

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505¹

กฤษฎีกาส่ง ฤทธิเดช²

สถาบันพระพุทธศาสนา เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างช้านาน โดยถือเป็นสถาบันหลัก ซึ่งเป็นที่พึ่งทางจิตใจให้กับผู้คนในสังคม รวมถึงเผยแพร่การนำหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนา ไปใช้ในการดำเนินชีวิตอันตั้งตนอยู่ในศีลธรรมและความดีงาม ซึ่งจะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นตามความเชื่อของบุคคลนั้นๆ และทำให้คนไทยมีอัตตาลักษณ์พิเศษซึ่งบุคคลทั่วโลกเป็นที่ทราบกันดีคือ เมืองไทยเมืองยิ้ม รวมถึงคนไทยมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กับเพื่อนมนุษย์ทุกชาติพันธุ์ มีจิตใจเมตตา โอบอ้อมอารีรวมถึงชอบช่วยเหลือผู้อื่นเป็นนิจ โดยเป็นการได้รับอิทธิพลทางความเชื่อมาจากแนวคิดในทางพระพุทธศาสนาอย่างช้านาน

พระพุทธศาสนา ได้เผยแผ่เข้ามาสู่ดินแดนประเทศไทย ในสมัยที่พระเจ้าอโศกมหาราช กษัตริย์ของประเทศอินเดีย ได้มีการส่งสมณทูตของประเทศตน ออกไปเผยแผ่พระพุทธศาสนาในประเทศต่างๆ ซึ่งในสมัยนั้นสยามประเทศ หรือประเทศไทยของเรารวมอยู่ในดินแดนที่เรียกว่า สุวรรณภูมิ พระพุทธศาสนา ได้เข้ามาสู่ประเทศไทยของเราโดยการนำของพระโสณะและพระอุตระ พระเถระชาวอินเดีย ได้นำพระพุทธศาสนาเข้ามาเผยแผ่จนมีพัฒนาการเจริญรุ่งเรืองเรื่อยมา³

ในการปฏิบัติงานทางกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมักจะไม่มี ความคุ้นชินกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัด สำนักสงฆ์ พระสงฆ์ ตลอดจนถึงกฎกระทรวง และระเบียบมหาเถรสมาคมต่างๆ มากนัก อาจเป็นเพราะความเชื่อในสังคมไทยนั้น มีความเคารพและนับถือพระพุทธศาสนา จึงได้เกิดทศนุวัฏฏ์หรือเสียดสีกล่าวทำให้มีบุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องหรือเข้ามาละเมิดสิทธิต่างๆของวัดหรือสำนักสงฆ์ค่อนข้างน้อย และยังไม่เป็นที่สนใจของบุคคลทั่วไป

อย่างไรก็ตามเนื่องจากในสภาวะปัจจุบัน ได้มีความเจริญก้าวหน้าไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงการเข้ามาของเทคโนโลยีสมัยใหม่ อย่างเช่น อินเทอร์เน็ต ซึ่งแพร่กระจายไปทั้งสังคมเมืองและสังคมชนบทอย่างแพร่หลาย ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลของวัด สำนักสงฆ์ และพระสงฆ์ได้มากขึ้น อีกทั้งยังสามารถทำการติดต่อสื่อสารรวมถึงการเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ต่างๆ ที่จะทำให้พระสงฆ์ส่วนหนึ่งที่ปฏิบัติพระธรรมวินัยยังไม่เคร่งครัด ละเมิดพระธรรมวินัย ดังที่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ เรืองยศ แสนภักดี และรองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ วัดเทพศิรินทราวาส, **ครบเครื่องเรื่องกฎหมายพระ** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2554), หน้า 1.

