

บันทึก

เรื่อง การออกกฎหมายป้องกันผู้ประพฤติดลิดพระวินัย

กรมการศาสนาได้มีหนังสือ ที่ ศธ.๑๔๑/๔๗ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๓ หัวข้อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ในปัจจุบันมีคณะบุคคลจำนวนหนึ่งได้บวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนาแล้วประกาศเป็นพระภิกษุในภายหลัง ไม่ยอมขึ้นอยู่ในความปกครองของคณะสงฆ์ไทย ตั้งตนเป็นอุปชฌาย์เอง ให้การบรรพชาอุปสมบทแก่ผู้อื่นเป็นสามเณร ภิกษุและภิกษุณี ตั้งสำนักเผยแพร่ลัทธิคำสอนบางประการนอกพระธรรมวินัยแห่งพระพุทธศาสนา กล่าวหมิ่นประมาทคณะสงฆ์ไทยให้เสียหาย ซึ่งการกระทำของคณะบุคคลเหล่านี้เป็นการทำลายคณะสงฆ์ไทยและพระพุทธศาสนา อันอาจจะมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงแห่งชาติในที่สุดกรมการศาสนาได้นำเรื่องนี้เสนอมหาเถรสมาคมแล้ว มหาเถรสมาคมรู้สึกห่วงใยในความมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนาอย่างยิ่ง และเห็นว่าจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายฝ่ายราชอาณาจักร กรมการศาสนาจึงขอหารือว่า การออกกฎหมายคุ้มครองพระพุทธศาสนาเพื่อป้องกันมิให้มีบุคคลหรือคณะบุคคลบรรพชาอุปสมบทเองโดยมิชอบหรือกระทำการละเมิดพระวินัย จะสามารถกระทำได้อย่างไร และหากจะแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดเกี่ยวกับพระศาสนาจะเหมาะสมหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวพร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันได้มีบุคคลปลอมหรือแสดงตนเป็นสามเณรบ้าง บวชเป็นภิกษุบ้าง ประกาศตนไม่ยอมขึ้นต่อคณะสงฆ์ไทย กระทำการต่างๆ โดยไม่ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎ และระเบียบการปกครองของคณะสงฆ์ และตั้งตนเป็นนิกายขึ้นหลายคณะ เช่น คณะสันติอโศกของนายรัก รักพงษ์ คณะสังฆะโลกกุดตระ และที่แสดงตัวเป็นคณะย่อยๆ เบี่ยงบิดลัทธิธรรมในพระพุทธศาสนา โจมตีดูหมิ่นพระเถระผู้ใหญ่และคณะสงฆ์ไทยตลอดจนทำกิจที่สมณะไม่พึงปฏิบัติหลายอย่างหลายประการ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นภิกษุที่มีคุณสมบัติพิเศษ โดยจัดตั้งสำนักรักษาโรคบ้าง จำหน่ายเครื่องรางของขลังบ้าง และปรากฏว่า ได้มีประชาชนหลงเชื่อให้ความนับถือและสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จนมีลัทธิหรือนิกายต่าง ๆ ที่แอบอ้างพระพุทธศาสนาเกิดขึ้นมาก หากปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป นอกจากจะทำให้มีการเข้าใจผิดในลัทธิธรรมของพระพุทธศาสนาในประการอื่น ๆ ได้แล้ว ยังอาจเป็นช่องทางให้แก่บุคคลที่ไม่สุจริตและมีความประสงค์จะทำลายความเชื่อในพระพุทธศาสนาดำเนินการเพื่อเหตุผลในทางการเมืองได้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า โดยที่มาตรา ๒๕^๑ ของ

^๑ มาตรา ๒๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนเมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการถือศาสนา นิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนา และเสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนตราบเท่าที่ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น การแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อห้ามมิให้บุคคลบรรพชาอุปสมบทตามลัทธิความเชื่อ (ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับคณะสงฆ์ไทย) ย่อมจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังมิให้ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้คุ้มครองเสรีภาพในการถือศาสนา เท่ากับเป็นการรับรองว่า การตั้งนิกายตามลัทธิความเชื่อของบุคคลเป็นสิทธิที่บุคคลสามารถกระทำได้ ตราบเท่าที่ยังมิได้มีการกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การห้ามมิให้นิกายที่อาจจะแตกต่างจากคณะสงฆ์ไทย จึงน่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เพื่อแก้ไขปัญหาลูกผู้ประพัตินอกธรรมวินัยของพุทธศาสนาดังกล่าว อาจมีแนวทางแก้ปัญหาได้สองประการ คือ

