



การวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ในการบริหารจัดการที่ดินพุทธมณฑล :
การบูรณาการหลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาคหลักกฎหมาย
และหลักความเป็นอิสระทางศาสนา*
LEGAL ANALYSIS ON THE ADMINISTRATION
OF PHUTTHAMONTHON LAND: INTEGRATING DONOR'S INTENT,
LEGAL PRINCIPLES, AND RELIGIOUS AUTONOMY



จกฤช กระต่ายวงษ์พระจันทร์, พระเมธีวชิรประชาทร (ประยูร นนทิโย),
ชัชพงศ์ ภาคเดช

Jakkrit Krataiwongphachand, Phrametheewatcharaprachathorn (Prayoon Nantiyo),
Chatpong Pakdech

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

Corresponding Author E-mail: jakkitk@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของที่ดินพุทธมณฑล ซึ่งเป็นพื้นที่ทางศาสนาที่สำคัญของประเทศไทย โดยมีต้นกำเนิดจากเจตนารมณ์ของประชาชน ผู้บริจาคเพื่อถวายเป็นพุทธบูชา และจัดตั้งเป็นศูนย์กลางการเผยแผ่พระพุทธศาสนาเนื่องในโอกาสพุทธศตวรรษที่ 25 อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังได้เกิดข้อขัดแย้งทางกฎหมายเมื่อกรมธนารักษ์ พยายามนำที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 และ 17 โดยให้เหตุผลว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน ขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและมหาเถรสมาคมเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวควรมีสถานะเป็นศาสนสมบัติกลางตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ดูแลและถือครองในนามพระศาสนา บทความนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร เพื่อวิเคราะห์หลักกฎหมายภายใน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 171 ซึ่งให้ความสำคัญกับเจตนาอันแท้จริงของผู้แสดงเจตนา และเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรศาสนา เช่น หลัก Religious Autonomy ในคำพิพากษาคดี Watson v. Jones ที่ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้วางแนวทางว่ารัฐไม่ควรแทรกแซงหรือถือกรรมสิทธิ์



ทรัพย์สินศาสนาโดยตรง ผลการศึกษาเสนอว่า รัฐควรยึดถือเจตนารมณ์ของผู้บริจาคและหลักนิติธรรม โดยไม่ควรถือกรรมสิทธิ์ที่ดินพุทธมณฑล แต่ควรทำหน้าที่สนับสนุนและคุ้มครอง บทความเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งคณะกรรมการบริหารศาสนสมบัติกลาง และจัดทำทะเบียนศาสนสมบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินศาสนาให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายและหลักธรรม

คำสำคัญ: พุทธมณฑล; ศาสนสมบัติกลาง; ที่ราชพัสดุ; เจตนารมณ์ผู้บริจาค

Abstract

This academic article aims to analyze the legal status of the Phutthamonthon land, a significant religious site in Thailand. The origin of the land stems from the intention of laypeople who donated it as an offering to the Buddha and for the establishment of a national center for the dissemination of Buddhism on the occasion of the 25th Buddhist Century. However, a legal dispute later emerged when the Treasury Department attempted to register the land as state property (ratchapatsadu) under Sections 8 and 17 of the State Property Act B.E. 2562 (2019), on the grounds that the land was acquired using the national budget. In contrast, the National Office of Buddhism and the Sangha Supreme Council argued that the land should be classified as central ecclesiastical property in accordance with Section 40 of the Sangha Act B.E. 2505 (1962), which assigns custodianship to the National Office of Buddhism on behalf of the religion. This article employs documentary research to examine relevant domestic legal principles, including Section 171 of the Civil and Commercial Code, which emphasizes the true intention of the person expressing legal intent, and compares them with international legal doctrines concerning the autonomy of religious organizations. An example is the principle of Religious Autonomy as established in the U.S. Supreme Court decision in *Watson v. Jones*, which held that the state should refrain from intervening in or claiming direct ownership over religious property. The study concludes that the state should uphold the original intent of the donors and the rule of law, and refrain from claiming ownership of Phutthamonthon land. Instead, the state should play a supportive and protective role. The article recommends legislative amendments, the establishment of a central ecclesiastical property management committee, and the development of



a systematic registration of religious properties to ensure legal and ethical consistency with both secular legal frameworks and Buddhist principles.