ปรากฏเป็นข่าวในสื่อสังคมออนไลน์และในโทรทัศน์ โดยบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่สะท้อนใจของผู้ที่นับถือศาสนาพุทธเป็นอย่างมาก ดังนั้นพระสงฆ์ บุคคลทั่วไป รวมถึงนักกฎหมาย จึงควรที่จะศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวัด สำนักสงฆ์ และพระสงฆ์ ไว้ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อนำมาใช้ในชีวิตประจำวัน และประสิทธิประสาทความยุติธรรมให้ได้มากที่สุด ซึ่งในขณะนี้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 เป็นฉบับล่าสุดของปัจจุบัน โดยเมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมในปัจจุบันนั้น เห็นได้ว่ากฎหมายยังครอบคลุมไม่ถึงการกระทำความผิดของพระภิกษุสงฆ์ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่ก้าวล้ำ ซึ่งยังคงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่ทำให้พระภิกษุสงฆ์ที่กระทำความผิดในขณะที่อยู่ในสมณเพศ เข้าไปเกี่ยวเกี่ยวผลประโยชน์โดยอาศัยช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น ซึ่งมีได้มีความเกรงกลัวต่อโทษอันเนื่องมาจากมีความผิดเพียงแค่ว่าพระธรรมวินัยโดยมิได้มีความผิดทางอาญาควบคู่กันไป ซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกิดความหวั่นเกรง โดยมองจากผลประโยชน์ที่ได้รับมักจะคุ้มค่าน่ามากกว่าที่จะต้องเสียประโยชน์

จากการศึกษาพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ยังมีประเด็นที่ต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมอีกหลายประการโดยพบว่ามีปัญหาที่ควรทำการศึกษา ดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ไม่มีการบัญญัติให้ผู้ปกครอง “คณะสงฆ์อื่น” เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 “ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกรเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา” โดยเหตุที่ให้ถือว่าพระภิกษุและไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงาน เพื่อจะควบคุมและคุ้มครองผู้ที่มีหน้าที่เหล่านั้นเป็นพิเศษ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำแหน่งต่างๆ ของบ้านเมือง มีบทบาทบัญญัติควบคุมและคุ้มครองไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเมื่อกฎหมายนี้ให้ถือว่าพระภิกษุผู้ดำรงตำแหน่งและไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงาน ก็ย่อมถูกควบคุมและได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เนื่องจากคณะสงฆ์ก็ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งของตน โดยอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส มีบัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มาตรา 37 และมาตรา 38 ซึ่งอาจจะเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจไม่เป็นธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ จึงต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดลงโทษหนักให้เกรงกลัว และไม่กล้ากระทำความผิด เช่น กรณีที่เจ้าอาวาส ซึ่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 ให้ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เบียดบังเอาทรัพย์สินของวัดเป็นของตน ก็จะต้องรับโทษหนักกว่าการเบียดบังเอาทรัพย์สินของวัดเป็นของตนในกรณีที่เป็นบุคคลทั่วไปที่มีเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิด ส่วนในเรื่องของการคุ้มครองนั้น เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นๆ ย่อมให้คุณและให้โทษกับผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงอาจเกิดความไม่พอใจ ลบหลู่ดูหมิ่น หรือต่อสู้อย่างได้ กฎหมายจึงบัญญัติเป็นความผิด เพื่อเอาโทษผู้ดูหมิ่นต่อสู้อย่าง ขาดขวาง หรือประทุษร้ายเจ้าพนักงานไว้เป็นพิเศษ เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน

มีเรื่องที่น่าสังเกตว่า ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในมาตรา 45 นั้น มิได้มีการกล่าวถึง คณะสงฆ์อื่น โดยคำว่า “คณะสงฆ์อื่น” ได้มีการให้ความหมายไว้ใน มาตรา 5 ทวิ หมายความว่า บรรดา บรรพชิตจินิกายหรือนันนิกาย และได้มีการกำหนดให้การปกครองคณะสงฆ์อื่นแยกเอาไว้ ซึ่งในมาตรา 46 “การปกครองคณะสงฆ์อื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” เมื่อพิจารณา บทบัญญัติตามกฎหมายกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 ก็ไม่มีการบัญญัติให้ผู้ปกครองคณะสงฆ์อื่นเป็นเจ้า พนักงานเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าแม้จะเป็นคณะสงฆ์อื่น ไม่ว่าจะเป็นบรรดาบรรพชิตจินิกายหรือนันนิกาย ตัวเจ้าอาวาสก็มีหน้าที่เช่นเดียวกันกับเจ้าอาวาสซึ่งเป็นคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ในมาตรา 37 และมาตรา 38 จึงมีประเด็นที่ควรทำการศึกษาคำว่า การเป็นเจ้าพนักงาน ในมาตรา 45 จะรวมถึงคณะสงฆ์อื่น ซึ่งเป็นนิกายอื่นด้วยหรือไม่ เนื่องจากจะส่งผลกระทบในด้านการใช้กฎหมายเพื่อเป็น การควบคุมและคุ้มครองตัวเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้เป็นไป ได้ด้วยดี

