

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505¹

สหพล วาฬิคาม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า กฎหมายดังกล่าวมีภารกิจหลักในการดำรงพระพุทธศาสนาให้เรียบร้อยโดยมุ่งเน้นเรื่อง แนวทางในการบริหารจัดการวัดและคณะสงฆ์ในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติ ไม่มียุคสมัยใดและไม่มีเผ่าใดเลย ที่มนุษย์จะไม่นับถือศาสนา ศาสนามีอิทธิพลและแพร่หลายในสังคมมนุษย์ทุกยุค ทุกสมัยตั้งแต่สังคมยุคดึกดำบรรพ์จนถึงยุคปัจจุบัน ศาสนาจึงมีความสำคัญต่อ วิถีชีวิตของมนุษย์มากที่สุด

ศาสนามีคุณค่าต่อมนุษย์ในทุกขั้นตอนของการดำเนินชีวิต เพราะศาสนา ช่วยให้มีหลักที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต การอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ย่อมต้องมีปัญหา ที่เกิดขึ้นจากการกระทบกระทั่งกัน เมื่อมนุษย์แต่ละคนมีความต้องการที่แตกต่างกัน ก็แสดงพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกมา บางพฤติกรรมก็ทำให้ผู้อื่นเกิดความเดือดร้อนรำคาญจึงจำเป็นต้องมีหลักปฏิบัติที่ถูกต้องของการอยู่ร่วมกันในสังคม นั่นคือหลักคำสอน ทางศาสนานั้นเอง เมื่อทุกคนในสังคมมีหลักปฏิบัติที่ถูกต้องดังกล่าวย่อมทำให้สังคมสงบสุข

พระพุทธศาสนาถือกำเนิดขึ้น ณ ชมพูทวีป ดินแดนศักดิ์สิทธิ์ที่ประกอบไปด้วย สถานที่ที่สำคัญในทางพระพุทธศาสนา เรียกว่า 4 สังเวชนียสถาน คือ สถานที่ประสูติ ตรัสรู้ แสดงปฐมเทศนา และสถานที่เสด็จดับขันธปรินิพพาน ปัจจุบันสถานที่สำคัญอื่น ๆ ในทางประวัติศาสตร์ของ พระพุทธศาสนายังคงปรากฏให้เห็นอยู่ในดินแดนของอินเดียและเนปาล ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของ ชมพูทวีปในอดีต ซึ่งสมัยพุทธกาลสำหรับประเทศไทยนั้นการปกครองคณะสงฆ์นอกจากจะมีพระธรรมวินัยเป็นหลักในการ ปกครองแล้ว รัฐยังออกกฎหมายเพื่อมาช่วยเหลือ สนับสนุน และส่งเสริมให้มีการปกครอง ที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย และให้เท่าทันกับสภาพหรือสถานการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยมีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา และที่สามารรถเห็นได้ ชัดเจนคือในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังปรากฏในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ไทย ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2484 และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยมีการแก้ไข ปรับปรุง 4 ครั้ง ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จะทำการปรับปรุงแก้ไขมาด้วยกันแล้วถึง 4 ครั้งแล้วก็ตาม แต่เนื่องด้วยเหตุปัจจัยหลาย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดิ์คง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จรัสเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประการ ด้านสังคม ยุคสมัย ณ ปัจจุบัน ย่อมก้าวไกลไปมาก ทำให้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ขาดความบกพร่องมีช่องโหว่ ซึ่งฉบับที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันก็ยังพบว่า ยังมีปัญหาการบังคับใช้ในประเด็นสำคัญ เป็นการนำมาซึ่งปัญหาด้วยประการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลของวัดและสำนักสงฆ์

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 ให้วัดมีสองประเภท คือ วัดที่ได้รับ พระราชทาน วิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์ โดยกำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเจ้าอาวาส เป็นผู้แทนของวัด อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องสถานะความเป็น นิติบุคคลของสำนักสงฆ์ ซึ่งมีฎีกา เปลี่ยนแนวบรรทัดฐานคำพิพากษา กล่าวคือ ตามคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 1932/2526 ให้สำนักสงฆ์ตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 บัญญัติว่า วัดมีสองอย่างคือวัดที่ได้รับพระราชทาน วิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์ ส่วนสำนักสงฆ์ที่ได้รับอนุญาต ให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว แม้จะยังไม่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมาเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 72 แต่ในส่วนของ แนวฎีกาใหม่ ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 6065//2554 กลับมีคำวินิจฉัยใหม่ให้สำนักสงฆ์ที่ยังไม่ได้รับ พระราชทานวิสุงคามสีมาแม้กระทรวง ศึกษาธิการได้ประกาศจัดตั้งให้เป็นวัดแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ถือว่า มี ฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนว คำ พิพากษาศาลฎีกาที่ 1932/2526 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเช่นนี้จึงยังเป็นปัญหาอยู่ว่าสำนักสงฆ์จะมีสถานะ เป็นนิติบุคคลหรือไม่ เพราะหากสถานะของสำนักสงฆ์ไม่เป็นนิติบุคคลก็จะส่งผลทางกฎหมาย ตามมาหลาย ประการ จึงเห็นว่าเป็นปัญหา เนื่องจากจะส่งผลกระทบในด้านการใช้กฎหมายเพื่อเป็นการควบคุมและ คุ้มครองธรมิสงฆ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้เป็นไปได้ด้วยดี