ประการแรก ได้แก่การจัดระบบผู้ประพัตินอกธรรมวินัยของพุทธศาสนาให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และ

ประการที่สอง ได้แก่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับสงฆ์ไทยเพื่อป้องกันการกระทำที่มีผลเสื่อมเสียมาถึงคณะสงฆ์ไทย เช่น ปรับปรุงการปกครองของสงฆ์ไทย หรือกำหนดมาตรการเพื่อจัดการแอบอ้างโดยบุคคลอื่นว่าเป็นการกระทำของสงฆ์ไทย หรือเปลี่ยนแปลงอัตราโทษทางอาญาให้สูงขึ้นสำหรับความผิดอาญาที่กระทำโดยอาศัยความเป็นพระหรือการปลอมเป็นพระ เป็นต้น

(๑) แนวทางการจัดระบบผู้ประพัตินอกธรรมวินัยของพุทธศาสนาให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย การจัดระบบเช่นนี้มีทั้งผลดีและผลเสีย ผลดีคือทำให้คณะผู้ประพัตินธรรมเหล่านี้มีการปกครองที่เป็นระบบ มีวิธีปฏิบัติธรรมและวินัยที่แน่นอน ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย (แม้ว่าธรรมวินัยจะแตกต่างไปจากคณะสงฆ์ไทย) ให้มีเจ้าคณะหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบการปกครอง มีการควบคุมการจัดตั้งวัด และมีการควบคุมอย่างอื่นตามที่กฎหมายจะได้กำหนดขึ้นได้ แต่ผลเสีย ก็คือ การจัดระบบเช่นนี้จะเท่ากับเป็นการรับรองให้มีการตั้งนิกายหรือความเชื่อในพุทธศาสนาขึ้นใหม่ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะเป็นการส่งเสริมให้มีการพยายามจัดตั้งนิกายหรือความเชื่อขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก (ไม่ว่ากฎหมายที่จะตราขึ้น จะกำหนดเงื่อนไขจำกัดไว้มากเพียงใดก็ตาม)

ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ปรากฏว่า คณะสงฆ์ในประเทศไทยมีอยู่ ๒ กลุ่มที่อยู่ภายใต้การจัดระบบตามกฎหมาย คือ คณะสงฆ์ไทยและคณะสงฆ์อื่น คณะสงฆ์ไทย ได้แก่ คณะสงฆ์ซึ่งอยู่ใต้การปกครองของสมเด็จพระสังฆราช ยึดถือธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติที่คณะสงฆ์ไทย

เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวในวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือแตกต่างจากบุคคลอื่น

ได้สืบทอดกันมาและอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ส่วนคณะสงฆ์
นิกายอื่น ได้แก่ จินนิกายและอนันตนิกาย ซึ่งเป็นคณะสงฆ์ที่ได้เข้ามาในประเทศไทยในระยะหลัง
ธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติของสงฆ์เหล่านี้ล้วนแตกต่างจากคณะสงฆ์ไทย คณะสงฆ์ทั้งสองนิกายนี้
อยู่ภายใต้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (กำหนดการปกครองของคณะสงฆ์จินนิกายและคณะสงฆ์
อนันตนิกาย) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ (มาตรา ๔๖)^๒ ซึ่งเป็น
กฎหมายที่เปิดโอกาสให้กำหนดการปกครองของคณะสงฆ์อื่นได้โดยทำเป็นกฎกระทรวง