ปัญหาประการที่สอง ไม่มีการบัญญัติถึงจำนวนขั้นต่ำของพระภิกษุ ที่ถือว่าเป็น “คณะสงฆ์” อันเป็น องค์ประกอบความผิดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตรี

โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตรี ไม่มีการบัญญัติถึงจำนวนพระภิกษุที่ถือเป็น “คณะสงฆ์” ซึ่งบัญญัติไว้แต่เพียงว่า “ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์หรือคณะสงฆ์อื่น อันอาจก่อให้เกิดความ เสื่อมเสียหรือความแตกแยก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ” เมื่อนำมาพิจารณาถึงการพิจารณาความหมายแล้ว คำว่า “คณะสงฆ์” ได้มีการให้ความหมายเอาไว้ใน มาตรา 5 ทวิ “คณะสงฆ์” หมายความว่า บรรดาพระภิกษุที่ได้รับบรรพชาอุปสมบทจากพระครูอุปัชฌาย์ตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะปฏิบัติศาสนกิจในหรือนอก ราชอาณาจักร โดยเมื่อพิจารณาจากนิยามดังกล่าวแล้ว มิได้มีการกล่าวถึงจำนวนพระภิกษุที่จะเป็นคณะสงฆ์ ไว้ว่าต้องมีพระภิกษุจำนวนกี่รูปจึงจะเป็นคณะสงฆ์หากมีพระภิกษุสงฆ์เพียงรูปเดียวหรือสองรูปจะถือว่าเป็น คณะสงฆ์หรือไม่ ทำให้อาจเกิดปัญหาว่าหากมีผู้ใดใส่ความพระภิกษุเพียงรูปเดียวหรือสองรูป จะถือว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้หรือไม่

ด้วยเหตุนี้จึงควรพิจารณาว่า “คณะสงฆ์” ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตรี ที่จะมีความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรานี้ ควรที่จะกำหนดจำนวนพระภิกษุไว้หรือไม่

ปัญหาประการที่สาม การเพิ่มฐานความผิดในกรณีเสพเมถุน ของพระภิกษุและสามเณร ให้มีโทษ ทางอาญาเอาไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

เนื่องจากในปัจจุบันมีกรณีที่พระภิกษุสงฆ์หรือสามเณร กระทำการซึ่งเป็นการผิดวินัยสงฆ์ในเรื่อง ของการเสพเมถุน เป็นจำนวนมากอันปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจนในปัจจุบันนี้โดยมีหลายกรณีที่ผู้กระทำ และผู้ถูกกระทำเป็นพระภิกษุหรือสามเณรร่วมด้วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย กระทำการด้วยใจสมัคร โดยความยินยอมของทั้งสองฝ่ายซึ่งหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาก็คงไม่เป็นความผิด และเมื่อ พิจารณาตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 แล้วก็มีได้มีการ

