหนดไว้อย่างกว้างๆ ดังที่ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”¹⁶⁶ ซึ่งเสรีภาพทางศาสนาได้ถูกรับรองและคุ้มครองตลอดมา ไม่ว่าจะเป็นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ย่อมถือได้ว่าเสรีภาพทางศาสนา เป็นบรรดาสิทธิเสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย และตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้แก่ คำปฏิญาณสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948 ที่ระบุไว้ว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพ ในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และอิสรภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อถือของตนในการสอน การปฏิบัติ การสักการบูชา และการประกอบพิธีกรรม ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และในที่สาธารณะ หรือส่วนบุคคล”¹⁶⁷ ก็ได้รับรองเสรีภาพในทางศาสนาไว้เช่นกัน

¹⁶⁵ ทวีวัฒน์ ปุณฺณชริกวิวัฒน์ (2551). ขบวนการ “อหิงสา” ของมหาตมะ คานธี. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. กรุงเทพมหานคร: 6.

¹⁶⁶ มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557.

¹⁶⁷ ข้อ 8 คำปฏิญาณสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948.

5.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : บทบัญญัติมาตรา 25 มาตรา 31 และมาตรา 67

มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

มาตรา 31 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 67 รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธรศาสนาและศาสนาอื่น

ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธรศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธรศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธรศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย

หากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้มาตรา 67 จะไม่ได้บัญญัติให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ เพื่อไม่ให้เกิดความรู้สึกแบ่งแยกหรือขัดแย้งระหว่างคนที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่นับถือศาสนาต่างกัน แต่ในบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังเขียนให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธรศาสนาเถรวาท และให้รัฐมีมาตรการปกป้องการบ่อนทำลายพระพุทธรศาสนา แต่ไม่ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องส่งเสริมการเผยแผ่หลักธรรมของศาสนาอื่นหรือศาสนาพุทธนิกายอื่นด้วย จึงเท่ากับว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงมีบทบัญญัติให้รัฐปฏิบัติต่อศาสนาหรือบุคคลที่นับถือศาสนาแตกต่างกันอย่างไม่เท่าเทียมกันได้ ซึ่งหากย้อนดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 73 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 79 ในประเด็นนี้ จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก่อนหน้าดังกล่าวได้เขียนไว้ในหมวดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองทุกศาสนาอย่างเท่าเทียมกัน

โดยไม่ได้กำหนดให้ส่งเสริมการเผยแพร่หลักธรรมของศาสนาหนึ่งศาสนาใด หรือนิกายหนึ่งนิกายใด เป็นการเฉพาะ อีกทั้งยังมีการบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมความสมานฉันท์ระหว่างทุกศาสนาด้วย¹⁶⁸

5.2 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนา

5.2.1 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2542

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2542¹⁶⁹ เรื่องศาลแขวงนครสวรรค์ส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขัดต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นแห่งคดีมีว่า มาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งบัญญัติให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลนั้นขัดต่อเสรีภาพทางศาสนาหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า “...การที่มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ระบุให้ผู้เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลก็มิได้เป็นเหตุให้บุคคลนั้นขาดเสรีภาพในการนับถือศาสนาหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนไม่ได้แต่อย่างใด เพราะเสรีภาพดังกล่าวยังคงมีอยู่แต่เมื่อบุคคลนั้นดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลก็ย่อมอยู่ในข้อจำกัดตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ เพราะผู้ที่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลได้ เช่นเดียวกับข้อจำกัดของผู้ที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 64¹⁷⁰ ดังนั้น พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 10 จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 38...”¹⁷¹

¹⁶⁸ การประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2559 กรณีเกี่ยวกับการไม่บัญญัติให้พุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ

¹⁶⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2542

¹⁷⁰ มาตรา 64 บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ

¹⁷¹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 44/2542 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 91 วันที่ 4 ตุลาคม 2542 หน้า 5

5.2.2 ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

5.2.2.1 เรื่องเสรีที่ 119/2506¹⁷²

“เรื่อง การแสดงออกซึ่งการเดียดฉันท์ทางเชื้อชาติและการไม่ผ่อนปรนทางชาติและศาสนา” เนื้อหาในการตอบข้อหารือมีรายละเอียดว่า

“...ในเบื้องต้นพึงเป็นที่เข้าใจว่า การปกครองของประเทศไทยนับแต่โบราณกาลมาเป็นการปกครองที่ไม่ถือว่าคนต่างผิวต่างชาติศาสนาเป็นศัตรู ประเทศไทยได้ให้ความไมตรีแก่คนทุกชาติทุกศาสนาเสมอหน้ากันทั่วทุกคน

เมื่อประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับยังได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในทางศาสนาตามข้อความดังนี้

“ภายใต้บังคับแก่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี หรือโดยประการอื่นใดก็ดีไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิอย่างใดเลย”

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามพิธีกรรมตามความเชื่อของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคก่อน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่นับถือศาสนานิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่น”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น มีผลป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตรากฎหมายที่มีผลเป็นการแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ และศาสนา และในปัจจุบันถ้าหากมีการละเมิดฝ่าฝืนตรากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญขึ้น กฎหมายนั้นก็จะมิผลใช้บังคับไม่ได้ เพราะเป็นกฎหมายที่ขัดต่อในมาตรา 20 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือขัดต่อประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย...”¹⁷³

¹⁷² ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 119/2506

จากความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ย่อมสรุปได้ว่า เสรีภาพทางศาสนาเป็นสิ่งที่มียุแล้ว หากใช้สิ่งที่เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญไทยบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ คำถามคือเสรีภาพทางศาสนาดำรงอยู่โดยอาศัยสิ่งใดเป็นฐาน คำตอบคือ เสรีภาพทางศาสนาดำรงอยู่บนฐานของการเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย¹⁷⁴

5.2.2.2 เรื่องเสรีจที่ 250/2546¹⁷⁵

“เรื่อง การปฏิเสธการถ่ายเลือดของกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซูฮอวา” เนื้อหาในข้อหาหรือเริ่มต้นมาจากที่กระทรวงสาธารณสุขได้ขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากคณะกรรมการประสานงานกับโรงพยาบาลเพื่อพยานพระเยซูฮอวาได้มีหนังสือถึงแพทยสภา ขอให้พิจารณาเอกสารการปฏิเสธการถ่ายเลือดและการปลดเปลื้องแพทย์จากความรับผิดชอบ และเอกสารบ่งชี้ทางการแพทย์ไม่รับการถ่ายเลือด ว่าครอบคลุมสาระสำคัญครบถ้วนหรือไม่ และมีผลในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับหรือไม่ โดยชี้แจงว่าคริสเตียนพยานพระเยซูฮอวา เป็นกลุ่มศาสนาที่มีสมาชิกกว่าหกล้านคน ซึ่งปฏิบัติตามคำสอนในคัมภีร์ไบเบิลอย่างเคร่งครัด หนึ่งในข้อปฏิบัติที่สำคัญคือ การละเว้นจากเลือด สมาชิกพยานพระเยซูฮอวาจึงปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือด คณะกรรมการแพทยสภาพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเห็นว่าเรื่องนี้มีผลกระทบต่อการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์เพราะในทางปฏิบัติหากแพทย์ไม่ช่วยเหลือผู้ป่วยในระยะเวลายันตรายแพทย์ก็จะมีผลเพื่อความรอบคอบจึงมีมติให้สอบถามความเห็นจากคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือดของสมาชิกพยานพระเยซูฮอวา แพทย์สามารถกระทำได้หรือไม่ หากมีความจำเป็นที่ต้องช่วยชีวิตด้วยการให้เลือด แพทย์ผู้ถือปฏิบัติตามที่กลุ่มศาสนาที่กำหนดจะมีความผิดประการใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งข้อพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

1. การแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าของสมาชิกกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซูฮอวาในการปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือดแพทย์สามารถปฏิบัติตามเจตจำนงดังกล่าวหรือไม่
2. หากมีความจำเป็นที่ต้องช่วยชีวิตด้วยการให้เลือด แพทย์ผู้ปฏิบัติตามที่ผู้ป่วยเป็นสมาชิกของกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซูฮอวาได้แสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าในการปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือด จนเป็นเหตุให้ผู้ป่วยที่ไม่ได้รับการถ่ายเลือดนั้นถึงแก่ความตาย แพทย์จะมีความผิดประการใดหรือไม่

¹⁷⁴ อานนท์ มาเฝ้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: โนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

¹⁷⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 250/2546

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นแต่ละประเด็นดังนี้

“...ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า การแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าของสมาชิกกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซูใน การปฏิเสธรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือด แพทย์สามารถปฏิบัติ ตามเจตจำนงดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า มาตรา 38¹⁷⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้รับรองให้บุคคลมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการนับถือศาสนา และมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตน แต่จะต้องไม่ปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยการให้เสรีภาพดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ” แตกต่างจากบุคคลอื่น นอกจากนั้น มาตรา 28¹⁷⁷ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้รับรองให้บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้ เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าการแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าของสมาชิกกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซู ในการปฏิเสธรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือดนั้น เป็นการให้สิทธิและเสรีภาพที่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณีคือ

1) กรณีผู้ป่วยที่ไม่อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิต หากเป็นการแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าของผู้ป่วยในขณะที่มีความรู้สึกผิดชอบสำหรับตนเองในการปฏิเสธรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือดย่อมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น แพทย์สามารถปฏิบัติตามเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยได้

2) กรณีผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและตามมาตราฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม แพทย์ผู้ให้การรักษามีจำเป็นต้องใช้วิธีการรักษาโดยการถ่ายเลือดเท่านั้น จึง

¹⁷⁶ มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการให้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้เพราะเหตุถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา หรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ” แตกต่างจากบุคคลอื่น

¹⁷⁷ มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

จะสามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยไว้ได้ การแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าในการปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือด ซึ่งจะมีผลให้ผู้ป่วยนั้นต้องเสียชีวิตทุกๆ ที่ยังมีวิธีการรักษาโดยการถ่ายเลือด ซึ่งจะสามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยไว้ได้ ในกรณีนี้การแสดงเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยย่อมเป็นปฏิกิริยาต่อหน้าที่พลเมือง และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและตกเป็นโมฆะและมาตรา 150 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แพทย์จึงไม่สามารถปฏิบัติตามเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่าหากมีความจำเป็นที่ต้องช่วยด้วยการให้เลือด แพทย์ผู้ถือปฏิบัติตามที่ผู้ป่วยซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มศาสนาคริสต์นิกายพระเยซูได้แสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าในการปฏิเสธการรักษาใดๆ ที่ต้องใช้เลือดจนเป็นเหตุให้ผู้ป่วยที่ไม่ได้รับการถ่ายเลือดนั้นถึงแก่ความตาย แพทย์จะมีความผิดประการใดหรือไม่นั้น เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่แพทย์เห็นผู้ป่วยตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิตซึ่งตนอาจช่วยได้ แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 374¹⁷⁸ แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ยังเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมซึ่งตามมาตรา 31¹⁷⁹ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 บัญญัติให้แพทย์ต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2526 หมวด 3 ข้อ 1¹⁸⁰ กำหนดให้แพทย์ต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และพยายามให้ผู้ป่วยพ้นจากอาการทรมาณจากโรคและความพิการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นผลให้แพทย์ผู้นั้นถูกแพทยสภาสอบสวนและลงโทษได้ตามมาตรา 39¹⁸¹ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525 ...”¹⁸²

5.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

¹⁷⁸ มาตรา 374 ผู้ใดเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิต ซึ่งตนอาจช่วยได้โดยไม่ควรกลัวอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่น แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹⁷⁹ มาตรา 31 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา

¹⁸⁰ ข้อ 1 ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุด และพยายามให้ผู้ป่วยพ้นจากอาการทรมาณจากโรคและความพิการต่างๆ โดยไม่เรียกร้องสินจ้างรางวัลพิเศษนอกจากค่าบริการที่ควรได้รับตามปกติ

¹⁸¹ มาตรา 39 เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความเห็นดังกล่าว

¹⁸² อานนท์ มาแก้ว (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร , บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด.