ส่วนสงฆ์หรือคณะบุคคลอื่นที่ไม่อยู่ภายใต้การจัดระบบตามกฎหมาย เท่าที่
ปรากฏคือคณะสงฆ์พม่า และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้บวชและถือว่าตนเองเป็นภิกษุในพุทธ
ศาสนาแต่ได้ประกาศเป็นภิกษุนิกายใหม่ ไม่ยอมขึ้นอยู่ในความปกครองของคณะสงฆ์ไทย ตาม
ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คณะบุคคลนี้จะมีธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติส่วนใหญ่เช่นเดียวกับคณะสงฆ์ไทย
แต่มักจะกำหนดธรรมวินัยและวัตรปฏิบัติขึ้นใหม่บางประการหรือดัดแปลงธรรมวินัยของคณะสงฆ์
ไทยเสียบางประการ เช่น ไม่โกนผม โกนคิ้ว ไม่ออกบิณฑบาต หรือยอมให้ฆาตว์ได้ในกรณี
จำเป็น เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติของคณะบุคคลเหล่านี้ยากที่จะกล่าวได้ว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาจึงมีอยู่ว่า บุคคลเหล่านี้เป็น “คณะสงฆ์” ที่อาจตรา
กฎกระทรวงกำหนดการปกครองตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ ได้หรือไม่ หรือจะกล่าวอีกนัย
หนึ่งก็คือ คำว่า “คณะสงฆ์” ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ จะมี
ความหมายเพียงใด และจะมีการยอมรับคณะบุคคลเหล่านี้ (ซึ่งมีธรรมวินัยส่วนใหญ่เป็นธรรม
วินัยของพุทธศาสนา) หรือจะยอมรับคณะสงฆ์พม่าหรือแม้แต่คณะสงฆ์ญี่ปุ่น (ซึ่งบางนิกายมี
ภริยาได้) ว่าเป็น “คณะสงฆ์” ตามความหมายของมาตรา ๔๖ฯ ได้เพียงใด

หากกลุ่มบุคคลหรือคณะสงฆ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็น “คณะสงฆ์” แล้ว ก็สามารถ
ออกกฎกระทรวงเพื่อจัดระเบียบการปกครองของคณะบุคคล (ผู้ประพฤติธรรมวินัยผิดไปจาก
พระวินัยของคณะสงฆ์ไทย) หรือคณะสงฆ์เหล่านี้ได้ โดยไม่ต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติแต่โดยที่คำว่า “คณะสงฆ์”^๓ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯฯฯ ยังไม่มีคำนิยามที่
แน่ชัด ฉะนั้น คำว่า “คณะสงฆ์” ในที่นี้จึงอาจต้องถือเอาเฉพาะผู้ประพฤติธรรมวินัยของ
พระพุทธศาสนา อันเป็นนิกายที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและกว้างขวางทั่วถึงแล้วก็ได้ และหากเป็น
เช่นนี้ การออกกฎกระทรวงเพื่อจัดระเบียบการปกครองคณะผู้ประพฤติธรรมวินัยที่ผิดแผกแตกต่าง
ออกไปจากธรรมวินัยของคณะสงฆ์ไทยซึ่งยังไม่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ก็ยังจะกระทำโดย
กฎกระทรวงไม่ได้ เว้นแต่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ชัดเจน
เสียก่อน

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาออกกฎหมายเพื่อจัดระเบียบการปกครองของคณะผู้
ประพฤติธรรมวินัยเหล่านี้มีทั้งผลดีและผลเสีย และขึ้นอยู่กับ “นโยบาย” ของกรมศาสนาหรือของ
รัฐบาลที่จะพิจารณาว่า มีความสมควรหรือไม่ เพียงใด

^๒มาตรา ๔๖ การปกครองคณะสงฆ์อื่นนอกจากคณะสงฆ์ไทยให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

^๓พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๓ หน้า ๘๖๒ “สงฆ์ น.ภิกษุใน
พระพุทธศาสนา ภิกษุตั้งแต่สี่รูปขึ้นไปประชุมกันภายในสีมา เรียก สมมติสงฆ์ (ป.ส.สงฆ์)”

(๒) แนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ไทย ตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การตรากฎหมายห้ามมิให้มีการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่ออาจเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยเสรีภาพในการถือศาสนาได้ และจัดระบบผู้ประพัตินอกธรรมวินัยของพุทธศาสนาให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ก็เป็นเรื่องนโยบายซึ่งมีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขปัญหาผู้กระทำละเมิดพระธรรมวินัยของคณะสงฆ์ไทยอีกทางหนึ่ง ก็คือการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ไทยเพื่อป้องกันการกระทำที่อาจมีผลเสื่อมเสียมาถึงคณะสงฆ์ไทย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