Keywords: Phutthamonthon; Central Religious Property; State Property; Donor's Intent

บทนำ

พุทธมณฑลมิใช่เพียงพื้นที่ทางศาสนา แต่ดำรงสถานะเป็นศูนย์กลางในการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน โดยจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2500 ในวาระเฉลิมฉลองพุทธศตวรรษที่ 25 ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช महाराज เพื่อเป็นศูนย์กลางด้านศาสนาและวัฒนธรรมของชาติ (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2565) พื้นที่พุทธมณฑลได้รับการอุทิศโดยประชาชนผู้มีจิตศรัทธา บริจาคที่ดินและทรัพย์สินเพื่อถวายเป็นพุทธบูชา ไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มาด้วยงบประมาณของรัฐโดยตรง (ผู้จัดการออนไลน์, 2568)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังเกิดข้อขัดแย้งทางกฎหมาย เมื่อกรมธนารักษ์ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินพุทธมณฑลเป็นที่ราชพัสดุ โดยอ้างอิงพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 และ 17 ซึ่งให้อำนาจกรมธนารักษ์ในการจัดการทรัพย์สินของรัฐที่ได้มาด้วยงบประมาณแผ่นดิน (พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562, 2562) ขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและมหาเถรสมาคมคัดค้าน โดยอ้างมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ที่แบ่งศาสนสมบัติเป็นศาสนสมบัติกลาง และศาสนสมบัติของวัด โดยให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ดูแลศาสนสมบัติกลาง (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, 2505)

ข้อพิพาทนี้นำไปสู่การฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ซึ่งมีคำพิพากษาในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2568 ให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ดินพุทธมณฑลเป็นที่ราชพัสดุ โดยเห็นว่า การบริจาคทรัพย์สินเพื่อพระพุทธศาสนานั้นแสดงเจตนาอันชัดเจน ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพย์สินราชพัสดุ (The Standard, 2025) ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติศาสตร์เกี่ยวกับการตีความเจตนาของผู้บริจาค ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 171 ซึ่งเน้นเจตนาอันแท้จริงมากกว่าถ้อยคำหรือสำนวน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) และการกำหนดขอบเขตของสาธารณสมบัติของแผ่นดินในมาตรา 1304 ซึ่งมีรวมถึงทรัพย์สินที่อุทิศเพื่อศาสนาโดยประชาชนเป็นรายบุคคล

ในมุมเปรียบเทียบ ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระทางศาสนา (Religious Autonomy) ตามคำพิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐฯ ในคดี *Watson v. Jones* (U.S. Supreme Court, 1872) ที่ระบุว่า รัฐไม่ควรแทรกแซงการจัดการทรัพย์สินขององค์กรศาสนาโดยตรง และควรเคารพโครงสร้างภายในของศาสนา (Sullivan, 2005) บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของที่ดินพุทธมณฑลภายใต้กรอบนิติศาสตร์เปรียบเทียบ พร้อมเสนอแนวทางเชิง



นโยบายที่ประสานความยุติธรรมตามกฎหมาย เจตนารมณ์ของผู้บริจาคน และหลักการทางศาสนาอย่างยั่งยืน

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของที่ดินพุทธมณฑลภายใต้กรอบนิติศาสตร์เปรียบเทียบ พร้อมเสนอแนวทางเชิงนโยบายที่ประสานหลักนิติธรรม เจตนารมณ์ของผู้บริจาคน และหลักความเป็นอิสระทางศาสนาในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนา การกำหนดขอบเขตสิทธิและหน้าที่ขององค์กรศาสนา และการจัดทำมาตรการคุ้มครองทรัพย์สินทางศาสนาให้สอดคล้องกับกฎหมายไทยและมาตรฐานนานาชาติ ตลอดจนการสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิศาสนาและข้อกำหนดทางกฎหมายอย่างรัดกุม

หลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนา

ที่ดินพุทธมณฑล ซึ่งเป็นพื้นที่ศักดิ์สิทธิ์และศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนาของประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาภายใต้หลักพื้นฐานทางนิติศาสตร์อย่างรอบด้าน ได้แก่ หลักสุจริต (Good Faith) ซึ่งเป็นบ่อเกิดแห่งความไว้วางใจในสังคมกฎหมายและถือเป็นหลักทั่วไปในระบบกฎหมายแพ่ง (Zimmermann, 1996) หลักยุติธรรม (Justice) ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดของกฎหมายในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและรัฐอย่างเป็นธรรม (Rawls, 1971) หลักนิติศาสตร์ (Legal Science) ที่เน้นการใช้เหตุผลเชิงตรรกะในการตีความและประยุกต์ใช้กฎหมาย (Hart, 1994) และ หลักศาสนา (Religious Principle) ซึ่งมีบทบาทในการชี้แนะและพฤติกรรมของผู้มีศรัทธา และเป็นที่มาของแนวคิดเรื่องศาสนสมบัติหรือทรัพย์สินทางศาสนา (Durkheim, 1912/2001)

หลักทางนิติศาสตร์และกฎหมายไทย

หลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาคน และกฎหมายแพ่ง มาตรา 171

หลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาคน ถือเป็นหัวใจสำคัญในการตีความนิติกรรมประเภทการบริจาคนตามกฎหมายไทยและหลักกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากการบริจาคนทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะทางศาสนานั้น เป็นนิติกรรมที่เกิดขึ้นจากเจตนาอันบริสุทธิ์ของผู้บริจาคนที่จะให้ทรัพย์สินของตนถูกใช้ประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้แต่แรก ดังนั้น กฎหมายจึงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามเจตนาอันแท้จริงของผู้บริจาคนอย่างเคร่งครัด

ในกรณีของการบริจาคนเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น เพื่อสร้างพุทธมณฑล ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 171 ระบุว่า ในการตีความการแสดงเจตนาอันนั้น ให้เพ่งเล็งถึงเจตนาอันแท้จริง ยิ่งกว่าถ้อยคำสำนวนหรือตัวอักษร

หลักการนี้สะท้อนถึงแนวคิดที่ว่าศาลและรัฐต้องเคารพเจตนาเดิมของผู้บริจาคน ไม่ควรนำทรัพย์สินไปใช้ในทางอื่นที่ไม่สอดคล้องกับความประสงค์ดังกล่าว (Zimmermann, 1996) ในทางกฎหมายเปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกายังมี Doctrine of Cy Pres ซึ่งเป็นหลักการตีความ



เจตนาผู้บริจาคนั้นไม่สามารถดำเนินตามวัตถุประสงค์ดั้งเดิมได้ทั้งหมด โดยพยายามรักษาเจตนาใกล้เคียงที่สุดไว้ (Sullivan, 2005) ดังนั้น หากรัฐหรือหน่วยงานใด ๆ ทำการบริหารจัดการทรัพย์สินที่บริจาคในลักษณะที่ขัดกับเจตนารมณ์ของผู้บริจาค ย่อมถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมาย และอาจส่งผลให้การบริจาคครั้งนั้นสูญเสียความหมายที่แท้จริงในทางศาสนา

นอกจากนี้ ในทางนิติศาสตร์เปรียบเทียบ (Comparative Law) เช่น สหรัฐอเมริกาก็มีการเน้นหลักเจตนารมณ์ผู้บริจาคผ่านหลักกฎหมายที่เรียกว่า Doctrine of Cy Pres ที่ให้ความสำคัญกับเจตนาเดิมของผู้บริจาคอย่างมากเช่นกัน ซึ่งยืนยันถึงความเป็นสากลของหลักการนี้ในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนา

หลักความเป็นธรรม และกฎหมายแพ่ง มาตรา 1304

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดนิยามของสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า ให้รวมถึงทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ทั่วไป หรือที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งตีความโดยทั่วไปว่า ไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มีลักษณะจำเพาะเพื่อศาสนา โดยเฉพาะในกรณีที่มีการบริจาคอย่างมีเจตนาเพื่อถวายเป็นพุทธบูชา ไม่ใช่เพื่อการใช้ของรัฐในเชิงปกครองหรือเศรษฐกิจ

หลักความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐ (Legitimacy of State Authority) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ให้การรับรองสิทธิในการนับถือศาสนาและเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนกิจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่มีการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 7(7) ก็ได้กำหนดข้อยกเว้นว่าที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีกฎหมายเฉพาะดูแลอยู่แล้ว ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุของรัฐ

หลักศาสนา และ พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40 ระบุว่า ศาสนสมบัติกลาง หมายถึงทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง และให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ดูแล

ทรัพย์สินประเภทนี้ต้องอยู่นอกเหนือการถือครองโดยกรมธนารักษ์หรือหน่วยงานของรัฐทั่วไป และการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุอาจขัดต่อบทบัญญัตินี้โดยตรง (สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2565)

จากหลักนิติศาสตร์ประกอบกับบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน พบว่าการบริหารจัดการที่ดินพุทธมณฑลจะต้องตั้งอยู่บนหลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาค ความสุจริตของรัฐและความเคารพต่ออัตลักษณ์ทางศาสนา หากรัฐฝ่าฝืนหลักการเหล่านี้ อาจนำไปสู่การตีความว่ามีการใช้สิทธิหรืออำนาจโดยไม่สุจริต และอาจละเมิดต่อเสรีภาพทางศาสนาตามที่รัฐธรรมนูญไทยรับรองไว้



หลักความเป็นอิสระทางศาสนา (Religious Autonomy)

หลักความเป็นอิสระทางศาสนา คือหลักการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อการดำเนินกิจกรรมทางศาสนาและการบริหารจัดการทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์ทางศาสนาโดยองค์กรศาสนาอย่างเป็นอิสระ โดยปราศจากการแทรกแซงหรือการควบคุมจากรัฐโดยตรง หลักการนี้เป็นหลักสากลที่มีการรับรองไว้อย่างกว้างขวางในรัฐธรรมนูญของประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยทั่วโลก เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อินเดีย และประเทศไทย

ตัวอย่างที่ชัดเจนในทางกฎหมายเปรียบเทียบ คือ คำพิพากษาของศาลสูงสหรัฐฯ ในคดี Watson v. Jones (U.S. Supreme Court, 1872) ที่ศาลได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การแทรกแซงของรัฐในกิจการทางศาสนาจะต้องเป็นไปอย่างจำกัดที่สุด เพื่อเคารพต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติศาสนกิจ และการบริหารจัดการทรัพย์สินขององค์กรศาสนา ซึ่งหลักการนี้เองเป็นตัวสะท้อนถึงความสำคัญของการรักษาสันติภาพระหว่างอำนาจของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพทางศาสนา ดังนั้น หากรัฐไทยสามารถนำหลักความเป็นอิสระทางศาสนาไปปรับใช้อย่างเหมาะสมในการบริหารจัดการที่ดินพุทธมณฑล ย่อมช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับองค์กรศาสนา และส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมผ่านการให้ความเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพทางศาสนาของประชาชนอย่างแท้จริง

การวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ (Legal Analysis)

วิเคราะห์กฎหมายไทย และการเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งการวิเคราะห์คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ได้ดังนี้

1. สถานะทางกฎหมายของที่ดินพุทธมณฑลตามหลักกฎหมายไทย

จากการตีความพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40 แบ่งออกเป็นสองประเภท

1. ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง
2. ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ศาสนสมบัติกลางคือทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อพระศาสนา มิใช่ของรัฐโดยตรง ดังนั้น เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของผู้บริจาคที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการอุทิศที่ดินเพื่อประโยชน์ของพระพุทธศาสนาโดยเฉพาะ ประกอบกับหลักการตีความกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 กำหนดนิยามของสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า ให้รวมถึงทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ทั่วไป หรือที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งตีความโดยทั่วไปว่า ไม่ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่มีลักษณะจำเพาะเพื่อศาสนา โดยเฉพาะในกรณีที่มีการบริจาคอย่างมีเจตนาเพื่อถวายเป็นพุทธบูชา มิใช่เพื่อการใช้ของรัฐในเชิงปกครองหรือเศรษฐกิจ



ที่ดินพุทธมณฑลจึงมีสถานะตามกฎหมายเป็น ศาสนสมบัติกลาง มิใช่ที่ราชพัสดุตามที่กรมธนารักษ์ตีความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งในทางนิติศาสตร์การนำทรัพย์สินซึ่งผู้บริจาคได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนแล้วว่ามิใช่เพื่อศาสนา ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุนั้น ถือเป็นการตีความที่ขัดต่อหลักการตีความนิติกรรมอย่างมีนัยสำคัญ เพราะเป็นการละเลยหลักเจตนารมณ์ผู้บริจาคที่กฎหมายแพ่งได้วางรากฐานไว้ชัดเจน อีกทั้งยังอาจขัดต่อหลักการทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาและความเป็นอิสระของศาสนา ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานของสังคมไทยที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 31 และมาตรา 67 ด้วย