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และถือว่าวัดเป็นองค์กร ทางศาสนาที่มีบทบาทสำคัญทางด้านสังคมของไทย บ้าน วัด โรงเรียน (หรือที่เรียกกันโดยย่อว่า “บวร”) มีความเชื่อมโยงกัน ความผูกพันกับวัดเกี่ยวข้องกับบุคคล ชุมชน และ สังคม มีความสัมพันธ์กันตั้งแต่เกิดจนช่วงสุดท้ายของชีวิต กิจกรรมภายในวัดมีความหลากหลาย นอกจากจะเป็นสถานที่ทำบุญบำเพ็ญกุศล ประกอบศาสนกิจแล้วยังเป็นสถานที่สนับสนุน การศึกษาทั้งทางโลกและทางธรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 4 แนวนโยบายด้านศาสนา สังคม สาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม มาตรา 80 (4) ระบุว่า ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹⁸³

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2535 (ฉบับที่ 2) เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนด หลักเกณฑ์ในการปกครองคณะสงฆ์และรวมไปถึงการศึกษาของคณะสงฆ์ โดยฝ่ายอาณาจักรคือสภาร่างรัฐธรรมนูญณะรัฐสภาในขณะนั้น ได้วางกฎเกณฑ์การปกครองให้ฝ่ายพุทธจักร มีทั้งหมด 46 มาตรา โดยแบ่งออกทั้งหมด 8 หมวด โดยในหมวด 1 ว่าด้วยสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งเป็นประมุขของคณะสงฆ์ มาตรา 7 กำหนดจำนวนสมเด็จพระสังฆราช บทบาทของฝ่ายอาณาจักรในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ตลอดจนในมาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพ้นจากตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราช

จุดเริ่มต้นของมหาเถรสมาคมอีกครั้งหนึ่ง (หลังจากการจัดตั้งมหาเถรสมาคมครั้งแรก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121) ที่สำคัญในหมวด 2 ว่าด้วยมหาเถรสมาคม ในมาตรา 12 กำหนดองค์ประกอบของกรรมการมหาเถรสมาคม มาตรา 15 และ 15 ทวิ การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของกรรมการมหาเถรสมาคม และการปฏิบัติหน้าที่แทนตามมาตรา 16 ในมาตรา 15 ตริ (1) (3) และ (4) 15 จัดว่า ได้กำหนดให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ในปกครองคณะสงฆ์ ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา และรักษาพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา เพื่อการนี้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ โดยในการรักษาพระธรรมวินัยและเพื่อความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์มหาเถรสมาคมจะตรากฎมหาเถรสมาคม เพื่อกำหนดโทษและวิธีการลงโทษทางการปกครอง สำหรับพระภิกษุและสามเณร

¹⁸³ สมชาย สุรชาติ (2556). แนวทางการบริหารจัดการศาสนสมบัติเพื่อประโยชน์ต่อพระศาสนาและ ประชาชน : กรณีศึกษาการใช้ที่ดินวัดในการส่งเสริมการจัดการศึกษาในจังหวัดชลบุรี นครปฐม: 8.

ส่วนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 นั้นได้แก้ไขเนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ประกาศใช้มานาน ไม่เหมาะกับสภาวะบ้านเมืองในปัจจุบัน และบางกรณีมิได้บัญญัติไว้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงได้ทำการแก้ไขโดยเพิ่มเติมบทนิยามเพื่อให้ชัดเจนขึ้นและสะดวกต่อการตีความ ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชให้มีเพียงพระองค์เดียว เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาขัดแย้งในวงการคณะสงฆ์ กำหนดขั้นตอนการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติที่แทนสมเด็จพระสังฆราช กำหนดอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมให้ชัดเจน กำหนดให้มีเจ้าคณะใหญ่ เพื่อทำหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของมหาเถรสมาคม บัญญัติให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษาศาสนสมบัติของวัดเพิ่มเติมบทบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มิได้บัญญัติไว้

ความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคณะสงฆ์นั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องได้มีหลายฝ่าย ได้มองเห็นกันมานานมากแล้ว ดังที่ได้มีการเรียกร้องให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ใหม่เป็นระยะๆ รัฐบาลที่ผ่านมามากหลายสมัยก็ได้เพียรพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ให้สำเร็จแต่ก็ยังไม่ลุล่วงแม้จะมีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ก็คล้ายกับเป็นการเสริมแต่ง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เท่านั้น มิได้เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโครงสร้างการปกครองแต่ประการใด¹⁸⁴

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535

มาตรา 5 ทวิ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะสงฆ์” หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระอุปัชฌาย์ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอกราชอาณาจักร

“คณะสงฆ์อื่น” หมายความว่า บรรดาบรรพชิตจันนิกาย หรืออนัมนิกาย

มาตรา 15 ตริ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

.....

(3) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา ของคณะสงฆ์

.....

มาตรา 20 คณะสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของมหาเถรสมาคม

มาตรา 46 การปกครองคณะสงฆ์อื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

¹⁸⁴ ป.อ.ปยุตโต (2545). พ.ร.บ. คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อคิดต่างๆของพระธรรมปิฎก. ปทุมธานี, สี่อตะวัน จำกัด.

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจมหาเถรสมาคม ในการปกครองคณะสงฆ์ไว้ โดยเริ่มตั้งแต่แรกที่บุคคลได้รับการอุปสมบทเป็นพระภิกษุ (จนกว่าพระภิกษุผู้นั้นจะสึก) บุคคลดังกล่าวก็จะเป็นคณะสงฆ์ ตามบทนิยามในมาตรา 5 ทวิ ซึ่งตามกฎหมายต้องอยู่ภายในการปกครองของมหาเถรสมาคมตามมาตรา 20 และมหาเถรสมาคมก็มีหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์ และควบคุมส่งเสริมการศาสนศึกษาของคณะสงฆ์เช่นกัน ส่วนการปกครองของคณะสงฆ์อื่น ซึ่งปัจจุบัน หมายความว่าถึงบรรพชิต จินนิกายหรืออนัมมิกาย

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์ชั้นสูงสุด เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช ในกรณีที่สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์ไม่อาจปฏิบัติ หน้าที่ได้ ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่นผู้มีอาวุโสโดยสมณศักดิ์รองลงมาตามลำดับ และสามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้ชั้นสูงสุด เพื่อทรงสถาปนาเป็นสมเด็จพระสังฆราช

มาตรา 7 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา 7 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2560

5.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ได้วางหลักไว้ว่า “รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ” ข้อนี้แสดงว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้มีกฎหมายระดับรองว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ จึงได้เขียนบังคับไว้ชัดเจนอย่างนี้

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 จึงเป็นกฎหมายระดับรองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

วัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 อยู่ที่การปฏิรูปการศึกษาไทยทั้งระบบ แม้จะไม่มีกรกล่าวถึงบทบาทของคณะสงฆ์ในการจัดการศึกษาไทยทั้งระบบ แม้จะไม่มี

การกล่าวถึงบทบาทของคณะสงฆ์ในการจัดการศึกษาไว้โดยตรงเหมือนกับเคยกล่าวไว้ในโครงการศึกษาร.ศ.117 แต่ก็มีบัญญัติหลายมาตราที่มีผลกระทบต่อจัดการศึกษาของคณะสงฆ์และการดำเนินกิจการของคณะสงฆ์โดยรวม

เป้าหมายหลักของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2552 ก็คือการพัฒนาสังคมไทยให้เป็น “สังคมแห่งการเรียนรู้” (Learning Society)¹⁸⁵

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้นิยาม “การศึกษา” หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคม โดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม....”¹⁸⁶ และความมุ่งหมายในการจัดการศึกษา ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หมวด 1 มาตรา 6 ได้บัญญัติไว้ว่า การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้ง ร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข¹⁸⁷

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายปฏิรูปการศึกษาของชาติในยุคโลกาภิวัตน์ การจัดการศึกษาโดยสถาบันศาสนาได้กำหนดไว้ในมาตรา 12 18 ประกอบมาตรา 19 และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รักษาระเบียบนี้ ปี พ.ศ. 2548 กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2548 ซึ่งออกตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติตามมาตราดังกล่าว ในรายละเอียดจะกล่าวต่อไปใน 6.3

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้นิยามว่า “การศึกษา หมายความว่า กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม การสร้างสรรค์รื่องความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต”

“การศึกษา” มี 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง คือ กระบวนการเรียนรู้ของบุคคลและสังคม โดยการ “ถ่ายทอดความรู้” การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรม ฉะนั้นการศึกษาจึงเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ต้องมีการจัด เพราะการถ่ายทอดความรู้ก็ดี การฝึก การอบรม การสืบสานทางวัฒนธรรมก็ดี คงจะเกิดขึ้น

¹⁸⁵ พระเทพโสภณ (ประยูร ธมมจิตโต) (2542). การคณะสงฆ์กับ พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

¹⁸⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

¹⁸⁷ มาตรา 6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

โดยไม่มี การจัดของสมาชิกในสังคมจะเป็นไปได้นอกจากนั้นแล้วกระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวยังต้องเป็นไปเพื่อความเจริญของงอกงามของบุคคล และสังคม หากกระบวนการเรียนรู้มีผลตรงกันข้าม ก็มิใช่การศึกษาตามความหมายนี้

ส่วนที่สอง การศึกษา หมายถึง การสร้างสรรค์จรโลงความก้าวหน้าทางวิทยาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากสภาพแวดล้อม สังคมการเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคลเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต เช่น การวิจัย ค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ ทางสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการสร้างองค์ความรู้ต่อไป

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้การจำกัดสิทธินั้น กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ออกกฎกระทรวงว่าด้วยสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2548 ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้ “โรงเรียน” หมายความว่า สถานศึกษาที่วัดจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา “สำนักศาสนศึกษา” หมายความว่า สถานศึกษาที่วัดจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม หรือพระปริยัติธรรม แผนกบาลี ตามที่มหาเถรสมาคมประกาศกำหนด “สำนักเรียน” หมายความว่า สถานศึกษาที่จัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม หรือพระปริยัติธรรม แผนกบาลีซึ่งเป็นสำนักเรียนในเขตกรุงเทพมหานครและสำนักเรียนคณะจังหวัดตามที่ มหาเถรสมาคมประกาศกำหนด

ข้อ 2 ให้สถาบันพระพุทธศาสนามีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่พระภิกษุและสามเณร ในโรงเรียน สำนักศาสนศึกษา และสำนักเรียน การจัดตั้ง ยุบ รวม เลิกและการดำเนินการของโรงเรียน สำนักศาสนศึกษา หรือสำนักเรียน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มหาเถรสมาคมประกาศกำหนด

ข้อ 3 การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยสถาบันพระพุทธศาสนา แบ่งเป็นระดับ ดังต่อไปนี้ (1) การศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา เป็นการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (2) การศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม และการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกบาลี ที่ได้จัด ให้แก่พระภิกษุและสามเณร ซึ่งมีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าระดับประถมศึกษาปีที่หก หรือเทียบเท่า และได้ศึกษาวิชาสามัญเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนดโดยคำแนะนำของมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานที่แบ่งเป็นระดับ ดังต่อไปนี้ (ก) การศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกธรรม เป็นการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น (ข)

การศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกบาลี ชั้นเปรียญธรรม 3 ประโยค เป็นการศึกษา ในระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย

ข้อ 4 ให้โรงเรียน สำนักศาสนศึกษา และสำนักเรียน ได้รับการสนับสนุนในด้านวิชาการและเงินอุดหนุนจากรัฐสำหรับการจัดการศึกษา

ข้อ 5 ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาที่โรงเรียน สำนักศาสนศึกษา หรือสำนักเรียนตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ ส่งเสริมสนับสนุน และให้ข้อเสนอแนะการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา พระปริยัติธรรม แผนกธรรม และพระปริยัติธรรม แผนกบาลี

ข้อ 6 ให้มีคณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการสำนักศาสนศึกษา และคณะกรรมการ สำนักเรียน ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดการศึกษาของโรงเรียน สำนักศาสนศึกษา และสำนักเรียนแล้ว แต่กรณีให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและมหาเถรสมาคม รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนระบบการประกันคุณภาพภายใน เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา องค์กรประกอบ จำนวน คุณสมบัติหลักเกณฑ์วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจาก ตำแหน่ง ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการโรงเรียน คณะกรรมการ สำนักศาสนศึกษา และคณะกรรมการสำนักเรียน ให้เป็นไปตามระเบียบที่มหาเถรสมาคมกำหนด

ในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สถาบันศาสนามีสิทธิในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ซึ่งสถาบันพระพุทธศาสนาถือเป็นสถาบันศาสนา ดังนั้น เพื่อให้สถาบันพระพุทธศาสนาสามารถจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานและมหาเถรสมาคมได้ โดยรัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาของสถาบัน พระพุทธศาสนา เพื่อให้ผู้เรียนซึ่งเป็นพระภิกษุและสามเณรได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับ การศึกษาในรูปแบบอื่น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง¹⁸⁸

การที่พระสังฆาธิการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในการจัดการศึกษา จะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งอันเป็นการใช้อำนาจที่กระทบสิทธิของเขาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีการควบคุมตรวจสอบที่ถูกต้องหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันในการใช้อำนาจที่จะมีผลกระทบต่อพระสงฆ์ซึ่งเป็นผู้เรียนต่อไป ที่ได้มีการแยกแนวคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางศาสนจักร พุทธจักร และอาณาจักรเอาไว้ รวมถึงวิวัฒนาการ ลักษณะการใช้อำนาจรัฐ โครงสร้างการใช้อำนาจรัฐในอดีต

¹⁸⁸ ส่วนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ กองพุทธศาสนศึกษา (2559). คู่มือการปฏิบัติงานการขออนุญาตจัดตั้งและขยายชั้นเรียนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา. นครปฐม, สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

บทที่ 6

บทวิเคราะห์

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาเสรีภาพทางศาสนาเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในแนวคิดด้านนิติศาสตร์ ตลอดจนวิวัฒนาการโครงสร้างการปกครองและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จนท้ายที่สุดนำมาสู่สภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักรซึ่งมีผลกระทบต่อเสรีภาพด้านศาสนา ผู้เขียนสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาซึ่งได้จากการศึกษาดังต่อไปนี้

6.1 อำนาจของมหาเถรสมาคมในฐานะอำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