๒.๑ การสังกัดวัดของพระภิกษุ อาจกำหนดให้พระภิกษุต้องมีการสังกัดวัดที่แน่นอนเพื่อให้พระผู้ปกครองสงฆ์สามารถตรวจตราดูแลพระภิกษุได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง และป้องกันการแปลกปลอมที่ไม่พึงประสงค์

โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕^๔ได้กำหนดไว้ว่า พระภิกษุต้องสังกัดวัดหรือมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ฉะนั้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย พระภิกษุจึงอาจอาศัยอยู่ในสถานที่อื่นที่มีวัดได้ และแม้จะมีระเบียบ (ตามที่ผู้แทนกรมการศาสนาแจ้งให้ทราบ) ที่กำหนดให้พระภิกษุที่ไปจากวัดที่ตนสังกัดต้องลาพระผู้ปกครองสงฆ์หรือย้ายสังกัดเสียก่อน แต่ในทางปฏิบัติ ก็มีได้ถือเป็นเรื่องจริงเป็นจังหรือมีบทบังคับที่เป็นผล ฉะนั้นเพื่อให้พระผู้ปกครองสงฆ์สามารถปกครองและรับผิดชอบพระภิกษุได้ กรมการศาสนาอาจพิจารณาทบทวนบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้พระภิกษุต้องสังกัดวัดที่แน่นอน และหากจะเดินทางไปไหนก็ควรต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ให้ชัดเจน หากฝ่าฝืนก็อาจจะได้รับโทษนิคหกรรม (ในระดับต่างๆ) ได้ การวางกฎเกณฑ์เช่นนี้จะทำให้สามารถดูแลพระภิกษุได้ทั่วถึงและสามารถแยกคณะสงฆ์ไทยออกจากผู้ประพัตินอกพระธรรมวินัยของคณะสงฆ์ไทยได้ ซึ่งจะทำให้การปกครองคณะสงฆ์ไทยมีความแน่นอนยิ่งขึ้น^๕ และความเสื่อมเสียของคณะผู้ประพัตินอกธรรมวินัยฯ ไม่เสื่อมเสียมาถึงคณะสงฆ์ไทย

๒.๒ การปรับปรุงหนังสือสุทธิ (บัตรประจำตัว) ควรปรับปรุงแบ่งประเภทหนังสือสุทธิและวิธีการออกหนังสือสุทธิในแต่ละประเภท เพื่อให้สามารถตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของหนังสือสุทธิและตัวบุคคลผู้ถือหนังสือสุทธิได้โดยรวดเร็วและแน่นอน

ในปัจจุบัน ตามข้อเท็จจริงที่ได้รับทราบจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ(กรมการ

^๔มาตรา ๒๗ พระภิกษุรูปใดต้องคำวินิจฉัยให้รับนิคหกรรมไม่ถึงให้สึก ไม่ยอมรับนิคหกรรมนั้น หรือประพัตินล่วงละเมิดพระธรรมวินัยเป็นอาจณ หรือไม่สังกัดอยู่ในวัดใดวัดหนึ่ง กับทั้งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มหาเถรสมาคมมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศเสียได้

^๕พระภิกษุผู้ต้องคำวินิจฉัยให้สละสมณเพศตามความในวรรคก่อน ต้องสึกภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น

^๖การฝ่าฝืนที่ร้ายแรง มหาเถรสมาคมย่อมมีอำนาจวินิจฉัยและมีคำสั่งให้พระภิกษุรูปนั้นสละสมณเพศได้ และหากไม่สละก็จะมิโทษตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคสอง หรือมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน” ได้