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ที่จะอุปสมบทในศาสนาพุทธ และบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37 และมาตรา 38 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส ไว้เพื่อประโยชน์ในการปกครองพระสงฆ์ แต่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด หลักเกณฑ์ให้เจ้าอาวาสมีอำนาจในการคัดกรองผู้ที่ จะเข้ามาอุปสมบทในพระพุทธศาสนา เช่นก่อนที่จะบวช ให้เจ้าอาวาสแห่งวัดที่ผู้ที่ประสงค์จะอุปสมบท ทำหนังสือส่งตัวผู้ที่ จะเข้ามาอุปสมบทในวัดยื่นต่อ นาย ทะเบียนอำเภอและแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ที่วัดนั้นตั้งอยู่ในเขตเพื่อทราบและตรวจสอบทะเบียน ประวัติอาชญากรรม ว่าเป็นบุคคลที่ ต้องหาคดีอาญาตามหมายจับของศาลหรือไม่ หรือเป็นผู้ต้องขังที่หลบหนี ออกจากเรือนจำมาหรือไม่ ทำให้ผู้ที่มิเจตนาที่จะหลบหนีคดีอาชญากรรมห่มผ้าเหลืองมาเป็นช่องทางในการ หลบหนีคดี เมื่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าอาวาสกรอง ผู้ที่จะเข้ามาอุปสมบทในพระพุทธศาสนาโดยก่อนที่จะบวชให้เจ้าอาวาสจะต้องให้สถานีตำรวจแห่งท้องที่ ตรวจสอบทะเบียนประวัติอาชญากรรมก่อนเพื่อจะได้ทราบว่าบุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลที่ต้องหาคดีอาญาตาม หมายจับของศาลหรือไม่ หรือเป็นผู้ต้องขังที่หลบหนีออกจากเรือนจำมาหรือไม่หรือเป็นผู้ที่เคยอุปสมบท แล้วอาบัติปราชิกแล้วไปสึกออกไปแล้วกลับเข้ามาขออุปสมบทอีกหรือไม่

ซึ่งปัจจุบันมีผู้ที่เคยบวชเป็นพระภิกษุมาแล้ว แต่ถูกจับสึกเนื่องจากกระทำผิดพระธรรมวินัยแล้ว กลับมาบวชเป็นพระภิกษุใหม่ หรือกรณีผู้กระทำความผิดอาญาแต่มาบวชเป็นพระภิกษุเพื่อหลบหนีคดีอาญาซึ่งปรากฏให้เห็นตามข่าวอยู่บ่อยครั้ง เหตุการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่พระพุทธศาสนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากในทางพระพุทธศาสนา พระภิกษุสงฆ์ถือเป็นแบบอย่างของการประพฤติที่ดีของฆราวาส แต่กลับปรากฏว่าพระภิกษุที่ประชาชนให้ความเคารพนับถือและศรัทธากลับเป็นผู้กระทำความผิดเสียเอง ซึ่งย่อมส่งผลให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาในตัวพระภิกษุและพระพุทธศาสนาและเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 43 กำหนดว่าผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 จัตวา วรรคสอง มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคสาม หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และมาตรา 44 กำหนดว่า ผู้ใดพ้นจากความเป็นพระภิกษุเพราะต้องปาราชิกมาแล้ว ไม่ว่าจะมีความวินิจฉัยตาม มาตรา 25 หรือไม่ก็ตาม แต่มารับบรรพชาอุปสมบทใหม่โดยกล่าวความเท็จหรือปกปิด ความจริงต่อพระอุปัชฌาย์ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี จะเห็นได้ว่ามาตรา 43 เป็นบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่สละสมณเพศตามมาตรา 15 จัตวา วรรคสอง มาตรา 26 มาตรา 27 วรรคสาม หรือมาตรา 28 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และมาตรา 44 เป็นบทกำหนดโทษสำหรับพระภิกษุที่ปาราชิกแล้ว แต่กล่าวความเท็จหรือปกปิดความจริงเพื่อมารับบรรพชาอุปสมบทใหม่เท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ที่มาอุปสมบทที่ได้หลบหนีคดี แต่ได้กล่าวความเท็จต่อพระอุปัชฌาย์ว่าต้องระวางโทษจำคุกไว้แต่อย่างใด ทั้งที่ผลกระทบที่ผู้ที่หลบหนีคดีอาญาแล้วมาอาศัยการบวชห่มผ้าเหลืองเพื่อหลบหนีคดีนั้น ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อพระพุทธศาสนาเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้นหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ที่เข้ามาอุปสมบทในพระพุทธศาสนาก่อนที่จะบวชก็จะสามารถคัดกรองหรือตรวจสอบความประพฤติหรือความประพฤติในเบื้องต้นว่าเป็นบุคคลที่เคยถูกจับสึกมาแล้วเพราะผิดพระธรรมวินัยตามพระไตรปิฎกหรือเป็นบุคคลที่หลบหนีคดีอาญาหรือไม่ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ที่เข้ามาอุปสมบทในพระพุทธศาสนาและไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้โดยเฉพาะ จึงทำให้เป็นช่องทางของผู้ที่หลบหนีคดีอาญาหรือผู้ที่อาศัยการบวชเป็นพระภิกษุเป็นช่องทางในการกระทำความผิดและแสวงหาประโยชน์โดยการอาศัยผ้าเหลืองประพฤติในทางที่เสื่อมเสีย ซึ่งก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของประชาชนและก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อพระพุทธศาสนาเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาประการที่สอง คือ ปัญหาเกี่ยวกับการเอาผิดและกำหนดบทลงโทษแก่คณะกรรมการวัดที่กระทำความผิดให้เกิดความเสียหายแก่วัดและพระพุทธศาสนา