หากพิจารณาเปรียบเทียบมหาเถรสมาคมกับการปกครองทางโลกแล้ว มหาเถรสมาคม คือ คณะรัฐมนตรีของคณะสงฆ์ในการปกครองคณะสงฆ์ทั้งประเทศให้อยู่ในพระธรรมวินัยถูกต้องตามหลักพระพุทธศาสนาโดยอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 กล่าวคือ จะต้องปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม ปกครองและกำหนดการบรรพชาของสามเณร ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา เผยแผ่และรักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา ซึ่งหน้าที่ทั้งหมดนี้จะมาจากมหาเถรสมาคมที่ได้รับการบัญชาการจากสมเด็จพระสังฆราชโดยตรง

การจัดการคณะสงฆ์เดิมแล้วไม่ได้ถูกจัดตั้งในรูปแบบจัดตั้งมาเป็นองค์กรตั้ง มหาเถรสมาคมในปัจจุบันแต่อย่างใดในอดีตคณะสงฆ์ยึดถือพระธรรมวินัยเป็นหลักในการจัดการคณะสงฆ์เสมือนว่าพระธรรมวินัยเป็นธรรมนูญในการปกครองสำหรับคณะสงฆ์แต่การจัดการคณะสงฆ์ โดยการมารวมตัวกันของคณะสงฆ์ก็เป็นการรวมตัวอย่างมีจุดมุ่งหมายในสภาพที่เอื้อต่อการศึกษาในการครองพรหมจรรย์ และศึกษาตามหลักธรรมอันสูงสุดของศาสนาต่อไป

แต่ในปัจจุบันในประเทศไทยปรากฏว่า คณะสงฆ์ไทยมาอยู่รูปแบบที่ถูกจัดตั้งโดยรัฐ อาศัยอำนาจในทางนิติบัญญัติของฝ่ายอาณาจักรจัดตั้งมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรกลางของคณะสงฆ์ที่มีอำนาจตามกฎหมายของรัฐ และมีผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พระสังฆาธิการซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้แทนของมหาเถรสมาคมโดยได้รับมอบหมายหน้าที่ตามภารกิจของมหาเถรสมาคม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535 มาตรา 15 ตรี การใช้อำนาจในการจัดการศาสนศึกษา มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจหรือตั้งตัวแทนให้องค์กรทางศาสนาจัดการศึกษาตามหลักธรรมความเชื่อ ความศรัทธาแห่งศาสนาตน ทำให้เกิดลักษณะที่รัฐให้มหาเถรสมาคม “มีส่วนร่วม” ในการใช้อำนาจในการจัดการศาสนศึกษา มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้องค์กรทางศาสนาจัดการศึกษาตามหลักธรรมความเชื่อ ความศรัทธาแห่งศาสนาตน มหาเถรสมาคมจึงเป็นผู้ใช้อำนาจในส่งเสริมการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2535 มาตรา 15 ตรี (3) เสมือนว่ามหาเถรสมาคมโดยแม่กองบาลีสนามหลวงเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในประเทศไทย

6.2 สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิในรัฐธรรมนูญ

จากแนวความคิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้านศาสนาในฐานะที่มีคุณค่าสามารถพัฒนาเสรีภาพทางศาสนาให้บริบูรณ์ได้ นอกจากการทำความเข้าใจเสรีภาพทางศาสนาในฐานะเสรีภาพในระบบกฎหมายภายในประเทศที่ให้การรับรองและคุ้มครองแล้ว จำต้องพิจารณาถึงความเป็นมาแห่งเสรีภาพทางศาสนาและกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะสิทธิมนุษยชนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คริสตศักราช 1948 ข้อ 18 ที่มีเนื้อหารับรองสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่มนุษย์ทุกคนมีอิสรภาพในทางความคิดและมโนธรรม และมีอิสรภาพในการแสดงออกในการจัดการเรียนการสอน การปฏิบัติ และการประกอบพิธีกรรม โดยลำพังหรือโดยร่วมกับผู้อื่น โดยความมุ่งหมายที่มีกลไกจะช่วยให้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวบริบูรณ์ขึ้น มิฉะนั้นแล้ว สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวหาได้มีสถานะเป็นสิทธิและเสรีภาพตามนัยแห่งความหมายไม่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า เสรีภาพในทางศาสนาไม่ว่าในฐานะสัมบูรณ์หรือสัมพัทธ์ เป็นเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และผู้เขียนจึงเห็นว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีว่า เป็นการใช้เสรีภาพทางศาสนาประเภทเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์เพราะการใช้เสรีภาพในเชิงรูปธรรม เป็นการแสดงออกปฏิบัติตามความคิดความเชื่อในทางศาสนา

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ “...รัฐต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าว” จึงสังเกตได้ว่า เสรีภาพทางศาสนาซึ่งมีลักษณะเป็นเสรีภาพปัจเจกบุคคล แต่รัฐกลับให้การคุ้มครองศาสนาพุทธแบบเอกราวทเป็นพิเศษ ประหนึ่งว่าจะยกระดับให้พุทธ

ศาสนาแบบเถรวาทเป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า เสรีภาพทางศาสนาเป็นเรื่องปัจเจกบุคคล ดังนั้น การที่ทำเหมือนยกให้พุทธศาสนาแบบเถรวาทเป็นศาสนาประจำชาติ ย่อมไม่สอดคล้องกับแนวความคิดทางทฤษฎีที่เสรีภาพทางศาสนาเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

6.3 ความไม่ชัดเจนว่ารัฐไทยเป็นรัฐฆราวาสหรือรัฐศาสนา

ในประเทศไทยประชาชนส่วนใหญ่เป็นพุทธศาสนิกชนนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขจึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองไว้ในหมวดพระมหากษัตริย์ มาตรา 7 ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ และทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก บัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีความหมายว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขของรัฐจึงต้องทรงเป็นพุทธมามกะ คือ เป็นผู้ที่น่าเชื่อถือ ศาสนาพุทธ และในขณะเดียวกันก็ทรงเป็นอัครศาสนูปถัมภก คือ ทรงทำนุบำรุงอุปถัมภ์ศาสนาทั้งปวงในขอบเขตที่สมควร โดยไม่ทรงแบ่งแยกว่าเป็นศาสนาใด

มีข้อสังเกตว่า พระมหากษัตริย์พระองค์ทรงเป็นบุคคลเดียวที่ฝ่ายอาณาจักรที่กำหนดให้ทรงเป็นพุทธมามกะ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้ตลอดมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ย่อมมีนัยสำคัญถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักรอย่างยิ่ง และหากนับแต่สมัยรัตนโกสินทร์ พระมหากษัตริย์ทรงมีบทบาทสำคัญในด้านพุทธศาสนาทรงสร้างวัดประจำรัชกาล ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 อุทิศการณของชาติได้ปรากฏหลักฐานสำคัญเกี่ยวกับอุดมการณ์ของรัฐไทยในข้อความว่า “ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์” อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันพระมหากษัตริย์และสถาบันศาสนาซึ่งเป็นสถาบันที่มีความสำคัญยิ่งของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

และในอดีตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ว่า “การที่มาตรานี้กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะ” นั้นเป็นการกำหนดว่า

1) ก่อนที่คณะองคมนตรีจะเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ พุทธศักราช 2467 ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ และก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบตามมาตรา 23 นั้น คณะองคมนตรีและรัฐสภาจะต้องสอบสวนจนเป็นที่พอใจว่า ผู้สืบราชสันตติวงศ์นั้นเป็นพุทธมามกะ

2) เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงครองราชย์แล้ว จะทรงเปลี่ยนไปนับถือศาสนาอื่นไม่ได้ ถ้าทรงเปลี่ยนศาสนา ถือว่าขาดคุณสมบัติที่การเป็นพระมหากษัตริย์

ดังนั้น ในฐานะที่ทรงเป็นพุทธมามกะ การคณะสงฆ์ทั้งปวงจึงอยู่ในพระบรมราชูปถัมภ์เสมอมาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 ที่บังคับใช้อยู่ทุกวันนี้มาตรา 7 กำหนดว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช” สมเด็จพระสังฆราชที่ทรงสถาปนาขึ้นทรงดำรงตำแหน่งสกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์ตลอดทั้งสังฆมณฑล สมณศักดิ์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่พระราชาคณะทั้งปวงก็ เป็นไปโดยอนุโลมตามพระราชประเพณีประกอบกับพระราชอำนาจที่จะทรงสถาปนาฐานันดรศักดิ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

สมณศักดิ์เป็นยศพระสงฆ์ที่ได้รับพระราชทานมีหลายชั้น แต่ละชั้นมีพัตยศเป็นเครื่องกำหนดระบบสมณศักดิ์นั้นมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยพุทธกาล พระพุทธเจ้าได้ทรงใช้จิตวิทยาในการปกครองพระสงฆ์สาวก โดยยกย่องผู้ที่ควรยกย่อง ดังจะเห็นได้จากทรงยกย่องพระสารีบุตรและพระมหาโมคคัลลานะเป็นพระอัครสาวก ฝ่ายชาย ฝ่ายขวา และทรงตั้งเอดทัตตะ กล่าวคือ ทรงยกย่องพระสาวกอีกส่วนหนึ่งว่ามีความเป็นเลิศในด้านต่างๆ เป็นบทพิสูจน์ประการหนึ่งว่า ไม่ว่าจะประเทศไทยจะมีหรือไม่อย่างไร การปกครองของสงฆ์เกิดขึ้นมานานแล้วและนานกว่าการปกครองของประเทศไทย สำหรับประเทศไทยนั้นระบบสมณศักดิ์ของพระสงฆ์เริ่มใช้ตั้งแต่สมัยสุโขทัยสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทย มี 2 ระดับชั้น พระราชและพระครู จนมาถึงปัจจุบัน

ประกอบกับแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราช พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2535 มาตรา 7 บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง ในกรณีตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคมเสนอนามสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์ชั้นมูลเกล้าฯ...” พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2560 มาตรา 7 “พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชองค์หนึ่ง และให้นายกรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”¹⁸⁹

ทั้งหลักฐานแสดงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอาณาจักรโดยสถาบันพระมหากษัตริย์และสถาบันพุทธจักรนี้ไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นใหม่แต่อย่างใด ในอดีตจึงพบว่ากำหนดรูปแบบการปกครองพุทธจักรโดยฝ่ายอาณาจักรพระราชปรารภตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 มีข้อความว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศจงทราบทั่วกันว่า ทุกวันนี้การปกครองข้างฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไขและจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นหลายประการแล้วและฝ่ายพระพุทธรูปนั้น การปกครองสังฆมณฑล ย่อมเป็นการสำคัญทั้งในประโยชน์

¹⁸⁹ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ตามโบราณราชประเพณีที่ได้ปฏิบัติสืบทอดกันมาเป็นเวลาช้านานนั้น เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งต่อมาได้เริ่มมีบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2484 เป็นต้นมา สมควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อเป็นการสืบทอดและธำรงรักษาไว้ซึ่งโบราณราชประเพณีดังกล่าว

แห่งพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสังฆมณฑล เป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้ เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนานิกายเถรวาท ประพฤติสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณ ในสงฆ์ สำคัญยิ่งขึ้นเป็นอันมาก มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสังฆมณฑลให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไป ในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้ว่า....”

หลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง จะ บัญญัติรับรองถึงการอุปถัมภ์และคุ้มครองพุทธศาสนาซึ่งได้ระบุชัดเจนไปถึงพุทธศาสนาเฉพาะนิกาย เถรวาท ศาสนาพุทธนิกายเถรวาทจะมีสืบทอดกันมายาวนานในประเทศไทยและวัฒนธรรมไทย แต่ การบัญญัติรับรองดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อเสรีภาพทางศาสนาและความเป็นกลางของรัฐในด้าน ศาสนาอย่างมีนัยสำคัญ

ภายใต้การปกครองและระบบกฎหมายเดียวกัน รัฐได้ตั้งมหาเถรสมาคม เสมือนเป็นหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่เฉพาะด้านปกครองคณะสงฆ์ไทย และแต่งตั้งพระภิกษุทำหน้าที่ประหนึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญใน การในภารกิจด้านต่างๆ ตามอำนาจของมหาเถรสมาคม โดยอาศัยพื้นฐานระบบการปกครองและ กฎหมายฝ่ายอาณาจักรในอำนาจอธิปไตยเดียวกันนี้หลักการของแนวความคิดว่าด้วยการแบ่งแยก ระหว่างรัฐกับศาสนจักรเป็นหลักการสำคัญของศาสนาคริสต์ตั้งแต่ยุคกลางของยุโรปโดยยืนยันว่ารัฐ จะไม่แทรกแซงความเชื่อส่วนบุคคลโดยอ้างอุดมการณ์ทางศาสนาใดศาสนาหนึ่งมาเป็นศาสนาของรัฐ ไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสรีภาพทางศาสนาเป็นเสรีภาพที่โดยธรรมชาติแล้วเป็นเสรีภาพในความคิด และความเชื่อของบุคคล แต่อย่างไรก็ดี รัฐจะอ้างเหตุผลของรัฐเพื่อตรากฎหมายคุ้มครองความเชื่อ ทางศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ประเด็นนี้ สังคมไทยเคยประสบกับแนวความคิดที่ พยายามเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พุทธศักราช....” การที่รัฐ รับรองเสรีภาพทางศาสนาย่อมนำมาความว่า ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการถือศาสนาและปฏิบัติตาม ความเชื่อหรือศาสนาบุคคลจะเชื่อถือสิ่งใดในฐานะเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์หรือจะปฏิบัติตามความเชื่อ ใดๆในฐานะเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ ย่อมเป็นความเสรีภาพของปัจเจกชนจะได้รับความคุ้มครองและ รับรองแห่งเสรีภาพนั้น โดยหลักแล้วรัฐจึงไม่อาจแทรกแซงหรือให้ความคุ้มครองแก่ศาสนาใดศาสนา หนึ่งเป็นพิเศษ

ดังนั้น ในปัจจุบันแม้รัฐไทยจะมีมาตรการใดๆต่อพุทธศาสนาเป็นพิเศษแต่รัฐไทยก็ยังมีใช้รัฐ ศาสนา เพราะไม่เคยปรากฏว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับของไทยได้มีบทบัญญัติรับรองพุทธศาสนาเป็น ศาสนาประจำชาติ และไม่ปรากฏว่าพระธรรมวินัย เป็นที่มาของกฎหมายฝ่ายอาณาจักรแต่อย่างใด

6.4 การเขียนบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพทางศาสนาในรัฐธรรมนูญของไทย

จากการศึกษาพบว่าการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่ามีความเข้าใจที่ชัดเจนตรงกันเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาของไทย เนื่องจากสิ่งที่คณะสงฆ์เคยจัดทำมาไม่เคยปรากฏการเห็นคุณค่าความสำคัญหรือจุดหมายที่เชื่อมโยงมายังเสรีภาพทางศาสนาตามเจตนารมณ์อันมีเป้าหมายสูงสุดในการยกเสรีภาพทางศาสนามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือในฐานะที่เสรีภาพทางศาสนาเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่จะยึดถือหรือเชื่อตามความคิดของบุคคล

ในทางทฤษฎี “เสรีภาพทางศาสนา” สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท จากรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่างๆ ได้แก่ “เสรีภาพในการนับถือศาสนา” กับ “เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือทางศาสนา”

เสรีภาพทางศาสนาประเภทแรก คือ “เสรีภาพในการนับถือศาสนา” เสรีภาพประเภทนี้มีลักษณะเป็นเสรีภาพโดย “บริบูรณ์” อันหมายความว่า การนับถือศาสนา รวมถึงการไม่นับถือศาสนาใดเลย เป็นเสรีภาพที่ไม่อยู่ภายใต้การจำกัดโดยกฎหมายใดๆ ทั้งสิ้น ตัวอย่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติข้อความอย่างเดียวกันว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน ...”

ความสำคัญที่รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองให้เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นเสรีภาพโดยบริบูรณ์นั้น มีเหตุผลอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐพึงเคารพเสรีภาพทางศาสนาของปัจเจกชน รัฐกำเนิดมาเพื่อดำเนินงานของรัฐ รัฐธรรมนูญเป็นต้นทางของอำนาจทั้งหมดในการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นการบัญญัติถึงการใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดว่าองค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจมีขอบเขตอำนาจเพียงใด มีกระบวนการในการใช้อำนาจอย่างไร และรับรองว่าเสรีภาพทางศาสนาเป็นของปัจเจกชนโดยบริบูรณ์ไม่ใช่ภารกิจของรัฐฯไม่ได้กำเนิดมาเพื่อเข้าแทรกแซงหรือควบคุมตรวจสอบความคิด ความเชื่อในทางศาสนา

ประการที่สอง ความเชื่อทางศาสนาเป็นเรื่องของความรู้สึกนึกคิดที่อยู่ภายในจิตใจของมนุษย์ รัฐไม่มีความสามารถที่ล่วงรู้หรือเข้าไปบังคับหรือจำกัดความคิดของมนุษย์ได้ รัฐจึงจำเป็นต้องปล่อยให้ ความเชื่อทางศาสนาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้โดยธรรมชาติของปัจเจกชน

ประการที่สาม แม้ว่ารัฐสามารถอาศัยอำนาจกฎหมายบังคับกดดันเพื่อให้บุคคลจำต้องมีความเชื่อทางศาสนาเป็นไปทางหนึ่งทางใดก็ตาม แต่การกระทำของรัฐดังกล่าวย่อมทำลาย “ศักดิ์ศรีความ

เป็นมนุษย์” เพราะเหตุว่าความสามารถในการนึกคิดหรือตัดสินใจเชื่อหรือไม่เชื่อสิ่งใดถือเป็นคุณสมบัติตามธรรมชาติของปัจเจกชน¹⁹⁰

ประการที่สี่ รัฐพึงต้องเข้าใจและตระหนักในเชิงแนวความคิดการกำเนิดรัฐและภารกิจของรัฐว่า รัฐมิใช่องค์กรลัทธิในทางศาสนาและไม่ได้อยู่ในฐานะผู้นำทางจิตวิญญาณซึ่งแตกต่างจากศาสนจักรมีจุดมุ่งหมาย คือ การพัฒนาด้านจิตใจเป็นสำคัญ

เสรีภาพประเภทนี้รัฐไม่สามารถจำกัดเสรีภาพได้เลย เพราะเป็นเสรีภาพในทางความคิด สิทธิเสรีภาพในทางมโนธรรม หรือเสรีภาพในการนับถือศาสนา ที่ถือเป็นสิทธิเสรีภาพที่สมบูรณ์ เนื่องจากเป็นเรื่องภายในจิตใจที่เกี่ยวข้องกับความคิดและความเชื่อของบุคคลที่มีลักษณะนามธรรม ไม่มีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด

เสรีภาพทางศาสนาประเภทที่สอง คือ “เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อถือศาสนา” เสรีภาพนี้มิได้มีลักษณะบริบูรณ์ซึ่งเป็นเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ หากแต่เป็นเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดว่า “ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 38 วรรคหนึ่งตอนท้าย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง ส่วนหลัง อันแสดงให้เห็นว่า การ “ปฏิบัติ” ตามความเชื่อทางศาสนา ซึ่งเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่แสดงออกมาให้ปรากฏ ย่อมไม่อาจแสดงออกมาขัดต่อ “เหตุผลของรัฐ” ดังที่ปรากฏในบทบัญญัติเรื่องเงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าว

การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จำต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ เมื่อสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาไม่ได้มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อของตนเองได้ เท่าที่ไม่ขัดต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 ทั้งยังปรากฏความเห็นของนักกฎหมาย¹⁹¹ ที่ได้ยืนยันสนับสนุนว่า เงื่อนไขข้อจำกัดว่าด้วยการไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนดังกล่าว มีสถานะเหนือเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง

¹⁹⁰ อานนท์ มาเฝ้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.

¹⁹¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 250/2546

โดยหลักการนี้ เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับหลักห้ามจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ การบัญญัติกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้จะต้องกระทำโดยกฎหมายของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้ออกกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหาได้ไม่ เพราะเป็นภารกิจสำคัญซึ่งสงวนไว้สำหรับอำนาจนิติบัญญัติโดยเฉพาะ

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่า บทบาทของฝ่ายอาณาจักรได้เริ่มเข้ามาบทบาทต่อฝ่ายพุทธจักรอีกครั้ง โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษถึงการที่ฝ่ายอาณาจักรเข้าส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท ประหนึ่งว่าเป็นวัฒนธรรมของชาติและเป็นโบราณราชประเพณีที่โดยสถาบันพระมหากษัตริย์มีความสัมพันธ์ส่งเสริมฝ่ายพุทธจักรมาช้านาน

โดยรัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อฝ่ายพุทธจักรมากขึ้นเรื่อยๆ ตามลำดับ ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 73 ได้บัญญัติถึงหน้าที่รัฐไว้เพียงว่า “รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ส่งเสริมความเข้าใจอันดีและความสมานฉันท์ระหว่างศาสนิกชนของทุกศาสนา” ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 79 ได้บัญญัติให้ว่า “รัฐต้องให้ความอุปถัมภ์คุ้มครองพระพุทธศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน....” ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติให้ ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท....” เสรีภาพทางศาสนา จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการศึกษาของคณะสงฆ์มาโดยตลอด มิใช่อยู่แยกเป็นเอกเทศต่างหากออกจากกัน

6.5 รัฐต้องเคารพเสรีภาพทางศาสนาและให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา

ในสมัยสุโขทัย สภาพสังคมยังไม่ซับซ้อนนัก การจัดการศึกษาในสมัยนั้นเป็นความร่วมมือระหว่างคณะสงฆ์และผู้ปกครองในลักษณะพ่อปกครองลูก การจัดการการศึกษา นโยบายการศึกษา อยู่ในความอุปถัมภ์ของผู้ปกครอง การจัดการการศึกษาดำเนินไปตามรูปแบบพระสัทธรรมที่เรียกว่า ปริยัติ ปฏิบัติและปฏิเวธ การศึกษาในยุคนี้ ไม่ได้ถูกควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐฝ่ายบ้านเมืองโดยตรง แต่ผู้ปกครองในยุคสุโขทัยเป็นผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการศึกษา การศึกษาในยุคนี้มีวัดเป็น ศูนย์กลาง ซึ่งเป็นช่องทางที่ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงได้โดยมีเชื่อมโยงกันระหว่างการศึกษาจากวัดไปสู่วัง

ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา การปกครอง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีความใกล้เคียงกับสมัยสุโขทัย โดยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเริ่มแรก อาศัยรูปแบบการปกครองดังในสมัยสุโขทัย การศึกษาในสมัยนี้ มีความใกล้เคียงกับสมัยสุโขทัย กล่าวคือ ใช้หลักไตรสิกขา หรือ เรื่องหลักสูตรการศึกษาในสมัยนี้นอกจากใช้พระไตรปิฎกเป็นตำราศึกษาหลัก ยังมีความนิยมศึกษาวรรณกรรมบาลี และยังมีปรากฏชัดถึงราชประเพณีและประเพณีการบวชเรียนของกษัตริย์และบรรดาขุนนาง

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ การปกครองแม้จะอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และที่สำคัญได้ปรากฏกฎหมายสำคัญที่ฝ่ายอาณาจักรเห็นความสำคัญ ได้ออกกฎหมายคณะสงฆ์ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายตราสามดวงในช่วง พุทธศักราช 2325 ถึง 2344 รวม 10 ฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับแสดงถึงพระราชประสงค์ที่มุ่งจะรักษาฝ่ายพุทธจักร ที่ห้ามพระภิกษุ สามเณร มิให้กระทำการใดที่เป็นที่เสื่อมเสียแก่ฝ่ายพุทธจักร หรือห้ามกระทำการใดที่เป็นการคาดเคลื่อนแก่พระธรรมวินัย เป็นกฎหมายที่มีคุณค่าในเชิงพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร ผ่านระบอบการปกครองในสมัยนั้นๆ โดยการชี้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยในแต่ละเรื่องว่า การกระทำใดผิดพระธรรมวินัยข้อใด ทำให้ฝ่ายพุทธจักรเสื่อมเสียอย่างไร พร้อมทั้งกำหนดโทษหากมีผู้ใดทำการฝ่าฝืนย่อมได้รับโทษ

จากความสัมพันธ์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายอาณาจักร ที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบคณะสงฆ์ไว้ และในด้านบทบาทด้านการจัดการศึกษา เมื่อฝ่ายอาณาจักรมุ่งจะควบคุมการกระทำ ก็กลับมาสู่หลักที่ว่า พระภิกษุต้องรู้พระธรรมวินัยให้ถูกต้อง เพื่อให้ปฏิบัติไม่ผิดต่อพระธรรมวินัยด้วยการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นการจัดการการศึกษาจากคัมภีร์ซึ่งเป็นภาษาบาลี ที่รักษาพุทธพจน์เดิมไว้ไม่ให้ผิดเพี้ยน เป็นการสร้างผู้เรียนที่จรรู้พระธรรมวินัย เพื่อนำไปปฏิบัติให้ถูกต้องไม่ผิดเพี้ยน ตลอดจนนำไปเผยแพร่ได้อย่างถูกต้อง สร้างศาสนทายาทแก่ฝ่ายพุทธจักรเป็นประโยชน์ต่อเสรีภาพทางศาสนา ทั้งอาจเกิดประโยชน์แก่สังคมในการสร้างความดีงาม ความสงบสุขแก่สังคมต่อไป ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เป็นวิธีที่ดีกว่าการที่

เขียนกฎหมายกำหนดโทษหรือเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิด ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์มีความสัมพันธ์เชิงสนับสนุนอยู่ไม่น้อย ในส่วนนี้ หากพิจารณาในส่วนของจัดการศึกษา ก็นับได้ว่ามีคุณค่าต่อรัฐและสังคมไทยอยู่มากตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันและตั้งแต่การจัดการการศึกษาที่จัดทำโดยวัดจนมาถึงที่จัดทำโดยรัฐ

1) บทบาทในด้านการจัดการศึกษาของวัดที่กล่าวถึงนี้เป็นเพียงการสืบทอดโดยอาศัยจารีตประเพณีในสังคมไทย ดังเดิมเท่านั้น มิใช่การริเริ่มขึ้นใหม่หรือการกระทำด้วยการตระหนักเห็นในคุณค่าของการศึกษาแต่อย่างใด ประโยชน์ที่รัฐจึงเป็นเพียงผลที่ได้จากการปล่อยปละละเลยและทำตามตามยถากรรม