ศาสนา) และตามระเบียบมหาเถรสมาคม^๖ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ได้กำหนดให้อุปัชฌาย์เป็นผู้ออกหนังสือสุทธิให้แก่พระภิกษุ โดยเจ้าคณะอำเภอเป็นผู้รับรองหนังสือสุทธิ ซึ่งเป็นไปตาม “แบบ” ที่กรรมการศาสนาจัดพิมพ์โดยอนุมติมหาเถรสมาคม แต่แม้จะเป็นเช่นนั้นก็ตาม เท่าที่ตรวจสอบพิจารณาดู ปรากฏว่าวิธีการออกหนังสือสุทธิ ตัวบุคคลผู้มีอำนาจออกและระบบเลขหมายของหนังสือสุทธิยังไม่เหมาะสม ทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของหนังสือสุทธิและตัวบุคคลผู้ถือหนังสือสุทธิ ต้องใช้เวลานานและยุ่งยาก ดังนั้น จึงน่าจะพิจารณาปรับปรุงวิธีการออกหนังสือสุทธิและกำหนดแบบของหนังสือสุทธิให้รัดกุมและสามารถตรวจสอบได้โดยสะดวก เช่น อาจกำหนดให้กรรมการศาสนาเป็นผู้จัดทำหนังสือสุทธิตามแบบที่ (กฎหมาย) กำหนดและจัดทำรหัสประจำหนังสือสุทธิแต่ละเล่มเพื่อให้ตรวจสอบได้ ส่วนผู้มีอำนาจออกหนังสือสุทธินั้นอาจมอบให้อุปัชฌาย์หรือเจ้าคณะอำเภอเป็นผู้ออกหนังสือสุทธินั้นตามความเหมาะสมก็ได้ แต่เมื่อได้ออกให้แก่ผู้ใดไปแล้ว ก็น่าจะมีระเบียบกำหนดให้วัดแจ้งให้กรรมการศาสนาทราบว่า หนังสือสุทธิแต่ละเล่มออกให้แก่พระภิกษุรูปใด ทั้งนี้ โดยทางวัดจะต้องแจ้งตามกำหนดเวลาหรือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดขึ้น (โดยกรรมการศาสนาด้วยความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม)

หนังสือสุทธิควรแยกออกเป็น ๒ แบบ (หรือมากกว่านั้น ตามความเหมาะสม) คือ แบบชั่วคราวและแบบถาวร แบบชั่วคราวสำหรับผู้ทำการบวชระยะสั้น (หนังสือสุทธิสั้นอายุในเวลาไม่เกิน ๔ เดือน) และแบบถาวร สำหรับพระสงฆ์ที่มีศรัทธาบวชเป็นระยะเวลานานในปัจจุบันการออกหนังสือสุทธิได้กำหนดขึ้นเป็นแบบเดียวกันสำหรับผู้บวชระยะสั้นและผูบบวชระยะเวลานาน ซึ่งในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า มักจะมีได้มีการออกหนังสือสุทธิแก่พระภิกษุที่บวชระยะสั้น จึงเป็นเหตุให้พระภิกษุบางรูปมีหนังสือสุทธิประจำตัวแต่บางรูปไม่มี และทำให้ยากแก่การตรวจสอบ การแยกหนังสือสุทธิออกเป็น ๒ แบบ จะสามารถทำให้ออกหนังสือสุทธิแบบชั่วคราวได้โดยง่าย และดังนั้นจึงสามารถออกให้แก่ผู้บวชได้ทั่วถึง ภิกษุทุกรูปก็จะมีหนังสือสุทธิประจำตัวเมื่อเดินทางไป ณ ที่ใด ๆ และขณะเดียวกัน หากจะมีการออกหนังสือสุทธิชั่วคราวโดยผิดพลาด ก็ไม่เกิดผลเสียหาย เพราะหนังสือสุทธิชั่วคราว (ซึ่งอาจมีสีแตกต่างกับหนังสือสุทธิถาวร) จะสั้นอายุในระยะเวลาสั้น ส่วนหนังสือสุทธิแบบถาวร ก็จะมีระบบการออกที่รัดกุมกว่า ซึ่งอาจกำหนดให้มีอายุสิ้นสุด (โดยกำหนดจำนวนปีตามความเหมาะสม) เพื่อให้มีการตรวจสอบได้ในแต่ละครั้งเมื่อหนังสือสุทธิสั้นอายุและมีการขอต่ออายุ (หรือในกรณีพิเศษ เช่น ผู้ที่เป็นพระภิกษุมาแล้วเกิน ๕ พรรษา ฯลฯ จะมีใบสุทธิชนิดที่ไม่กำหนดการสิ้นสุดอายุก็ได้)

๒.๓ การปรับปรุงการทะเบียนพระภิกษุ การปรับปรุงการทะเบียนพระภิกษุจะทำให้สามารถติดตามความเปลี่ยนแปลงฐานะของพระภิกษุและการโยกย้ายพระภิกษุได้สมบูรณ์ขึ้น

