วารสารปรัชญาปริทรรศน์
JOURNAL OF PHILOSOPHICAL VISION
ISSN: 1513-6620 (Print) × ISSN: 2773-9643 (Online)
https://so05.tci-thaijo.org/index.php/phiv/index

Academic Article

ที่มาเชิงนโยบายและปัญหาขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการทั้งสี่ชุด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568

Policy Origins and Jurisdictional Challenges of the Four Committees Under the Prime Minister's Office Regulation on the Protection of Buddhism B.E. 2568

อภิภัสร์ ปาสานะเก[1*], สิริพัชร ลิ่มวงศ์[2], สาลินี ลิขิตพัฒนะกุล[3], & ชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์[4]

Apipat Pasanaga[1*], Siripat Limvong[2], Salinee Likitpattanakul[3] & Chaiwat Pomphithak[4]

ARTICLE INFO

Name of Author & Corresponding Author: *

1. อภิภัสร์ ปาสานะเก*
Apipat Pasanaga
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
Faculty of Law, Sripatum University, Thailand.
Email: pasanaga@gmail.com

2. สิริพัชร ลิ่มวงศ์
Siripat Limvong
นักวิชาการอิสระ
Independent Scholar, Thailand.
Email: siripat_limvong@gmail.com

3. สาลินี ลิขิตพัฒนะกุล
Salinee Likitpattanakul
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
Mahamakut Buddhist University, Thailand.
Email: salinee_likit@gmail.com

4. ชัยวัฒน์ ป้อมพิทักษ์
Chaiwat Pomphithak
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
Faculty of Law, Sripatum University, Thailand.
Email: chaiwat_pom@gmail.com

คำสำคัญ:
ความมั่นคงทางศาสนา, โครงสร้างอำนาจคณะสงฆ์, การคุ้มครองพระพุทธศาสนา, ธรรมาภิบาลวัด

ABSTRACT

The Prime Minister's Office Regulation on the Protection of Buddhism B.E. 2568 (2025) serves as a policy mechanism enacted by the State to fulfill its constitutional duty under Section 67 of the Constitution of the Kingdom of Thailand to support and safeguard Buddhism. This study aims to analyze the policy rationale, structural formation, and functional mandates of the four committees established under the Regulation, as well as to examine the potential overlap between their powers and the governance authority of the Sangha under the Sangha Act B.E. 2505 (1962). The research employs documentary research methodology, combined with legal analysis and interpretive examination of Buddhist doctrinal principles and the institutional power relations of religious governance within the contemporary Thai legal framework.

The findings indicate that although the Regulation seeks to enhance religious security and promote transparency in the administration of temple affairs, the scope of authority granted to the National Committee for the Protection of Buddhism and the Provincial Committees presents a significant risk of overlapping with the jurisdiction of the Supreme Sangha Council, particularly in matters of disciplinary governance, management of religious property, and the auditing of temple finances. Furthermore, the roles assigned to the Central

Keywords:
Religious Security, Sangha Governance Structure, Protection of Buddhism, Temple Good Governance

Article history:
Received: 09/09/2025
Revised: 24/10/2025
Accepted: 27/11/2025
Available online: 31/12/2025

How to cite:
Pasanaga, A. et al. (2026). Policy Origins and Jurisdictional Challenges of the Four Committees Under the Prime Minister's Office Regulation on the Protection of Buddhism B.E. 2568. *Journal of Philosophical Vision*, 30 (2), 166-178.

Vinayadhara Council and the Central Dhammadhara Council may lead to the integration of doctrinal-interpretative authority with State administrative mechanisms, potentially undermining the traditional autonomy of the Sangha. The study therefore recommends clarifying jurisdictional boundaries, strengthening institutional checks and balances between the State and the Sangha, and developing a community-participatory model of temple governance to sustain the equilibrium between secular law and the Buddhist monastic disciplinary system.