2) เมื่อประเทศไทยรับอารยธรรมตะวันตกและได้เริ่มจัดการศึกษาตามระบบใหม่อย่างตะวันตกแล้วแม้ระยะแรกการจัดการศึกษาเป็นการทำร่วมกันระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ แต่ต่อมาฝ่ายอาณาจักรก็เข้ารับผิดชอบจัดการศึกษาของสังคมไทยโดยสิ้นเชิงบทบาทในการให้การศึกษาแก่ประชาชนอยู่ในรูปแบบที่รัฐเป็นผู้จัดทำและแยกออกจากวัด¹⁹²

เมื่อรัฐปล่อยการศึกษาของคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามลำพังและแยกต่างหากออกจากรัฐแล้ว เท่ากับว่าเป็นการตัดคณะสงฆ์ออกจากระบบการศึกษาของรัฐไปด้วยเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในด้านนี้ เท่ากับว่าเป็นการกระจายบริการสาธารณะของรัฐยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมเท่าที่ควรทั้งการส่งเสริมความเสมอภาคในการจัดการศึกษา ย่อมเป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งรัฐจึงต้องพิจารณาถึงการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีซึ่งเป็นการศึกษาของคณะสงฆ์ในฐานะการศึกษาของรัฐประการหนึ่งด้วย และการปกครองคณะสงฆ์ก็มีความมุ่งหมายเพื่อการศึกษา การวางกฎเกณฑ์ต่างๆก็เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ให้มีเจ้าอาวาส เพื่อประโยชน์ในการดูแลเอาใจใส่เป็นธุระให้แก่คณะสงฆ์¹⁹³ การปกครองโดยนัยนี้ความหมายที่แท้จริงจึงเป็นไปเพื่อการศึกษา เพื่อสภาพที่เกื้อหนุนให้การศึกษาเป็นไปด้วยดี มิฉะนั้นถ้าขาดจุดมุ่งหมายการปกครองก็เป็นกิจกรรมที่เลื่อนลอย ไม่สามารถสืบทอดพระศาสนาได้ ไม่สามารถรักษาพุทธศาสนาเอกราชเอาไว้ได้¹⁹⁴

¹⁹² ป.อ.ปยุตโต (2545). พ.ร.บ. คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อวัดของพระธรรมปิฎก. ปทุมธานี, สี่ตวัน จำกัด.

¹⁹³ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา มาตรา 37 เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

....

(2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือทำนากอาศัยอยู่ในวัด นั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

(3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์

....

¹⁹⁴ ป.อ.ปยุตโต (2545). พ.ร.บ. คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อวัดของพระธรรมปิฎก. ปทุมธานี, สี่ตวัน จำกัด.

โดยเสรีภาพในทางศาสนาจะบริบูรณ์หรือไม่ ปัจจัยสำคัญอาจไม่ได้ขึ้นอยู่กับการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยจะต้องนำเสรีภาพดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย หากแต่การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นปัจจัยสำคัญที่มีบทบาททั้งการสอนการเรียนการสอน ในสถานที่ซึ่งจัดไว้เป็นการเฉพาะในปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่าเป็นการไปกระทบเสรีภาพในการนับถือศาสนาของศาสนาอื่น

หากพิจารณากระบวนการในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ซึ่งเป็นอำนาจของมหาเถรสมาคม โดยมีแม่กองบาลีสนามหลวงเป็นผู้ดำเนินการด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี แม้พระภิกษุจะมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกเรียนหรือไม่ แต่หากพระภิกษุอยู่ในฐานะผู้รับบริการแต่เพียงฝ่ายเดียว เท่ากับว่าพระภิกษุอาจไม่มีส่วนร่วมในการจัดดำเนินการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีไปโดยปริยาย

เสรีภาพในทางศาสนาจะบริบูรณ์หรือไม่ คงไม่ได้อยู่ที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้แล้ว เสรีภาพจะเกิดขึ้นในทันที หากแต่อยู่ที่กระบวนการ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญทำให้เสรีภาพทางศาสนาบริบูรณ์ เกิดผลในทางประจักษ์ มีศาสนาทยายพในสืบทอดศาสนาต่อไป ตรงตามคำสอนเดิมของพุทธศาสนา และเป็น การป้องกัน พระภิกษุที่ไม่ประพฤติ หรือไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย รวมไปถึงการป้องกันการทำให้พระธรรมวินัยให้วิปริตและประพฤติปฏิบัติวิปริตจากพระธรรมวินัยต่อไป

ดังนั้น รัฐต้องแยกพุทธจักรออกจากการปกครองของรัฐ คือให้พุทธศาสนาเป็นเสรีภาพทางศาสนาของปัจเจกชน รัฐต้อง “เป็นกลางทางศาสนา” รัฐมีหน้าที่เพียงรักษาเสรีภาพในการที่ปัจเจกบุคคลจะนับถือศาสนาใดก็ได้ หรือไม่นับถือศาสนาใดก็ได้ จึงจะถือได้ว่า รัฐให้เคารพสิทธิและเสรีภาพทางศาสนา และถึงแม้รัฐจะมีการเคารพสิทธิและเสรีภาพในทางศาสนาแล้ว แต่จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 วรรคสอง “...รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท...” จะเห็นว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยประสงค์จะให้รัฐเข้าแทรกแซง ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาทเป็นพิเศษ โดยบัญญัติเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของรัฐที่จะต้องรักษาพระพุทธศาสนาเถรวาทไว้ เพื่อรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของชาติ ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ก็อาจถือได้ว่าเป็นหนทางหนึ่งของการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เสรีภาพทางศาสนากับการใช้อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารทั้งในอดีตและปัจจุบัน รวบรวมและเสนอเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

7.1 บทสรุป

การใช้อำนาจของรัฐสำหรับคณะสงฆ์ ไม่ว่าจะจากรัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัย ล้วนแล้วแต่มีนโยบายที่ต้องการให้พระพุทธศาสนาเจริญมั่นคงถาวรในประเทศไทย ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 79 ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดการศึกษาของสงฆ์ สถานที่จัดการศึกษาของสงฆ์หรือบวรวัดต่างๆ รัฐบาลก็จะมิงบประมาณเป็นพิเศษสำหรับพุทธศาสนา ร้อยละ 85 ถึง 90 ของงบที่ทำนุบำรุงศาสนาในแต่ละปี รวมไปถึงในการสนับสนุนบุคลากรทางพุทธศาสนา โดยเฉพาะพระสงฆ์ ก็ได้รับค่าตอบแทนเป็นนิตยภัต เป็นค่าเผยแพร่¹⁹⁵ ซึ่งการใช้อำนาจของรัฐสำหรับการศึกษาของพุทธศาสนาทำให้พระสังฆาธิการที่มารับหน้าที่เผยแพร่พุทธศาสนา มีลักษณะคล้ายกับข้าราชการ มีหน้าที่ความรับผิดชอบผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับค่าตอบแทนเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางหน่วยงานของรัฐ

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นการจัดการศึกษาแบบดั้งเดิมที่คณะสงฆ์ดำเนินการมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตบุคลากรของพุทธศาสนา เพื่อสืบทอดพุทธศาสนา นอกจากนี้ การศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลียังถือได้ว่าเป็นหัวใจของการศึกษาของคณะสงฆ์ไทยที่มีผลต่อความมั่นคงของพุทธศาสนาในไทย เพราะคัมภีร์สำคัญ เช่น พระไตรปิฎกที่ฝ่ายเถรวาทจารึกไว้ ด้วยภาษาบาลีและการรักษาต้นฉบับเดิมซึ่งเป็นภาษาบาลีเพื่อป้องกันพระพุทธรพจน์มิให้คลาดเคลื่อน เป็นต้น ดังนั้น การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับพุทธศาสนา เพื่อจะรักษาศาสนธรรมไว้ได้อย่างสมบูรณ์และรักษามาตรฐานทางคำสอนในพุทธศาสนานับแต่สุโขทัยจนถึงปัจจุบันซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเสรีภาพทางศาสนาอย่างมีนัยสำคัญ

¹⁹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). "แนวทางการทำนุบำรุงและส่งเสริมพระพุทธศาสนา." Retrieved 1 เมษายน 2559, from http://www.senate.go.th/senate/question_detail.php?question_id=25.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาของปวงชนชาวไทยเอาไว้ในมาตรา 31 ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไม่เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของรัฐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน” ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน

เสรีภาพในการนับถือหรือไม่นับถือในพุทธศาสนาในประเทศไทย หากพิจารณาในทางวิชาการแล้วเป็นเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์ (Absolute Right) ที่รัฐไม่อาจเข้าไปบังคับหรือจำกัดการแสดงออกอย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องภายในจิตใจของมนุษย์ได้โดยสภาพ รัฐไม่มีอำนาจเข้าไปจำกัดหรือแทรกแซงใดๆ ได้เลย และโดยสภาพไม่อาจมีการใช้เสรีภาพไปกระทบสิทธิและเสรีภาพผู้อื่นได้

แต่เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมตามความเชื่อทางศาสนาของตนนั้น เป็นเสรีภาพในการกระทำการ (Freedom of Action) หรือเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right) ซึ่งรัฐอาจจำกัดได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ตามเหตุผลและความจำเป็น

หากพิจารณาถึงการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นเสรีภาพในการแสดงออกทางความคิด ความเชื่อทางพระพุทธศาสนาเพื่อรักษาเจตจำนงตามวิถีทางที่เป็นมาตรฐานเดิมของคณะสงฆ์ไทยในลักษณะอนุรักษนิยม อันนำมาสู่รูปแบบหรือกระบวนการจัดการเรียนการสอนทางศาสนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหลักพระธรรมวินัยอันเป็นหัวใจสำคัญที่สุดของพุทธศาสนา การแสดงออกเช่นนี้ เป็นเสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ (Relative Right) ประการหนึ่ง ที่รัฐอาจเข้าไปจำกัดได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้

แต่การใช้เสรีภาพในการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ และเสรีภาพในการที่จะเชื่อหรือไม่เชื่อนี้ การอบรมศึกษาด้วย เช่น การเลือกเรียนตามหลักสูตรที่ตนเองต้องการ การเรียนในโรงเรียนที่สอดคล้องกับความคิดความเชื่อตน เป็นต้น หลังจากที่ได้เรียนแล้ว เสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ก็ยังคงบริบูรณ์อยู่ซึ่งผู้เรียนอาจเชื่อหรือไม่เชื่อ นับถือหรือไม่นับถือหลักพระปริยัติธรรมแผนกบาลีนั้น

การใช้อำนาจรัฐในประเทศไทยหากพิจารณาในด้านรูปแบบ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันรัฐไม่ได้ประกาศตนว่ามีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ หรือไม่ได้ประกาศตนว่านอกจากเสรีภาพทางศาสนาแล้ว ในนามของรัฐ พุทธศาสนายังเป็นศาสนาของรัฐอีกด้วย แต่หากพิจารณาในด้านเนื้อหาประกอบกันแล้ว บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว มีการอุปถัมภ์และคุ้มครองพุทธศาสนาเป็นศาสนาพิเศษประจำรัฐด้วย อีกทั้งในสถาบันพระมหากษัตริย์ไทยเป็นสถาบันหลักในการเมืองการปกครองไทยหรือมีบทบาทสำคัญต่อการ

ปกครองไทย ก็ปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับพุทธศาสนาเป็นพิเศษเช่นกัน ไม่
ว่าจะเป็นในด้านพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพุทธมามกะพระองค์เดียวของประเทศไทยโดยบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญ และยังปรากฏว่าขนบธรรมเนียมโบราณราชประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติอื่นๆ ของ
ประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายรัฐและฝ่ายพุทธจักรมาโดยตลอดทั้งในกฎหมายลายลักษณ์สอน
และที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ

เมื่อพบว่า การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นองค์ประกอบสำคัญของเสรีภาพทาง
ศาสนาแล้ว การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีจึงถูกจัดตั้งเสมือนหนึ่งว่าเป็นการศึกษาของ
รัฐอย่างหนึ่ง โดยมีแม่กองบาลีสนามหลวงดำเนินการภายใต้อำนาจของมหาเถรสมาคม ซึ่งได้รับจัดตั้ง
ตามอำนาจของรัฐ ตามกฎหมายของรัฐ มีการประกาศและบังคับใช้กฎหมาย พร้อมทั้งแต่งตั้งพระ
สังฆาธิการให้มีอำนาจตามกฎหมายเสมือนเป็นเจ้าของที่ของรัฐ

มหาเถรสมาคมอาจใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรม
แผนกบาลีกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นได้ อันเป็นการใช้เสรีภาพเชิงสัมพัทธ์ ที่รัฐอาจเข้าไป
แทรกแซงหรือจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าวได้เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนี้แล้ว รัฐจึงควร
ตระหนักถึงการจำกัดบทบาทของตนเองในเรื่องการส่งเสริมสนับสนุนพุทธศาสนา อย่างไรก็ตาม หาก
รัฐจะอุปถัมภ์ส่งเสริมและสนับสนุน รัฐควรเข้าไปอย่างจำกัด แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า กิจกรรม
ศาสนาที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐนั้น มีการนำงบประมาณ สถานที่ และบุคลากรซึ่งมาจากภาษี
ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด เพื่อนำมาส่งเสริมศาสนาพุทธศาสนาโดยเฉพาะ