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการวัด เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายดังเช่นไวยาวัจกร

ซึ่งปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาในกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดของกรรมการวัดโดยที่ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้ควบคุมการทำหน้าที่ของเจ้าอาวาสและไวยาวัจกร โดยกำหนดโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะในกรณีของกรรมการวัด กฎหมายมิได้ควบคุม จึงทำให้โทษทาง

อาณามีลักษณะที่ต่างกันเมื่อได้กระทำอย่างเดียวกันทั้ง กรรมการวัดเป็นบุคคลสำคัญในการดูแลเงินของวัด หากกระทำความผิดทำให้เกิดความเสียหายแก่วัดในเรื่องทรัพย์สินเงินทองก็จะผิดเพียงฐานส่วนตัว ในความผิดอาญาทั่วไป หากกระทำผิดร่วมกันกับเจ้าอาวาสหรือไวยาจักรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตัวกรรมการก็จะผิดเพียงผู้สนับสนุน ซึ่งรับโทษน้อยกว่าเจ้าพนักงาน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายกลับไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งในประมวลกฎหมายอาญาและบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ไม่มีบทบัญญัติใดที่ระบุเอาผิดแก่บุคคลที่กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดจึงเป็นปัญหา เห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ชัดเจนดังไวยาจักร ทั้งในเรื่องของความรับผิดชอบอาญา เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารวัดในพุทธศาสนาและสอดคล้อง กับแนวทางปฏิบัติของวัดในปัจจุบัน

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะความเป็นนิติบุคคลของวัดและสำนักสงฆ์

1.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 โดยให้เพิ่มนิยามในอนุมาตรา 2 กล่าวคือ สำนักสงฆ์ ได้แก่ วัดที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นแต่ยังมิได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

2. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการคัดกรองผู้ที่อุปสมบทในศาสนาพุทธ และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน เห็นควรให้มีการแก้ไข

2.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37 โดยให้เพิ่มเป็นมาตรา 37/1 ดังนี้ “ให้เจ้าอาวาสทำหนังสือส่งตัวผู้ที่เข้ามาอุปสมบทในวัดอื่น ต่อนายทะเบียนอำเภอและแจ้งหัวหน้าสถานีตำรวจแห่งท้องที่ ที่วัดนั้นตั้งอยู่ในเขตเพื่อทราบและตรวจสอบทะเบียนประวัติอาชญากรรม”

2.2. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 43 โดยให้เพิ่มเป็นมาตรา 43/1 ดังนี้ “ผู้ใดเพื่อให้ได้รับการอุปสมบท ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงตาม มาตรา 37/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 30,000 บาท”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเอาผิดและกำหนดบทลงโทษแก่คณะกรรมการวัดที่กระทำความผิดให้เกิดความเสียหายแก่วัดและพระพุทธศาสนา

3.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 โดยให้เพิ่มคำว่า “กรรมการวัด” ในมาตรา 45 ดังนี้ “ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ไวยาจักร และกรรมการวัด เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา”

เอกสารอ้างอิง

คทาฐ คเวศกัมโม (เพ็งที) ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505.วิทยานิพนธ์.

หลักสูตรนิติศาสตรุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2564