บทคัดย่อ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 เป็นกลไกเชิงนโยบายที่รัฐตราขึ้นเพื่อรองรับภารกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ที่มาเชิงนโยบาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสี่ชุดที่จัดตั้งขึ้นตามระเบียบดังกล่าว รวมถึงประเด็นปัญหาขอบเขตอำนาจที่อาจทับซ้อนกับการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยใช้วิธีการศึกษาเชิงเอกสาร วิเคราะห์เชิงกฎหมายควบคู่กับการตีความเชิงหลักธรรมและโครงสร้างอำนาจของสถาบันศาสนาในบริบทกฎหมายไทยร่วมสมัย

ผลการศึกษาพบว่า แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 จะมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางศาสนาและความโปร่งใสในการบริหารกิจการของวัด แต่ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (คพช.) และคณะอนุกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติระดับจังหวัด (อพช.) มีความเสี่ยงที่จะทับซ้อนกับอำนาจตามโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคม ทั้งในด้านการกำกับวินัย การจัดการศาสนสมบัติ และการตรวจสอบบัญชีวัด นอกจากนี้ บทบาทของคณะวินัยธรกลางและคณะธรรมธรกลาง อาจนำไปสู่การผสานอำนาจการตีความพระวินัยและคำสอนกับกระบวนการบริหารรัฐ ซึ่งอาจกระทบต่อหลักการอิสระของศาสนจักรตามประเพณีไทย จึงเสนอแนะให้กำหนดขอบเขตอำนาจให้ชัดเจน เพิ่มกลไกถ่วงดุลระหว่างรัฐและมหาเถรสมาคม และพัฒนาระบบธรรมาภิบาลวัดแบบมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อธำรงความสมดุลระหว่างกฎหมายกับพระธรรมวินัยอย่างยั่งยืน

1. บทนำ

พระพุทธศาสนาเป็นสถาบันทางสังคมและจิตวิญญาณที่มีบทบาทสำคัญต่อการหล่อหลอมระบบคุณค่า บรรทัดฐานทางสังคม และจริยธรรมสาธารณะของสังคมไทยมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตที่สอดคล้องกับหลักธรรมทางศาสนา ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการสร้างความผาสุกของปัจเจกบุคคลและความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม (Damien Keown, 2022: 21) ด้วยเหตุนี้ การธำรงรักษาและคุ้มครองพระพุทธศาสนาจึงมิได้มีความสำคัญเฉพาะในมิติแห่งเสรีภาพทางศาสนาหรือความเชื่อส่วนบุคคลเท่านั้น หากยังมีความสัมพันธ์กับการรักษาเสถียรภาพทางสังคมและความมั่นคงของรัฐในฐานะสถาบันทางวัฒนธรรมที่ประชาชนส่วนใหญ่นับถือ แนวคิดดังกล่าวได้รับการรับรองในระดับกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 กำหนดให้รัฐมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาเถรวาท รวมทั้งดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาในรูปแบบต่าง ๆ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2560: 17) บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนบทบาทของรัฐไทยที่มองพระพุทธศาสนาในฐานะรากฐานของคุณค่าร่วมทางสังคม (Shared Normative Foundation) ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสาธารณรัฐเชิงสังคม อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะมีภารกิจในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา แต่โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทยภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ยังคงตั้งอยู่บนหลักการปกครองตนเองขององค์กรศาสนา (Religious Self-Governance) โดยมีสมเด็จพระสังฆราชและมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดในการกำกับดูแลกิจการคณะสงฆ์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ในสังคมไทยมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันมาอย่างต่อเนื่องในเชิงประวัติศาสตร์ โดยรัฐได้อาศัยวัดและคณะสงฆ์เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาการศึกษาและการสร้างความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Hidetke Yano, 2019: 74) ขณะเดียวกัน คณะสงฆ์ก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐทั้งในด้านกฎหมาย งบประมาณ และการบริหารจัดการสาธารณะ ส่งผลให้การคุ้มครองพระพุทธศาสนาในบริบทไทยจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้ดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจขององค์กรศาสนา เพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงที่เกินสมควรและยังคงรักษาหลักความเป็นอิสระของคณะสงฆ์ไว้ได้อย่างเหมาะสม

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา พระพุทธศาสนาในประเทศไทยได้เผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ทั้งในมิติของการบริหารจัดการองค์กรศาสนา ความโปร่งใสทางการเงิน และความน่าเชื่อถือของสถาบันสงฆ์ กรณีการประพฤติผิดพระธรรมวินัยของพระภิกษุบางส่วน ตลอดจนปัญหาการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณของวัด ได้ส่งผลกระทบต่อความศรัทธาของสาธารณชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะกรณี “เงินทอนวัด” ซึ่งสะท้อนปัญหาความไม่โปร่งใสในการใช้งบประมาณสนับสนุนกิจการทางศาสนา (รัชพล ธนะเกียรติวารี, 2562: 123) นอกจากนี้ การขยายตัวของสื่อดิจิทัลยังเปิดพื้นที่ให้เกิดการเผยแพร่และตีความหลักธรรมทางศาสนาอย่างหลากหลาย ซึ่งบางกรณีอาจนำไปสู่ความคลาดเคลื่อนทางหลักวิชาการและความขัดแย้งในระดับสาธารณะ ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นข้อจำกัดของกลไกการกำกับดูแลที่อาศัยพระธรรมวินัยเพียงอย่างเดียว เนื่องจากประเด็นหลายประการเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กร ความรับผิดชอบทางการเงิน และการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของมาตรการทางพระวินัยโดยตรง อีกทั้งยังพบว่าพระภิกษุ