7.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธจักร เสรีภาพทางศาสนา และการใช้
อำนาจรัฐในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ดังที่ได้วิเคราะห์และกล่าวในบทสรุป
แล้วนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

7.2.1 ข้อเสนอแนะประเด็นความสัมพันธ์ที่ระหว่างฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับพุทธจักร มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิง
รูปแบบและเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกัน พุทธจักรไม่ได้แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังจะเห็นได้จาก
การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐในการควบคุมดูแลคณะสงฆ์ เช่น การจัดตั้งกรมสังฆการี หรือกรมศาสนา
ในปัจจุบัน เป็นต้น และในสมัยรัชกาลที่ 5 ฝ่ายอาณาจักรก็มีความพยายามจัดตั้งมหาเถรสมาคม

ประหนึ่งว่า เป็นหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการ จึงก่อให้เกิดเอกสิทธิ์ในการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมแตกต่างไปจากศาสนาอื่น ทั้งนี้ บทบาทและโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ย่อมสะท้อนผ่านการใช้อำนาจรัฐในยุคต่างๆ ตลอดจนพัฒนาการของฝ่ายอาณาจักร และการใช้อำนาจของฝ่ายอาณาจักร ที่กำหนดรูปแบบให้ฝ่ายพุทธจักรจะต้องปกครองคณะสงฆ์ในรูปแบบอย่างไร และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและพุทธจักรจากอดีตจนถึงปัจจุบันแล้ว มีลักษณะอาศัยประเพณีการปกครองเป็นหลัก แต่ในเนื้อหาสาระอื่นๆ เช่น การแบ่งแยกศาสนาออกจากรัฐอย่างเด็ดขาด เสรีภาพทางศาสนาของประชาชน เป็นต้น ก็มีได้ปรากฏทั้งทางด้านสถานะและเนื้อหาอย่างชัดเจนแต่อย่างไร

ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบผู้ให้-ผู้รับการอุปถัมภ์หรือระบบอุปถัมภ์ จึงทำให้การใช้อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรของสังคม หรือทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อตอบสนองต่อสิทธิและเสรีภาพที่ยังเป็นประโยชน์เฉพาะบุคคลที่อยู่ในความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์มากกว่าประชาชนทั่วไป ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐแบบนี้เป็นการถือเอาความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์มาแทนที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอย่างเสมอหน้ากัน ซึ่งก่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมและมีการเลือกปฏิบัติที่รัฐมิได้วางตัวเป็นกลางในทางศาสนา สำหรับทุกๆ ศาสนา อันเป็นการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การนำหลักความเสมอภาคและการห้ามเลือกปฏิบัติมาดำเนินการให้เป็นจริงจึงประสบปัญหาค่อนข้างมาก แต่หากรัฐปฏิบัติให้แตกต่างในสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกัน และการปฏิบัติให้แตกต่างเนื่องมาจากประเพณีวัฒนธรรม อาจถือได้ว่าไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและห้ามเลือกปฏิบัติแล้ว

จากการศึกษาเสรีภาพทางศาสนากับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพุทธจักร การวางบทบาทของรัฐในด้านความสัมพันธ์การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนา รัฐพึงเคารพเสรีภาพทางศาสนา ซึ่งเป็นเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รัฐต้องเข้าใจว่ารัฐไม่ได้กำเนิดมาเพื่อภารกิจด้านศาสนา และไม่ได้มีอำนาจเหนือความเชื่อของปัจเจกชน รัฐต้องวางบทบาทเป็นกลางสำหรับทุกศาสนา ไม่เข้าไปมีบทบาทใดเป็นพิเศษสำหรับศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นพิเศษ และต้องวางตัวเป็นกลางหากการใช้เสรีภาพของในทางศาสนาของปัจเจกชนได้ใช้ไปกระทบต่อเสรีภาพทางศาสนาของผู้อื่น

เสรีภาพในทางศาสนาในเชิงสัมพัทธ์ โดยทั่วไปแล้วเป็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง รัฐอาจไม่บัญญัติกฎหมายรับรองการกระทำในการปฏิบัติตามความเชื่อศาสนาของตนได้โดยตรงและครบถ้วนทั้งหมด แต่การใช้เสรีภาพดังกล่าวนี้รัฐต้องเข้าแทรกแซงหากการใช้เสรีภาพดังกล่าวไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ และเมื่อรัฐวางตัวเป็นกลางทางศาสนาแล้ว เป็นรัฐฆราวาสได้โดยแท้ รัฐอาจมีสถานะเป็น “กรรมการกลาง” สำหรับทุกศาสนา

พิจารณาเฉพาะการกระทำที่อาจไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่ให้คุ้มครองหรือรับรอง ศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นพิเศษ

การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี แม้จะมีส่วนสำคัญต่อพุทธศาสนาเถรวาท เป็นพื้นฐานของพุทธศาสนาเพราะการรักษาไว้ซึ่งคำสอนพระพุทธเจ้า เป็นการสืบทอดพุทธศาสนา และเพื่อให้สิทธิและเสรีภาพทางศาสนาเกิดขึ้นจริง การที่มหาเถรสมาคม มีอำนาจตามกฎหมายคณะสงฆ์ในการจัดการศาสนศึกษา โดยมีแม่กองบาลีสนามหลวงเป็นผู้ดำเนินการ โดยที่มีเนื้อหาการศึกษาเป็นภาษามคธเป็นภาษาที่พระพุทธเจ้าทรงใช้เผยแผ่พุทธศาสนา สอดคล้องกับการปกป้องสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาคณะสงฆ์ไว้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31 และ กฎหมายคณะสงฆ์ในปัจจุบันแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าแทรกแซงการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ถือว่าเป็นความเข้าใจอันถูกต้องและการปรับใช้กฎหมายของคณะสงฆ์ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายคณะสงฆ์ให้คณะสงฆ์จัดการศึกษาด้วยตนเองตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว โดยการศึกษาพระปริยัติธรรมในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอแนะว่า รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง โดยเฉพาะในด้านเนื้อหาการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีควรปล่อยให้เป็น "เอกสิทธิ์" (Privilege) ของมหาเถรสมาคมในการกำหนดเนื้อหาการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีการที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช 2505 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2535 มาตรา 15 ตรี (3) บัญญัติให้ “มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมและส่งเสริมศาสนศึกษา...” จึงสอดคล้องกับภารกิจของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 แนวทางในการปฏิบัติของรัฐควรเป็นการส่งเสริมและอุปถัมภ์พุทธศาสนาเถรวาท โดยควรเข้าไปมีความสัมพันธ์กับมหาเถรสมาคมในด้านการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี รัฐไม่ควรมีบทบาทใดๆ เกินจากการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

7.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของรัฐที่เกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาและการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี

รัฐต้องเคารพเสรีภาพทางศาสนาในด้านที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในความคิดและความเชื่อส่วนบุคคล อันปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 31 ซึ่งเป็นเสรีภาพทางศาสนาในฐานะเสรีภาพเชิงสัมบูรณ์ที่รัฐไม่สามารถเข้าไปแทรกแซง แต่ในส่วนเสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ ซึ่งเป็นเสรีภาพเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความเชื่อของตนโดยสภาพจึงมีการกระทำออกมาภายนอกที่อาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ หากรัฐจำเป็นจะต้องเข้าไปแทรกแซง ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึง

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และจะกระทบถึงเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์มิได้ และได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนรวมไปถึงการจำกัดบทบาทของตนเองให้มากขึ้น โดยรัฐไม่ควรมีบทบาทใดๆ เกินไปกว่าการสนับสนุนส่งเสริมการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีสำหรับพุทธศาสนา เสริมสร้างการเรียนรู้เกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาในหน่วยงานของรัฐทุกระดับ ตลอดจนการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาต่อคณะสงฆ์และประชาชน

การเข้าแทรกแซงของรัฐจะกระทำได้ “ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้” หลักการนี้เป็นการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้กับหลักจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ อาศัยความชอบธรรมจากองค์กรณีบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นตัวแทนไปทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย และการบัญญัติกฎหมายในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนี้จะต้องกระทำโดยกฎหมายของรัฐสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เพราะเป็นภารกิจสำคัญซึ่งสงวนไว้สำหรับอำนาจนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ ดังนั้นโดยนัยนี้ กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ และจะต้องคำนึงถึง “หลักความได้สัดส่วน” ในขอบเขตของหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นการพิจารณาถึง ประโยชน์ของรัฐกับประโยชน์ของประชาชน ถือเป็นเกณฑ์ได้ในประการหนึ่ง โดยการใช้หลักนี้ได้ในการตรวจสอบประโยชน์ของมหาชนกับที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะต้องสูญเสียสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองเอาไว้ จำต้องมีพิจารณาให้ชัดถึงสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมีเพียงใด เมื่อสามารถทราบขอบเขตแห่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแล้ว ก็ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนที่จะได้รับกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวด้วย โดยประโยชน์สาธารณะจะต้องมีน้ำหนักหรือเป็นประโยชน์กับมหาชนมากกว่าผลเสียที่เกิดจากการเข้าแทรกแซงของรัฐ¹⁹⁶ ซึ่งในการเข้าแทรกแซงของรัฐโดยใช้อำนาจในทางมหาชนนั้น จะต้องคำนึงว่า วิธีการหรือมาตรการที่กระทำไปดังกล่าวจะต้องไม่เกินขอบเขต และเมื่อกระทำไปแล้วผลกระทบที่เกิดขึ้นต้องสมเหตุสมผล เป็นการพิจารณาถึงความพอควรแก่เหตุ และความสมเหตุสมผลคู่กัน

แต่การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี เป็นเหตุผลที่สอดคล้องเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน โดยในเรื่องนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นเรื่องที่ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นพิเศษ มิใช่กรณีที่รัฐเข้าไปบทบาทหรือใช้อำนาจให้เสรีภาพของปัจเจกบุคคลถูกบังคับให้เชื่อหรือนับถือ

¹⁹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร วิทยุชน.

การที่รัฐได้ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีนั้น ปัจเจกบุคคลยังคงเป็นผู้ทรงสิทธิโดยบริบูรณ์และไม่กระทบเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของปัจเจกชนแต่อย่างใด ประกอบกับมีกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาเถรวาท ตามบทบัญญัติมาตรา 67 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การที่รัฐเลือกส่งเสริมการศึกษาของพุทธศาสนาเถรวาทเป็นพิเศษ เป็นบทบาทที่เหมาะสมแล้วเพราะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้รัฐมีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาการเผยแผ่พุทธศาสนาเถรวาทโดยให้อำนาจแก่มหาเถรสมาคมเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ซึ่งถือว่าได้สัดส่วนกับประโยชน์ของมหาชนแล้วเพราะพุทธศาสนาเถรวาทในประเทศไทยมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีของรัฐที่ปวงชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านานจึงเป็นการเหมาะสมที่รัฐเข้ามามีบทบาทในด้านการรักษาเอกลักษณ์ของชาติและวัฒนธรรมของชาติไทย

การใช้อำนาจในการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีของมหาเถรสมาคมนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพุทธศาสนาเถรวาท และเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นกรณีที่คณะสงฆ์ใช้เสรีภาพในเชิงสัมพัทธ์ที่มีความสอดคล้องกับเสรีภาพในเชิงสัมบูรณ์ในการนับถือพุทธศาสนาเถรวาท การจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาการเผยแผ่พุทธศาสนาเถรวาท ซึ่งได้ดำเนินการตามกลไกในระบอบประชาธิปไตยและวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ความสำเร็จของการจัดการการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลีจึงเป็นความสำเร็จในการสืบทอดพุทธศาสนานิกายเถรวาทของคณะสงฆ์ไทย

รายการอ้างอิง

- พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พันจากบ่วง.
พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พระบัญญัติศรัทธา.
มาตรา 4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
มาตรา 6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
palidict. (2559). "พัฒนาการการเรียนรู้ภาษาบาลี (Development of Pali Learning)"
Retrieved 2 เมษายน 2559, from <http://www.palidict.com/node/77>.
กรมการศาสนา (2539). "ข้อมูลจากการตรวจการคณะสงฆ์ของเจ้าคณะภาค 4 ประจำปี 2538" ใน
เอกสารการประชุมสัมมนาเจ้าคณะภาค. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.
กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (2542). รายงานการศาสนาประจำปี 2540. กรุงเทพมหานคร:
37-38.
กรมการศาสนา กองศาสนศึกษา ฝ่ายบริหารการศึกษาของคณะสงฆ์ (2529). นโยบายและแผนการ
จัดการศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.
กรมวิชาการ (2527). ประวัติการศึกษาคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ลาดพร้าว.
กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (2551). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.
กรุงเทพมหานคร, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.
กระทรวงวัฒนธรรม (2554). ความรู้ศาสนาเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
กระทรวงศึกษาธิการ (2541). การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี.
กรุงเทพมหานคร, กรมการศาสนา.
กล้า สมุทวณิช. "ศาลรัฐธรรมนูญ 3.0." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from
<https://www.matichon.co.th/news/525713>.
กลุ่มงานศาสนา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544). รายงานเสวนาทางวิชาการ เรื่อง
การศึกษาของคณะสงฆ์กับการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.
2542. กรุงเทพมหานคร: 12.
กุลพล พลวัน (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม.
ข้อ 8 คำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948.
ขุนประเสริฐสุภมาตรา (2472). หนังสือว่าด้วยกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ท.

- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา." Retrieved 7 กรกฎาคม 2560, from www.pub-law.net/Publaw/printPublaw.aspx?ID=1770.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2552). สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อประสานความร่วมมือกับเครือข่ายในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะศึกษานาติศัย (2541). ทำเนียบสมณศักดิ์ฉบับสมบูรณ์ และทำเนียบวัดและพระสังฆาธิการพุทธศักราช 2541. กรุงเทพมหานคร, คณะศึกษานาติศัย.
- คณิน บุญสุวรรณ (2547). คู่มือการใช้สิทธิของประชาชน. กรุงเทพมหานคร, สุขภาพใจ.
- คณินนิตย์ จันทรบุดร (2528). การเคลื่อนไหวของยูวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477-2484. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส พยัคฆราชศักดิ์ และกวี อิศริวรรณ (2546). หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐานพระพุทธศาสนา กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (2531). พัฒนาการการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2489-2527. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฬารัตน์ ยะปะนัน (2549). "บทความสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา." วารสารจลนิตี ปีที่ 3 ฉบับที่ 1: 127-129.
- ฉัษศุภางค์ สารมาศ. "พระพุทธศาสนาในยุค คสช." Retrieved 17 กรกฎาคม 2560, from <http://www.src.mbu.ac.th/images/stories/pdf/17%20Buddhism%20in%20the%20era.pdf>.
- ชนาทรร จิตติเดโช (2550). "เสรีภาพทางศาสนากับปัญหาสิทธิมนุษยชน." วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 25.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2526). การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535). รัฐ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541). Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษาการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร, สายธาร.
- ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, บริษัทวิญญูชน จำกัด.

- ดร.ฤทธิชัย แกมมวาท เอกสารประกอบการสอนรัฐศาสตร์เบื้องต้น Introduction to Political Science. เชียงราย, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ห้องเรียนวัดพระแก้ว.
- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิวัฒน์ (2551). ขบวนการ “อหิงสา” ของมหาตมะ คานธี. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. กรุงเทพมหานคร: 6.
- ธงทอง จันทรางศุ (2548). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, บริษัท เอส.ซี.พี.ริษัท แอนด์ แพค จำกัด.
- ธิดาภูมิ หน้มนี่ เปรียบเทียบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยและลาว.
- นันทนา กปิลกาญจน์ (2539). ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นางรียา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แน่นน้อย ติตติรานนท์ (2519). เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช. จุฬาฯ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ (2545). กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2548). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มิสเตอร์ก็อปปี.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2559). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ป.อ.ปยุตโต (2545). พ.ร.บ. คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขที่เถียงกันใหม่ข้อคิดต่างๆของพระธรรมปิฎก. ปทุมธานี, สีสื่อตะวัน จำกัด.

ประยูร กาญจนดุล (2528). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประเสริฐ ณ นคร (2521). ประวัติศาสตร์สุโขทัยจากจารึก ในงานจารึกและประวัติศาสตร์ของประเสริฐ ณ นคร. นครปฐม, โรงพิมพ์ส่งเสริมการฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ปรีดี เกษมทรัพย์ (2531). คำสอนชั้นปริญญาตรี. กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พรสรรพ์ สิงห์ชัย (2556). บทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรศาสนาคริสต์ในประเทศไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระครูศรีวรพินิจ (พระมหาสมคิด คมภีรญาโณ) (2550). มหาวิทยาลัยเพื่อสังคม. พะเยา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา วัดศรีโคมคำ.

พระเทพเวที (ประยูร ปยุตโต) (2531). เพื่ออนาคตของการศึกษาไทย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระเทพโสภณ (ประยูร ธมมจิตโต) (2542). การคณะสงฆ์กับ พ.ร.บ การศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระธรรมปัญญาภรณ์ ประวัติความเป็นมาของสำนักเรียนวัดปากน้ำ พุทธศักราช 2549. กรุงเทพมหานคร, หจก. สตาร์กรุ๊ป.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (2548). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 45.

พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

พระมหาณัฐวุฒิ ถิรธมโม (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา : กรณีศึกษาพระเจ้าปเสนทิโกศลกับพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

- พระมหาณัฐวุฒิ ธีรธัมโม (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา. ปริญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 18.
- พระมหาธีรสุข ธรรมสาร (อุปไชย) (2554). การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี : กรณีศึกษา สำนักเรียน วัดโมลีโลกยาราม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระเมธีธรรมมาภรณ์ (ประยูร ธรรมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร. มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระเมธีธรรมมาภรณ์ (ประยูร ธรรมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร. มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระเมธีธรรมมาภรณ์ (ประยูร ธรรมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร. มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตญาโณ) (2536). ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระสมรรถชัย มั่งค้ำมี (2552). รูปแบบการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทย. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พระอัครเดช ญาณเตโช (โลภะผล). (2557, 28 มิถุนายน 2560). "พุทธปรัชญาการศึกษา." from <http://e-jodil.stou.ac.th>.
- พระอุตรคณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ) (2534). ประวัติศาสตร์พุทธศาสนาในอินเดีย. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. UNIVERSITY
- พิชัย พีชมงคล. "การปฏิรูปทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญใหม่ (ตอนที่ 2)." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from www.dlo.co.th.
- ม.ร.ว.ศีกฤทธิ ปราโมช (2532). พุทธศาสนากับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (2521). ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทยโดยสังเขป. กรุงเทพมหานคร. มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย (2536). 100 ปี มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย 2436-2536 นครปฐม, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557.
- รศ.ดร.อุริชญา วัฒนรุ่ง (2542). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (2559). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคม พ.ศ. 2539
ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์เล่ม 84 ตอนที่ 5 วันที่ 25 พฤษภาคม 2539.

รียา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

วิชัย ศรีรัตน์ ลาวัณย์ ทัศนศิลป์ และทศพล ทรรคนกุลพันธ์ (2555). ศัพท์สิทธิมนุษยชน.
กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

วีระศักดิ์ จันทร์สงแสง (2546). ความจริง ความงาม ความดี ที่ปอเนาะ. นิตยสารสารคดี. นนทบุรี.
สำนักพิมพ์สารคดี.

วุฒิชัย มูลศิลป์ (2554). สมเด็จพระปิยมหาราชกับการปฏิรูปการศึกษา กรุงเทพมหานคร, พิมพ์คำ.

วุฒินันท์ สมคะณะ ยุทธนา พงษ์ชัยภูมิ และสุรียา ภาวไสว "เสรีภาพทางศาสนาในรัฐธรรมนูญของกลุ่ม
อาเซียน." คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

ศรีสุพร ช่วงสกุล (2529). ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ ศึกษากรณียุติธรรมยุติกนิกาย พ.ศ. 2368-
2464. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนิท ศรีสำแดง (2534). พระพุทธศาสนากับหลักการศึกษาศาสตร์:ภาคทฤษฎีความรู้. กรุงเทพมหานคร, นิล
นารากรพิมพ์.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). "แนวทางการทำนุบำรุงและส่งเสริมพระพุทธศาสนา." Retrieved
1 เมษายน 2559, from

http://www.senate.go.th/senate/question_detail.php?question_id=25.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช (2546). รายงานวิจัยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
โดยศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย สุรชาติศรี (2556). แนวทางการบริหารจัดการศาสนสมบัติเพื่อประโยชน์ต่อพระศาสนาและ
ประชาชน : กรณีศึกษาการใช้ที่ดินวัดในการส่งเสริมการจัดการศึกษาในจังหวัดชลบุรี
นครปฐม: 8.

- สมบัติ จันทรวงศ์ (2545). ศาสนชุมชนอิสระในรัฐเสรี : ว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนาและการเมืองใน
ปรัชญาตะวันตก วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนม
 ยงค์ ชุดที่ 6 กฎหมายและสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร. เรือนแก้วการพิมพ์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2525). ศาสนจักรกับอาณาจักร : ความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์กับอำนาจ
การเมือง. กรุงเทพมหานคร. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร.
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม.
กรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ส่วนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ กองพุทธศาสนศึกษา (2559). คู่มือการปฏิบัติงานการขอ
อนุญาตจัดตั้งและขยายชั้นเรียนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา. นครปฐม.
 สำนักงานพระพุทธานุเคราะห์แห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545). รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัด
การศึกษาพระปริยัติธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
 กรุงเทพมหานคร. บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.
- สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธุ์ (2544). ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง.
กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุพัทธา วงศ์จิระสวัสดิ์ (2543). สุขภาพจิตของพระภิกษุสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาพร มากแจ้ง และสมปอง มากแจ้ง (2542). รายงานการวิจัยการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของ
คณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร: 239.
- สุภาพรรณ ณ บางช้าง (2535). พุทธธรรมเป็นรากฐานสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลง
การปกครอง. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี สุวรรณแสง (2517). ระบบบริหารงานศึกษาฝ่ายสงฆ์ในพระพุทธศาสนาในประเทศไทย.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรเดโช, พ. ท. (2551). คำวัด : พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร, ธรรมสภา
และสถาบันบันลือธรรม.
- สุรินทร์ จารย์อุปการะ (2556). การจัดการศึกษาโรงเรียนคาทอลิกในประเทศไทยตามอัตลักษณ์
การศึกษาคาทอลิก, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- แสวง อุดมศรี (2533). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราช
วิทยาลัย.

- แสวง อุดมศรี (2547). คณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ประยูรวงศ์พรินท์ตั้ง.
- แสวง อุดมศรี (2549). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- แสวง อุดมศรี (2553). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย (2535). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- อนุชิต พรหมศิริ (2537). ปัญหาการยกเว้นหน้าที่ในการรับราชการทหารเนื่องจากเหตุผลทางโมฆธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชัย พันธเสน (2544). พุทธเศรษฐศาสตร์ วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ (2535). เอกสารการสอนชุดวิชาความเชื่อและศาสนาในสังคมไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร, บริษัท ประชาชน จำกัด.
- อมรา พงศาพิชญ์ (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557). "กระบวนการทัศน์ "สิทธิมนุษยชน" และ "ความยุติธรรม" สำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน." วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 14-15.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2543). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนา : มโนทัศน์ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พันจากบ่วง.
- พระไตรปิฎก เล่มที่ ๔ พระวินัยปิฎก เล่มที่ ๔ มหาวรรค ภาค ๑ เรื่อง พระปัญจวัคคีย์.
- มาตรา 4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
- มาตรา 6 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.

- palidict. (2559). "พัฒนาการการเรียนรู้ภาษาบาลี (Development of Pali Learning)" Retrieved 2 เมษายน 2559, from <http://www.palidict.com/node/77>.
- กรมการศาสนา (2539). "ข้อมูลจากการตรวจการคณะสงฆ์ของเจ้าคณะภาค 4 ประจำปี 2538" ใน เอกสารการประชุมสัมมนาเจ้าคณะภาค. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.
- กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ (2542). รายงานการศาสนาประจำปี 2540. กรุงเทพมหานคร: 37-38.
- กรมการศาสนา กองศาสนศึกษา ฝ่ายบริหารการศึกษาของคณะสงฆ์ (2529). นโยบายและแผนการจัดการศึกษาวิชาการพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร, กระทรวงศึกษาธิการ.
- กรมวิชาการ (2527). ประวัติการศึกษาคณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ลาดพร้าว.
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (2551). ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.
- กระทรวงวัฒนธรรม (2554). ความรู้ศาสนาเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.
- กระทรวงศึกษาธิการ (2541). การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี. กรุงเทพมหานคร, กรมการศาสนา.
- กล้า สมทวนิช. "ศาลรัฐธรรมนูญ 3.0." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from <https://www.matichon.co.th/news/525713>.
- กลุ่มงานศาสนา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2544). รายงานเสวนาทางวิชาการ เรื่อง การศึกษาของคณะสงฆ์กับการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: 12.
- กุลพล พลวัน (2547). สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ข้อ 8 คำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1948.
- ขุนประเสริฐศุภมาตรา (2472). หนังสือว่าด้วยกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร, ม.ป.ท.
- เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง. "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา." Retrieved 7 กรกฎาคม 2560, from www.pub-law.net/Publawn/printPublawn.aspx?ID=1770.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (2552). สรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมเพื่อประสานความร่วมมือกับเครือข่ายในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.
- คณะศิษยานุศิษย์ (2541). ทำเนียบสมณศักดิ์ฉบับสมบูรณ์ และทำเนียบวัดและพระสังฆาธิการ พุทธศักราช 2541. กรุงเทพมหานคร, คณะศิษยานุศิษย์.
- คณิน บุญสุวรรณ (2547). คู่มือการใช้สิทธิของประชาชน. กรุงเทพมหานคร, สุขภาพใจ.