ในปัจจุบัน ได้มีระเบียบมหาเถรสมาคมว่าด้วยวิธีปฏิบัติในหน้าที่พระอุปัชฌาย์

^๖ระเบียบมหาเถรสมาคม กำหนดวิธีปฏิบัติในหน้าที่พระอุปัชฌาย์ พ.ศ.๒๕๐๗ หมวด ๓ ข้อ

พ.ศ.๒๕๐๗ กำหนดให้อุปัชฌาย์บันทึกรายการภิกษุสามเณรลงในบัญชีลัทธิวัชริกและส่งพระสังฆาธิการผู้บังคับบัญชาเหนือในแต่ละปีตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว ระเบียบเพียงเท่าที่กำหนด ยังไม่สามารถติดตามการโยกย้ายวัดและการเปลี่ยนสถานที่อยู่ของพระภิกษุได้เพียงพอ จึงน่าจะพิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนพระภิกษุที่มาอาศัยอยู่ในวัด การย้ายสังกัดและการสึก ให้เป็นที่แน่นอนและเป็นระบบ ในการนี้กรมการศาสนาอาจต้องจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแล “การทะเบียนกลาง” ของสงฆ์เพื่อรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงในสถานะภาพของพระภิกษุไว้ให้เป็นการต่อเนื่อง ก็จะมีผลดียิ่งขึ้น

อนึ่ง แม้ว่าตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร วัดจะต้องมี “ทะเบียนวัด (ทะเบียนราษฎร)” และต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการแจ้งย้ายเข้าย้ายออกก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองก็ได้ดำเนินการเคร่งครัดนัก ดังนั้นหากมีการปรับปรุงการทะเบียนพระภิกษุของวัดตามกฎหมายว่าด้วยพระสงฆ์ ก็อาจใช้ประโยชน์เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบุคคลที่อาศัยวัดอยู่หรือลูกศิษย์วัดไปในคราวเดียวกันด้วยก็ได้

๒.๔ การคุ้มครองเครื่องแต่งกายของพระภิกษุ เพื่อป้องกันการแต่งกายเลียนแบบโดยบุคคลอื่นซึ่งมิใช่พระสงฆ์ไทย

ในปัจจุบันมาตรา ๒๐๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา^๓ ได้บัญญัติคุ้มครองมิให้ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นภิกษุหรือสามเณร “โดยมิชอบ” ซึ่งบทบัญญัติเพียงเท่านั้นยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การใช้เครื่องแต่งกายที่คล้ายหรือเลียนแบบคณะสงฆ์ไทย โดยผู้ที่ประพฤติธรรมวินัยที่ผิดไปจากพระธรรมวินัยของคณะสงฆ์ไทยไปบ้าง (และบุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะถือนิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนาเช่นนั้นได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ) จะเป็นการกระทำผิดอาญาตามมาตรา ๒๐๘ หรือไม่ ดังนั้น ถ้าหากพิจารณาเห็นสมควร ก็อาจพิจารณากำหนดเครื่องแต่งกายของคณะสงฆ์ไทย (หรือคณะสงฆ์ในพุทธศาสนาของต่างประเทศอันเป็นนิกายที่ยอมรับกันทั่วไป) ให้เป็นที่แน่ชัดและหรือบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประพฤติธรรมวินัยที่มีได้อยู่ในคณะสงฆ์ไทยแต่งกายเลียนแบบไม่ว่าจะมีเจตนาเป็นประการใดๆ

๒.๕ การเพิ่มโทษอาญาในความผิดบางประเภทที่กระทำโดยพระภิกษุหรือโดยผู้ที่ปลอมแปลงเป็นพระภิกษุ โดยที่พระสงฆ์มีสถานะพิเศษซึ่งประชาชนให้ความเคารพเลื่อมใส ดังนั้นการประกอบอาชญากรรมในขณะที่เป็นพระภิกษุหรือโดยการอาศัยเครื่องแต่งกายของพระภิกษุเป็นเครื่องมือในการทำความผิด ในการทำความผิดบางฐาน (เช่น ความผิดฐานยักยอก ฉ้อโกง หรือความผิดเกี่ยวกับเพศบางมาตรา) จึงเป็นเหตุให้ประชาชนเสื่อมความศรัทธาและความไว้วางใจในศาสนาเป็นส่วนรวมได้ และเมื่อพิจารณาจากด้านของผู้ที่ได้เข้ามาบวชเป็นพระภิกษุหรือสามเณรแล้ว ผู้ที่บวชก็น่าจะต้องรับผิดชอบต่อสังคมมากกว่าบุคคลธรรมดาที่ไม่ได้บวชเป็นพระภิกษุฯ ทำนองเดียวกันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจำต้องรับโทษอาญานักขึ้นเมื่อเป็น