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ

เมื่อศึกษากฎหมายและคำพิพากษาเปรียบเทียบ พบว่าในต่างประเทศให้ความสำคัญกับหลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาคและความเป็นอิสระขององค์กรศาสนาอย่างมาก ตัวอย่างสำคัญดังนี้

2.1 สหรัฐอเมริกาในคดี *Watson v. Jones* (U.S. Supreme Court, 1872) ศาลสูงสหรัฐฯ ยืนยันหลักการชัดเจนว่า รัฐไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงกรรมสิทธิ์หรือจัดการทรัพย์สินที่บริจาคแก่องค์กรศาสนาโดยตรง ซึ่งสะท้อนหลักเสรีภาพทางศาสนาอย่างแข็งแกร่งในกฎหมายสหรัฐฯ ที่ควรนำมาปรับใช้เป็นตัวอย่างที่ดีในการตีความกฎหมายไทยในประเด็นนี้

2.2 อังกฤษตาม Church Commissioners Act (Church Commissioners Measure, 1947) ทรัพย์สินทางศาสนาเป็นกรรมสิทธิ์เฉพาะขององค์กรศาสนา รัฐมีบทบาทเพียงสนับสนุน ไม่สามารถถือกรรมสิทธิ์หรือจัดการแทนองค์กรศาสนาได้โดยตรง

2.3 อินเดีย Hindu Religious and Charitable Endowments Act (Government of India, 1951) ให้อำนาจองค์กรศาสนาและชุมชนทางศาสนาจัดการทรัพย์สินตามเจตนารมณ์ผู้บริจาค โดยมีรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลตามกรอบที่ชัดเจนเท่านั้น

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสถานะศาสนสมบัติ

กฎหมายไทย	ศาสนสมบัติกลางเป็นทรัพย์สินของพระศาสนา ดูแลโดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (พ.ร.บ. คณะสงฆ์ 2505 มาตรา 40)
สหรัฐอเมริกา	ทรัพย์สินศาสนาเป็นขององค์กรศาสนา (church property) ที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ
อังกฤษ	ทรัพย์สินศาสนาเป็นขององค์กรศาสนา รัฐไม่ถือกรรมสิทธิ์โดยตรง
อินเดีย	ทรัพย์สินศาสนาเป็นขององค์กรศาสนา มีการคุ้มครองสิทธิทางศาสนาในรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความเป็นเจ้าของ

กฎหมายไทย	รัฐผ่านสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้ดูแล-บริหาร ไม่ถือกรรมสิทธิ์โดยตรง แต่มีข้อพิพาทกับกรมธนารักษ์ที่ต้องการขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ
สหรัฐอเมริกา	องค์กรศาสนาเป็นเจ้าของโดยตรง รัฐไม่เข้าแทรกแซงกรรมสิทธิ์ (<i>Watson v. Jones</i> , 1872)
อังกฤษ	องค์กรศาสนาเป็นเจ้าของโดยตรง รัฐมีบทบาทสนับสนุนและกำกับดูแลเท่านั้น
อินเดีย	องค์กรศาสนาเป็นเจ้าของโดยตรง รัฐคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาแต่ไม่ถือกรรมสิทธิ์



ตารางที่ 3 เปรียบเทียบอำนาจรัฐ

กฎหมายไทย	รัฐมีอำนาจบริหารจัดการผ่านกฎหมายที่ราชพัสดุฯ และ พ.ร.บ.คณะสงฆ์ฯ แต่บทบาทยังไม่ชัดเจน เกิดข้อพิพาท
สหรัฐอเมริกา	รัฐจำกัดบทบาท ไม่เข้าแทรกแซงกิจการภายในองค์กรศาสนา ยกเว้นเรื่องกฎหมายทั่วไป
อังกฤษ	รัฐทำหน้าที่กำกับดูแลความถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถือกรรมสิทธิ์หรือบริหารจัดการ
อินเดีย	รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทางศาสนา กำกับดูแลโดยไม่ถือกรรมสิทธิ์