จำนวนไม่น้อยขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองที่เกี่ยวข้องกับกิจการคณะสงฆ์ ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างระบบกฎหมายของรัฐกับระบบการปกครองทางศาสนา (อภิภัสร์ ปาสานะเก และคณะ, 2566: 178-179) ภายใต้บริบทดังกล่าว รัฐบาลได้ตรา “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568” เพื่อจัดตั้งกลไกการกำกับดูแลและคุ้มครองพระพุทธศาสนาในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการและคณะผู้วินิจฉัยเฉพาะด้านทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่สนับสนุน กำกับ และตรวจสอบการดำเนินกิจการคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับทั้งหลักกฎหมายและพระธรรมวินัย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568, 2568: 1-8) กลไกดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มของการพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลศาสนา (Religious Governance) ที่มุ่งบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรของรัฐกับองค์กรปกครองคณะสงฆ์ การจัดตั้งกลไกดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญในทางนิติศาสตร์และนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ความซ้ำซ้อนของอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรคณะสงฆ์ ความหมายและขอบเขตของแนวคิด “ความมั่นคงทางศาสนา” ตลอดจนปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดกลไกที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ ประเด็นเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างทางวิชาการที่ยังขาดการศึกษาอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับฐานคิดเชิงนโยบาย โครงสร้างอำนาจ และผลกระทบทางกฎหมายของระเบียบดังกล่าวต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์

ด้วยเหตุนี้ บทความวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาที่มาและพัฒนาการเชิงนโยบายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 วิเคราะห์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายของกลไกที่จัดตั้งขึ้น ตลอดจนประเมินผลกระทบต่อหลักการปกครองคณะสงฆ์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนา และหลักนิติรัฐ เพื่อเสนอแนวทางในการพัฒนากฎหมายและนโยบายด้านการคุ้มครองพระพุทธศาสนาที่สอดคล้องกับทั้งหลักกฎหมายมหาชนและหลักพระธรรมวินัยในบริบทสังคมไทยร่วมสมัย

2. กรอบแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์โครงสร้างและขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการทั้งสี่ชุดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 จำเป็นต้องมีฐานคิดรองรับทั้งในเชิงแนวคิดและเชิงกฎหมาย เนื่องจากกลไกที่จัดวางขึ้นโดยระเบียบดังกล่าวมิได้ดำเนินอยู่ในสุญญากาศ หากตั้งอยู่บนกรอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับพระพุทธศาสนา และโครงสร้างอำนาจทางคณะสงฆ์ที่มีพัฒนาการยาวนาน การทำความเข้าใจกรอบแนวคิด “ความมั่นคงทางศาสนา” บทบาทของกฎหมายลำดับรอง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐและฝ่ายสงฆ์ และหลักการที่ภิกษุต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสามประเภท จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการวิเคราะห์คุณค่า ความชอบด้วยกฎหมาย และข้อจำกัดของระเบียบดังกล่าว รวมถึงผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ในบริบทสังคมไทยร่วมสมัย

2.1 แนวคิดเรื่อง “ความมั่นคงทางศาสนา” แนวคิด “ความมั่นคงทางศาสนา” (Religious Security) ในเชิงรัฐศาสตร์และกฎหมายมิได้หมายถึงการปกป้องศาสนาในฐานะความเชื่อเฉพาะบุคคลเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการธำรงรักษาบทบาทและสถานะของศาสนาในฐานะองค์กรสถาบัน (institutional religion) ซึ่งส่งผลต่อ