^๓มาตรา ๒๐๘ ผู้ใดแต่งกายหรือใช้เครื่องหมายที่แสดงว่าเป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวชในศาสนาใดโดยมิชอบ เพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนเป็นบุคคลเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

การกระทำในหน้าที่ โดยที่ในปัจจุบัน ประมวลกฎหมายอาญามีได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดในขณะที่เป็นพระภิกษุหรือโดยอาศัยเครื่องแต่งกายของภิกษุ ฯลฯ ได้รับโทษหนักกว่าบุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดในฐานะความผิดเดียวกัน ดังนั้น จึงอาจพิจารณาเพิ่มโทษในความผิดบางประเภทที่อาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อในศาสนา ขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกรณีที่เป็นกรกระทำ ความผิดอาญาโดยพระภิกษุหรือโดยผู้กระทำความผิดที่ปลอมแปลงเป็นพระภิกษุให้มีอัตราโทษหนักขึ้นกว่าบุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดได้

๒.๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (สังฆการี) ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลคณะสงฆ์ให้ชัดเจนขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์มีผลบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการนี้ จำเป็นต้องจัดให้มีผู้ที่มีหน้าที่ในด้านนี้เป็นไปอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีปัญหาทั้งในด้านตัวบุคคลที่จะแต่งตั้งหรือคัดเลือกให้เป็นเจ้าหน้าที่ และทั้งในด้านวิธีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่โดยบุคคลเหล่านี้ด้วย เพราะหากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้ในสาธารณะเป็นไปโดยไม่เหมาะสม ก็กระทบกระเทือนจิตใจของผู้ที่ได้พบเห็นด้วย ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องมีวิธีการที่ดูสมควรตามสายตาของบุคคลภายนอกด้วย ในเรื่องนี้ทางกรมการศาสนาและมหาเถรสมาคมอาจพิจารณากำหนดระเบียบหรือกฎเกณฑ์ให้เป็นที่น่าเชื่อถือได้ เช่นระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือคัดเลือกเจ้าหน้าที่ (สังฆการี) ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ (สังฆการี) และระเบียบเพื่อให้สงฆ์ให้ความอนุเคราะห์ตามสมควรในการดำเนินการตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (สังฆการี) เป็นต้น

นอกจากนั้น โดยที่กฎกระทรวง สังฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ที่ได้ประกาศใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ใช้บังคับ ได้สิ้นสภาพโดยผลของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ดังนั้น จึงสมควรทบทวนและแก้ไขกฎ ระเบียบและคำสั่งดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับโดยเหมาะสมต่อไปด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงใคร่ขอเสนอแนวทางมาเพื่อประกอบการพิจารณาของกรมการศาสนา และหากกรมการศาสนาประสงค์จะแก้ไขกฎหมายในเรื่องใดประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบด้วย เพื่อจะได้ส่งเจ้าหน้าที่ผู้แทนของสำนักงานฯ มาร่วมพิจารณาด้วย

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

“มาตรา ๔ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ บรรดากฎกระทรวง สังฆานัติ กติกาสงฆ์ กฎองค์การ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับและระเบียบเกี่ยวกับคณะสงฆ์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศพระราชบัญญัตินี้ในราชกิจจานุเบกษา ให้คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้จนกว่าจะมีกฎกระทรวง กฎมหาเถรสมาคม พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช ข้อบังคับหรือระเบียบของมหาเถรสมาคมยกเลิก หรือมีความอย่างเดียวกัน หรือขัดหรือแย้งกัน หรือกล่าวไว้เป็นอย่างอื่น

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๒๓