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบหลักความเป็นอิสระทางศาสนา (Religious Autonomy)

กฎหมายไทย	กฎหมายไทยรับรองศาสนสมบัติกลาง แต่ยังมีความขัดแย้งกับบทบาทของรัฐในกฎหมายที่ราชพัสดุ
สหรัฐอเมริกา	หลักนี้เข้มแข็งมาก ศาลสหรัฐฯ ยืนยันว่ารัฐต้องเคารพอิสรภาพขององค์กรศาสนา (Watson v. Jones)
อังกฤษ	รัฐเคารพสิทธิและอิสรภาพขององค์กรศาสนาอย่างเข้มงวด
อินเดีย	รัฐรับรองสิทธิทางศาสนาในรัฐธรรมนูญและไม่แทรกแซงกิจการศาสนาโดยตรง

สรุปจุดเหมือน-จุดต่าง

1. จุดเหมือน

- ทุกประเทศรับรองสิทธิขององค์กรศาสนาในการถือครองและบริหารจัดการทรัพย์สินศาสนาโดยตรง และรัฐมีบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลหรือสนับสนุนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

2. จุดต่าง

- ในไทยมีข้อพิพาทระหว่างบทบาทของกรมธนารักษ์กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- ในสหรัฐ อังกฤษ และอินเดีย รัฐไม่ถือกรรมสิทธิ์โดยตรงในทรัพย์สินศาสนา

- ความเข้มแข็งของหลักความเป็นอิสระทางศาสนาในกฎหมายเปรียบเทียบสูงกว่าประเทศไทย

แสดงให้เห็นว่า หลักการทางนิติศาสตร์ที่สากลยอมรับ คือ รัฐต้องเคารพความเป็นอิสระและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้บริจาคในการบริหารจัดการศาสนสมบัติ การที่รัฐไทยโดยกรมธนารักษ์เข้าไปถือกรรมสิทธิ์หรือจัดการที่ดินพุทธมณฑลในลักษณะกรรมสิทธิ์โดยตรงนั้น จึงขัดแย้งกับหลักกฎหมายสากลและหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน

3. การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองไทย

จากคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 133/2565 ศาลได้วินิจฉัยชัดเจนว่า การที่กรมธนารักษ์ขึ้นทะเบียนที่ดินพุทธมณฑลเป็นที่ราชพัสดุเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากขัดต่อหลักเจตนารมณ์ผู้บริจาคและขัดต่อพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งคำพิพากษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงหลักการตีความกฎหมายอย่างถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ที่ควรยึดถือและปฏิบัติตาม โดยศาลได้เน้นย้ำความสำคัญของหลักความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐกับเสรีภาพทางศาสนา ซึ่งสะท้อนหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่จำเป็นต้องคงไว้ในการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนาในประเทศไทย

จากผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาทั้งหมด จึงสรุปได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินการของกรมธนารักษ์ในกรณีนี้มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายไทย หลักกฎหมายต่างประเทศ และหลักเสรีภาพทางศาสนาในเชิงนิติศาสตร์ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาวต่อระบบกฎหมายและสังคมไทย หากไม่มีการปรับแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็ว

ข้อเสนอแนะทางนิติศาสตร์ (Legal Recommendations)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ทางนิติศาสตร์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ข้อเสนอแนะทางนิติศาสตร์ที่สำคัญเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับการจัดการที่ดินพุทธมณฑลเพื่อปรับปรุงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนาในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้

1. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มบทบัญญัติที่ชัดเจนและเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการจัดการที่ดินหรือทรัพย์สินที่มีการบริจาคเพื่อประโยชน์ทางศาสนา โดยให้ระบุไว้ชัดเจนว่า ทรัพย์สินที่ผู้บริจาคมีเจตนาอย่างชัดแจ้งในการถวายเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา ไม่อาจนำมาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุได้ แต่ควรจัดการในรูปแบบของศาสนสมบัติกลาง ตามหลักการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งและตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจน

2. การจัดทำทะเบียนศาสนสมบัติกลาง

ควรจัดทำทะเบียนศาสนสมบัติกลางอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติหรือมหาเถรสมาคมร่วมกับหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการระบุนายละเอียดยศกรรมสิทธิ์ วัตถุประสงค์การบริจาค เจตนารมณ์ของผู้บริจากรวมถึงข้อกำหนดและเงื่อนไขในการบริหารจัดการอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาททางกฎหมายในอนาคต และช่วยให้รัฐมีข้อมูลที่ถูกต้องในการกำกับดูแลและสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนาโดยไม่ละเมิดเสรีภาพและเจตนารมณ์ของผู้บริจาค

3. จัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการศาสนสมบัติ

รัฐควรจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการศาสนสมบัติกลางขึ้นมาเป็นการเฉพาะ ประกอบไปด้วยผู้แทนจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มหาเถรสมาคม นักวิชาการทางนิติศาสตร์ ผู้แทนกรมธนารักษ์ และผู้แทนภาคประชาชนหรือชุมชนทางศาสนา เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการศาสนสมบัติให้เป็นไปตามหลักเจตนารมณ์ผู้บริจาค หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหลักการคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาในระดับสากลอันจะช่วยสร้างความเป็นธรรมและความสมดุลระหว่างรัฐกับองค์กรทางศาสนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ



4. การจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติ (Legal Guidelines)

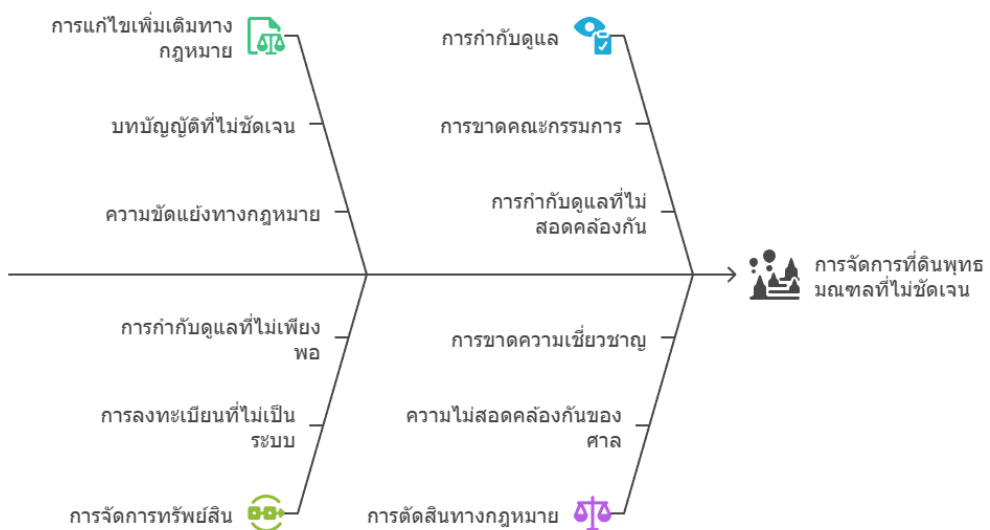
ควรจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติในการจัดการศาสนสมบัติให้ชัดเจน เพื่อเผยแพร่ให้แก่หน่วยงานรัฐ องค์กรทางศาสนา และประชาชนทั่วไป คู่มือดังกล่าวควรระบุหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หลักเจตนารมณ์ผู้บริจาค และตัวอย่างแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practices) จากการบริหารจัดการทรัพย์สินทางศาสนาจากต่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมในการจัดการทรัพย์สินทางศาสนา อันจะช่วยลดข้อขัดแย้งและความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรม

5. ส่งเสริมบทบาทของศาลปกครองในการพิจารณาคดีศาสนสมบัติ

เสนอให้มีการส่งเสริมและพัฒนาบทบาทของศาลปกครองในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับศาสนสมบัติกลางให้ชัดเจนมากขึ้น โดยการพัฒนาศักยภาพของผู้พิพากษาในศาลปกครองให้มีความรู้ความเข้าใจเชิงลึกในหลักการทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาและกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางศาสนา ทั้งนี้เพื่อให้การตัดสินคดีมีความสอดคล้องกับหลักการสากล หลักความเป็นธรรม และความเป็นเอกภาพในคำวินิจฉัยของศาล อันจะช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบตุลาการ

จากข้อเสนอแนะที่นำเสนอข้างต้น หากมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม จะส่งผลให้เกิดประโยชน์ในวงกว้างต่อระบบกฎหมายไทย สังคมไทย และความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับองค์กรทางศาสนาในระยะยาวอย่างแท้จริง

การปรับปรุงการจัดการที่ดินพุทธมณฑล



ภาพที่ 1 การปรับปรุงการจัดการที่ดินพุทธมณฑล



สรุป

ข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินพุทธมณฑลสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายไทยในการจัดการทรัพย์สินทางศาสนา โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนของเขตอำนาจระหว่างรัฐกับองค์กรศาสนา และการตีความกฎหมายที่ขัดแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กับพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อีกทั้งยังละเลยหลักเจตนารมณ์ของผู้บริจาคตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 171 และมาตรา 1304 ทำให้เกิดความสับสนทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ อีกทั้งยังขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระทางศาสนา (Religious Autonomy) ซึ่งเป็นหลักสำคัญในระบบกฎหมายของประเทศประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และอินเดีย ที่ต่างก็ยอมรับว่า รัฐไม่ควรถือครองหรือบริหารจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการอุทิศเพื่อศาสนา ในบริบทของพระพุทธศาสนา การบริจาคที่ดินเพื่อพระศาสนา เป็นการแสดงเจตนาบริสุทธิ์ตามหลักทานบารมี หากการจัดการทรัพย์สินเหล่านี้ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของผู้บริจาค อาจกระทบต่อศรัทธาของประชาชนและหลักธรรมทางศาสนา

ดังนั้น เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการศาสนสมบัติให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและสิทธิเสรีภาพทางศาสนา จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ให้ยกเว้นการขึ้นทะเบียนทรัพย์สินที่บริจาคเพื่อศาสนา จัดทำทะเบียนศาสนสมบัติกลางอย่างเป็นระบบทั่วประเทศ และจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการศาสนสมบัติที่มีส่วนร่วมจากภาครัฐ องค์กรศาสนา นักวิชาการ และภาคประชาชน พร้อมจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติทางกฎหมาย และเสริมบทบาทศาลปกครองในการตีความข้อพิพาทอย่างลึกซึ้งและเป็นธรรม ข้อเสนอนี้จะช่วยสร้างระบบกฎหมายที่ชัดเจนเป็นธรรม และเคารพต่อเจตนารมณ์ของผู้บริจาค รวมถึงเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรศาสนาให้ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- ผู้จัดการออนไลน์. (2568). ย้อนที่มา “พุทธมณฑล” กับข้อพิพาทกรรมสิทธิระหว่างกรมธนารักษ์ มหาเศรษฐี. สืบค้น 21 มีนาคม 2568, จาก <https://mgronline.com>
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. (2505, 31 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 79 ตอนที่ 118, หน้า 1223-1235.
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562. (2562, 23 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก, หน้า 1-18.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2565). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมคำอธิบายและแนวคำพิพากษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. (2565). *ประวัติและเจตนารมณ์การจัดตั้งพุทธมณฑล*. กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.



- Church Commissioners Measure. (1947). 9 & 10 Geo. 6 c. 2. Retrieved May 20, 2025, from <https://www.legislation.gov.uk/ukcm/Geo6/9-10/2/enacted>
- Durkheim, E. (2001). *The Elementary Forms of Religious Life*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Government of India. (1951). *Hindu Religious and Charitable Endowments Act*. Retrieved May 20, 2025, from <https://www.indiacode.nic.in/>
- Hart, H. L. A. (1994). *The Concept of Law* (2nd ed.). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sullivan, W. F. (2005). *The Impossibility of Religious Freedom*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- The Standard. (2025). *The Central Administrative Court has Ordered the Treasury Department to Prohibit the Registration of 2,500 Rai of Land in Phutthamonthon As Crown Property*. Retrieved March 22, 2025, from https://thestandard.co/phutthamonthon-land-dispute-court-ruling-2500-rai/?utm_source=chatgpt.com
- U.S. Supreme Court. (1872). *Watson v. Jones*, 80 U.S. (13 Wall.) 679. Retrieved May 20, 2025, from <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/80/679/>
- Zimmermann, R. (1996). *The Law of Obligations: Roman Foundations of The Civilian Tradition*. Oxford, UK: Oxford University Press.