โครงสร้างคุณค่าทางสังคมและเสถียรภาพของรัฐ พระพุทธศาสนาในสังคมไทยมีสถานะในลักษณะ “วัฒนธรรม–สถาบัน–กฎระเบียบทางสังคม” ซึ่งหมายความว่า การรักษาพระพุทธศาสนาไม่ใช่เพียงการคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนา แต่รวมถึงการคุ้มครอง ความต่อเนื่องของศาสนจักรในเชิงโครงสร้าง เช่น ระบบตำแหน่งคณะสงฆ์ การตีความหลักคำสอน และการกำกับดูแลทรัพย์สินทางศาสนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 67 กำหนดให้รัฐ “พึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาเถรวาท” โดยมิได้บัญญัติให้พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ แต่กำหนดพันธกรณีเชิงบวก (Positive Obligation) ให้รัฐต้องดำเนินมาตรการในการธำรงรักษาให้พระพุทธศาสนางดงามยั่งยืน อีกทั้งยังกำหนดให้รัฐต้อง “มีมาตรการและกลไกป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด” (พระมหาประพันธ์ สิริปญฺโญ และคณะ, 2563: 412) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนแนวคิดความมั่นคงทางศาสนาอย่างชัดเจน ในเชิงทฤษฎี ความมั่นคงทางศาสนาครอบคลุมภัยคุกคามทั้งจากภายนอกและภายใน ได้แก่ (1) การบิดเบือนคำสอน (2) การใช้ศาสนาเป็นเครื่องมือแสวงหาประโยชน์ (3) ความขัดแย้งภายในโครงสร้างพระสงฆ์ (4) การสั่นคลอนศรัทธาจากข่าวสารเชิงลบ ซึ่งในปัจจุบันปัจจัยเหล่านี้มีความรุนแรงทวีคูณจากสื่อสังคมออนไลน์และความเปลี่ยนแปลงของทัศนคติทางสังคม ดังนั้น มาตรการที่รัฐตราขึ้นเพื่อคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 จึงเป็นผลของแนวคิดความมั่นคงทางศาสนาที่ต้องการสร้างระบบกำกับดูแล และกลไกแก้ไขข้อขัดแย้งเชิงหลักธรรมและพระวินัย เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพของสถาบันศาสนาในระดับชาติ

2.2 กฎหมายลำดับรองกับหลักอำนาจตามกฎหมายแม่บท ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 เป็นกฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัติ ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายด้อยกว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ แต่มีผลบังคับใช้ได้เสมือนกฎหมายตราบเท่าที่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ กฎหมายลำดับรองเกิดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (8) ซึ่งบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเพื่อบริหารราชการของรัฐได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, 2534: 7-8) ลักษณะสำคัญของกฎหมายลำดับรอง คือ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บท ไม่อาจกำหนดโทษอาญาใหม่ กล่าวคือโทษที่ถูกกำหนดในกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงของกฎหมายแม่บท (ชวพัฒน์ สัมฤทธิ์สิริพงศ์, 2566: 61-62) และมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทเป็นไปได้จริง ในกรณีของระเบียบฉบับนี้ จุดมุ่งหมายคือการอธิบาย วิธีการและกลไก ที่รัฐจะใช้ในการปฏิบัติตาม พันธกรณีเชิงบวกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 ซึ่งหมายความว่า ระเบียบฉบับนี้เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กฎหมายใหม่ที่สร้างโครงสร้างอำนาจขึ้นเอง อย่างไรก็ดี การออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับคณะสงฆ์ต้องระมัดระวังมิให้ล่วงล้ำอำนาจปกครองภายในของคณะสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดอำนาจของมหาเถรสมาคมไว้แล้วอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในหมวด 2 มาตรา 12–19 ว่าด้วยองค์ประกอบและอำนาจของมหาเถรสมาคม (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, 2505: 33-35) ข้อสำคัญของการศึกษาในบทความนี้จึงอยู่ที่การพิจารณาว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ได้ขยายอำนาจรัฐไปทับซ้อนกับอำนาจของคณะสงฆ์หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นเชิงหลักการที่ต้องวิเคราะห์อย่างลุ่มลึก