- คณินนิตย์ จันทรบุดร (2528). การเคลื่อนไหวของยุวสงฆ์ไทยรุ่นแรก พ.ศ. 2477-2484. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส พยัคฆราชศักดิ์ และกวี อิศริวรรณ (2546). หนังสือเรียนสาระการเรียนรู้พื้นฐานพระพุทธศาสนา กลุ่มสาระการเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช.
- จุไรรัตน์ แสนใจรักษ์ (2531). พัฒนาการการศึกษาของคณะสงฆ์ไทย พ.ศ.2489-2527. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จุฬารัตน์ ยะปะนัน (2549). "บทความสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา." วารสารจลนิตี ปีที่ 3 ฉบับที่ 1: 127-129.
- ฉัฐกานต์ สารมาศ. "พระพุทธศาสนาในยุค คสช." Retrieved 17 กรกฎาคม 2560, from <http://www.src.mbu.ac.th/images/stories/pdf/17%20Buddhism%20in%20the%20era.pdf>.
- ชนาทร จิตติเดโช (2550). "เสรีภาพทางศาสนากับปัญหาสิทธิมนุษยชน." วารสารคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 25.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2526). การเมืองเปรียบเทียบ : ทฤษฎีและแนวความคิด. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2535). รัฐ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541). Good Governance กับการปฏิรูปการศึกษาการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพมหานคร, สายธาร. กรมมหาวิทยาลัย
- ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, บริษัทวิญญูชน จำกัด.
- ดร.อุทิศชัย แกมมามาค เอกสารประกอบการสอนรัฐศาสตร์เบื้องต้น Introduction to Political Science. เชียงราย, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา ห้องเรียนวัดพระแก้ว.
- ดร.ศิลป์ชัย เชาวน์เจริญรัตน์. "ศาสนวิทยา." Retrieved 19 กรกฎาคม 2560, from <https://www.facebook.com/dr.sinchai.chaojaroenrat/>.
- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- ดวงพร สุขศิริวัฒน์ (2536). พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2527-2534, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ทวีวัฒน์ ปุณฺทริกวิวัฒน์ (2551). ขบวนการ “อหิงสา” ของมหาตมะ คานธี. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน. กรุงเทพมหานคร: 6.
- ชงทอง จันทรางศุ (2548). พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, บริษัท เอส.ซี.พรีนซ์แอนด์แพค จำกัด.
- ธิดาวุฒิ หมั่นมี. เปรียบเทียบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ไทยและลาว.
- นันทนา กปิลกาญจน์ (2539). ประวัติศาสตร์และอารยธรรมโลก. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2554). มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นางรียา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือศาสนาและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- แน่นน้อย ดิตติรานนท์ (2519). เสนาบดีกระทรวงธรรมการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช. จุฬาฯ.
- บรรเจิด สิงคะนติ (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ (2545). กฎหมายมหาชนเล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2535). คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2548). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2549). การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มิสเตอร์ก็อปปี.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2552). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2559). กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ป.อ.ปยุตโต (2545). พ.ร.บ. คณะสงฆ์ เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมข้อคิดต่างๆของพระธรรมปิฎก. ปทุมธานี. สือตะวันออก จำกัด.

ประยูร กาญจนดุล (2528). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประเสริฐ ฒ นคร (2521). ประวัติศาสตร์สุโขทัยจากจารึก ในงานจารึกและประวัติศาสตร์ของประเสริฐ ฒ นคร. นครปฐม, โรงพิมพ์ส่งเสริมการฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ปรีดี เกษมทรัพย์ (2531). คำสอนชั้นปริญญาตรี. กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พรสรร สิงห์ชัย (2556). บทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายขององค์กรศาสนาคริสต์ในประเทศไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระครูศรีวรพินิจ (พระมหาสมคิด คมภิรมญาโณ) (2550). มหาวิทยาลัยเพื่อสังคม. พะเยา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตพะเยา วัดศรีโคมคำ.

พระเทพเวที (ประยูร ญิตโต) (2531). เพื่ออนาคตของการศึกษาไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระเทพโสภณ (ประยูร ธรรมจิตโต) (2542). การคณะสงฆ์กับ พ.ร.บ การศึกษาแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระธรรมปัญญาภรณ์ ประวัติความเป็นมาของสำนักเรียนวัดปากน้ำ พุทธศักราช 2549. กรุงเทพมหานคร, หจก. สตาร์กรุ๊ป.

พระธรรมปิฎก (ป.อ.ปยุตโต) (2548). พจนานุกรมพุทธศาสตร์ฉบับประมวลธรรม. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 45.

พระไพศาล วิสาโล (2546). พุทธศาสนาไทยในอนาคต แนวโน้มและทางออกจากวิกฤต. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์.

พระมหาณัฐวุฒิ ธีรธัมโม (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา : กรณีศึกษาพระเจ้าปเสนทิโกศลกับพระพุทธศาสนา, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

พระมหาณัฐวุฒิ ธีรธัมโม (รอดวงศ์ศา) (2553). ศึกษาวิเคราะห์การสงเคราะห์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรที่ปรากฏในคัมภีร์ทางพระพุทธศาสนา. ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพระพุทธศาสนาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย: 18.

พระมหาธีรสุข ธรรมสาโร (อุปไชย) (2554). การจัดการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกบาลี : กรณีศึกษาสำนักเรียน วัดโมลีโลกยาราม เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

- พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมจิตโต) (2539). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, มูลนิธิพุทธธรรม.
- พระราชธรรมนิเทศ (ระแบบ จิตญาโณ) (2536). ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย.
- พระสมรรถชัย มั่งคั่ง (2552). รูปแบบการจัดองค์กรการปกครองคณะสงฆ์ไทย, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พระอัครเดช ญาณเดโช (โลกะผล). (2557, 28 มิถุนายน 2560). "พุทธปรัชญาการศึกษา." from <http://e-jodil.stou.ac.th>.
- พระอุตรคณาธิการ (ชวินทร์ สระคำ) (2534). ประวัติศาสตร์พุทธศาสนาในอินเดีย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย.
- พิชัย พีชมงคล. "การปฏิรูปทางการเมืองกับรัฐธรรมนูญใหม่ (ตอนที่ 2)." Retrieved 17 มิถุนายน 2560, from www.dlo.co.th.
- ไพโรจน์ พลเพชร (2547). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ม.ร.ว.ศีกฤทธิ์ ปราโมช (2532). พุทธศาสนากับสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มหาจุฬาราชวิทยาลัย (2521). ประวัติการปกครองคณะสงฆ์ไทยและลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ไทยโดยสังเขป. กรุงเทพมหานคร, มหาจุฬาราชวิทยาลัย.
- มหาจุฬาราชวิทยาลัย (2536). 100 ปี มหาจุฬาราชวิทยาลัย 2436-2536 นครปฐม, โรงพิมพ์มหาจุฬาราชวิทยาลัย.
- มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557.
- รศ.ดร.สุริยง วัฒนรุ่ง (2542). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย (2559). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร, บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ ของมหาเถรสมาคม พ.ศ. 2539

ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์เล่ม 84 ตอนที่ 5 วันที่ 25 พฤษภาคม 2539.

รียา เต็ดขาด (2546). เสรีภาพในการถือและการเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540. กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน.

วิชัย ศรีรัตน์ ลาวัณย์ รัตน์ศิลปกุล และทศพล ทรรศนกุลพันธ์ (2555). ศัพท์สิทธิมนุษยชน.
กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.

วีระศักดิ์ จันทร์ส่งแสง (2546). ความจริง ความงาม ความดี ที่ปอเนาะ. นิตยสารสารคดี. นนทบุรี.
สำนักพิมพ์สารคดี.

วุฒิชัย มูลศิลป์ (2554). สมเด็จพระปิยมหาราชกับการปฏิรูปการศึกษา กรุงเทพมหานคร, พิมพ์คำ.

วุฒินันท์ สมคะณะ ยุทธนา พงษ์ชัยภูมิ และสุรียา ภาวไสว "เสรีภาพทางศาสนาในรัฐธรรมนูญของกลุ่ม
อาเซียน." คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

ศรีสุพร ช่วงสกุล (2529). ความเปลี่ยนแปลงของคณะสงฆ์ ศึกษากรณียุติธรรมยุคกนิทาย พ.ศ. 2368-
2464. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สนิท ศรีสำแดง (2534). พระพุทธศาสนากับหลักการศึกษาระดับมัธยมศึกษา. กรุงเทพมหานคร, นิล
นารการพิมพ์.

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2559). "แนวทางการทำนุบำรุงและส่งเสริมพระพุทธศาสนา." Retrieved
1 เมษายน 2559, from

http://www.senate.go.th/senate/question_detail.php?question_id=25.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และกล้า สมุทวณิช (2546). รายงานวิจัยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
โดยศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร, ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมชาย ไมตรี (2539). รายงานการวิจัย การศึกษาของพระสงฆ์ในประเทศไทย : กรณีศึกษาพระปริยัติ
ธรรมแผนกบาลี. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

สมชาย สุรชาติ (2556). แนวทางการบริหารจัดการศาสนสมบัติเพื่อประโยชน์ต่อพระศาสนาและ
ประชาชน : กรณีศึกษาการใช้ที่ดินวัดในการส่งเสริมการจัดการศึกษาในจังหวัดชลบุรี
นครปฐม: 8.

- สมบัติ จันทรวงศ์ (2545). ศาสนชุมชนอิสระในรัฐเสรี : ว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนาและการเมืองใน
ปรัชญาตะวันตก วิถีสังคมไทย สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนม
 ยงค์ ชุดที่ 6 กฎหมายและสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร. เรือนแก้วการพิมพ์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2525). ศาสนจักรกับอาณาจักร : ความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์กับอำนาจ
การเมือง. กรุงเทพมหานคร. สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร.
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2527). พุทธศาสนากับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม.
กรุงเทพมหานคร. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ส่วนการศึกษาพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ กองพุทธศาสนศึกษา (2559). คู่มือการปฏิบัติงานการขอ
อนุญาตจัดตั้งและขยายชั้นเรียนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา. นครปฐม.
 สำนักงานพระพุทธานุศาสตร์แห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2545). รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัด
การศึกษาพระปริยัติธรรม ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542.
 กรุงเทพมหานคร. บริษัทพิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด.
- สุขุม นวลสกุล และโกศล โรจนพันธุ์ (2544). ทฤษฎีการเมืองสมัยโบราณและสมัยกลาง.
กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุพัทธา วงศ์จิระสวัสดิ์ (2543). สุขภาพจิตของพระภิกษุสงฆ์ในกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุภาพร มากแจ้ง และสมปอง มากแจ้ง (2542). รายงานการวิจัยการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาของ
คณะสงฆ์. กรุงเทพมหานคร: 239.
- สุภาพรรณ ณ บางช้าง (2535). พุทธธรรมเป็นรากฐานสังคมไทยก่อนสมัยสุโขทัยถึงก่อนเปลี่ยนแปลง
การปกครอง. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุมาลี สุวรรณแสง (2517). ระบบบริหารงานศึกษาฝ่ายสงฆ์ในพระพุทธศาสนาในประเทศไทย.
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรเดโช, พ. ท. (2551). คำวัด : พจนานุกรมเพื่อการศึกษาพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร, ธรรมสภา
และสถาบันบันลือธรรม.
- สุรินทร์ จารย์อุปการะ (2556). การจัดการศึกษาโรงเรียนคาทอลิกในประเทศไทยตามอัตลักษณ์
การศึกษาคาทอลิก, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- แสวง อุดมศรี (2533). การปกครองคณะสงฆ์ไทย กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณ์ราช
วิทยาลัย.

- แสวง อุดมศรี (2547). คณะผู้ปฏิบัติหน้าที่สมเด็จพระสังฆราช. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ประยูรวงศ์พรินท์ติ้ง.
- แสวง อุดมศรี (2549). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- แสวง อุดมศรี (2553). การปกครองคณะสงฆ์ไทย. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- หยุด แสงอุทัย (2535). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์ประกายพริก.
- อนุชิต พรหมศิริ (2537). ปัญหาการยกเว้นหน้าที่ในการรับราชการทหารเนื่องจากเหตุผลทางโมฆธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อภิชัย พันธเสน (2544). พุทธเศรษฐศาสตร์ วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์อมรินทร์บุ๊คเซ็นเตอร์.
- อมรา พงศาพิชญ์ (2535). เอกสารการสอนชุดวิชาความเชื่อและศาสนาในสังคมไทย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร, บริษัท ประชาชน จำกัด.
- อมรา พงศาพิชญ์ (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557). "กระบวนการทัศน์ "สิทธิมนุษยชน" และ "ความยุติธรรม" สำหรับสังคมเปลี่ยนผ่าน." วารสารสังคมศาสตร์ปีที่ 44 ฉบับที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: 14-15.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ (2543). ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนจักร: มโนทัศน์ ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด.
- อานนท์ มาเม้า (2557). การแบ่งแยกระหว่างรัฐกับศาสนา : มโนทัศน์ทางนิติปรัชญาและกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ (2544). การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28. กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายอาทร เจริญคุ้มภีร์ เกิดวันที่ 7 มกราคม 2533 สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2553 เข้าศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2555 ปัจจุบันประกอบวิชาชีพทนายความ