บัญญัติให้เรื่องดังกล่าวเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ข่มขืนกระทำชำเรา หรือการกระทำอนาจารก็ตาม ซึ่งการกระทำดังกล่าวเพียงแต่เป็นการกระทำผิดพระธรรม วินัย ถึงขั้นอาบัติปาราชิก เท่านั้น การกำหนดโทษแก่ภิกษุหรือสามเณรในเรื่องดังกล่าว เคยมีกฎหมาย กำหนดให้เป็นความผิดมาแล้วในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช โดยปรากฏตาม กฎหมายตราสามดวง พระอัยการลักษณะผิดเมีย ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 อันเป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นตามแบบอย่างของประเทศภาคพื้นยุโรปในสมัยนั้น โดยเป็นการอ้างอิงจาก หลักของต่างประเทศซึ่งมิได้มีการพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ และต่อมาก็ได้มีการยกเลิกความผิด ดังกล่าวในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว⁴

เมื่อนำสถานการณ์ปัจจุบันมาวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้ว หากมีการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาใน กรณีที่พระภิกษุหรือสามเณร กระทำความผิดถึงขั้นอาบัติปาราชิกอันเป็นการกระทำผิดร้ายแรงที่สุดของ พระภิกษุสงฆ์ เฉพาะในเรื่องการเสพเมถุน ที่เกิดจากความยินยอมให้มีความรับผิดชอบในทางอาญาเอาไว้ใน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เอาไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้ง และป้องปราม มิให้เกิด ความเสื่อมเสียแก่พระพุทธศาสนา และให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ของสังคมที่ เปลี่ยนแปลงไป จะเป็นการสมควรหรือไม่

ดังนั้นจึงเห็นควรศึกษาว่า ควรกำหนดให้การเสพเมถุน โดยความยินยอมของพระภิกษุสงฆ์หรือ สามเณร ที่มีได้มีการกำหนดให้มีความรับผิดชอบในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาเอาไว้ มากำหนดให้มีความรับผิดชอบในทางอาญา ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อันเป็นความรับผิดชอบเพิ่มเติมจากหลัก พระธรรมวินัย จะสามารถทำได้หรือไม่

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาไม่มีการบัญญัติให้ผู้ปกครอง “คณะสงฆ์อื่น” เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

1.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 45 โดยให้เพิ่ม วรรคสองของมาตราดังกล่าว ดังนี้ “ความในวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์อื่นด้วย”

2. ปัญหาไม่มีการบัญญัติถึงจำนวนชั้นต่ำของพระภิกษุที่เป็น “คณะสงฆ์” อันเป็นองค์ประกอบ ความผิด ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตี

⁴ ทารัตน์ เสงตระกุล, “การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของพระสงฆ์,” วารสารกระบวนการยุติธรรม 2,52 (มกราคม 2552): 49-61.

2.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 44 ตรี โดยให้เพิ่มคำว่า “รวมถึงพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่ง” เพื่อเป็นการอุดช่องว่างในการใช้กฎหมายและช่วยให้กฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนี้ “ผู้ใดใส่ความคณะสงฆ์หรือคณะสงฆ์อื่นรวมถึงพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือความแตกแยก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการเพิ่มฐานความผิดในกรณีเสพเมถุน ของพระภิกษุหรือสามเณร ให้มีโทษทางอาญาเอาไว้ใน พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

3.1. ผู้ศึกษาขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จากเดิมที่ไม่มีบัญญัติเรื่องดังกล่าวเอาไว้ โดยให้เพิ่ม มาตรา 44 จัตวา ดังนี้

“มาตรา 44 จัตวา ภิกษุหรือสามเณรรูปใด กระทำชำเราผู้อื่น หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำชำเรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดกระทำชำเราภิกษุหรือสามเณร หรือยินยอมให้ภิกษุหรือสามเณรกระทำชำเรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การกระทำตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองหากเป็นการกระทำในสถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งวัด หรือสถานที่อันเป็นที่เคารพในทางศาสนาของหมู่ชนใด ต้องรับโทษหนักขึ้นกึ่งหนึ่ง”

เอกสารอ้างอิง

วัดเทพศิรินทราวาส. **ครบเครื่องเรื่องกฎหมายพระ**. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2554).

คทาร์ตัน เฮงตระกูล. “การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของพระสงฆ์.” **วารสารกระบวนการยุติธรรม** 2,52 (มกราคม 2552) : 49 – 61.