2.3 พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และโครงสร้างอำนาจคณะสงฆ์ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดโครงสร้างอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ โดยจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม และเจ้าคณะระดับต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบ “ลำดับชั้น” (hierarchical governance structure) อันเป็นโครงสร้างเชิงสถาบันที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 (ณัฐฐาพร จินดาสวัสดิ์, 2558: 25-27) สมเด็จพระสังฆราช มีสถานะเป็นประมุขสูงสุดของคณะสงฆ์ตามมาตรา 7–11 มหาเถรสมาคม ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวินิจฉัยปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ (มาตรา 12–15 ตรี) ในขณะที่เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล ทำหน้าที่ปกครองเชิงภูมิศาสตร์ (มาตรา 20–23) ในเชิงอำนาจ “มหาเถรสมาคม” เป็นแกนกลางในการตีความและรักษาพระธรรมวินัยรวมถึงการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามมาตรา 15 ตรี (4) ซึ่งบัญญัติให้มหาเถรสมาคม “รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา” ดังนั้น การตีความคำสอนหรือการตัดสินพฤติกรรมพระภิกษุจึงเป็นอำนาจศาสนจักรโดยเฉพาะ ไม่ใช่อำนาจรัฐโดยตรง เมื่อรัฐจัดตั้ง คณะวินัยธรกลาง คณะธรรมธรกลาง เพื่อทำหน้าที่ วินิจฉัยพระวินัยและคำสอน จึงต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งดังกล่าวสอดคล้องหรือขยายอำนาจของมหาเถรสมาคมในเชิงสนับสนุน หรือกลับสร้างโครงสร้างอำนาจคู่ขนานที่รัฐสามารถกำกับได้

2.4 หลัก “กฎหมาย 3 ประเภท” (พระวินัย กฎหมายบ้านเมือง จารีต) สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาชิรญาณวโรรส ได้ทรงนิพนธ์ไว้ในตอนท้ายแห่งแถลงการณ์คณะสงฆ์ ก่อนหน้าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2457 ว่า ภิกษุสงฆ์ต้องอยู่ภายใต้ “กฎหมาย 3 ประเภท” (คู่มือพระสังฆาธิการ, 2567: 13) ได้แก่ (1) พระวินัย เป็นกฎหมายภายในคณะสงฆ์ กำกับพฤติกรรมของภิกษุในฐานะสมณะ (2) กฎหมายบ้านเมือง เป็นกฎหมายที่ใช้กับบุคคลทั่วไป รวมถึงภิกษุ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายสงฆ์ สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาชิรญาณวโรรส ทรงใช้สำนวนเปรียบเทียบว่า “การปกครองที่ไม่อิงอาศัยระเบียบวินัยหรือกฎหมาย ย่อมเหมือนกับการขับขี่ยานพาหนะที่ปราศจากพวงมาลัย หนทางทิศทางและเครื่องห้ามล้อนั่นเอง” (สิทธิ์ บุตรอินทร์ และคณะ, 2546: 174) (3) จารีตประเพณีเป็นกฎระเบียบที่สังคมยอมรับ แม้ไม่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร หลักการนี้สะท้อนความสำคัญของ ดุลยภาพ (balance) ระหว่างศาสนจักรกับรัฐ เมื่อกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับคณะสงฆ์มากเกินไป ศาสนจักรจะสูญเสียความสามารถในการปกครองตนเอง แต่หากปล่อยให้คณะสงฆ์ปกครองตนเองโดยไม่มีระบบตรวจสอบอาจเกิดช่องว่างเชิงโครงสร้าง เช่น คดีเงินทอนวัด ดังนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ต้องเคารพพระวินัย ไม่แทรกแซงจารีตของคณะสงฆ์ และต้องใช้กฎหมายบ้านเมืองเฉพาะในขอบเขตจำเป็นตามหลักนิติรัฐ

3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสี่ชุดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 กำหนดกลไกคุ้มครองพระพุทธศาสนาในลักษณะการกำกับดูแลหลายระดับ (Multi-Level Governance) โดยเชื่อมโยงองค์กรส่วนกลาง องค์กรระดับพื้นที่ และกลไกเฉพาะด้านพระธรรมวินัยเข้าด้วยกัน สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่อุปถัมภ์ คุ้มครอง และป้องกันการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560: 17) อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระบบการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 จึงก่อให้เกิดประเด็นสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางศาสนา (Religious Authority) และอำนาจรัฐ (state authority) ว่ากลไกดังกล่าวเป็นการสนับสนุนการบริหารกิจการคณะสงฆ์ หรือเป็นการขยายบทบาทของรัฐเข้าสู่พื้นที่การปกครองตนเองของศาสนจักร

3.1 คณะกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (คพช.) คณะกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (คพช.) จัดตั้งขึ้นตามข้อ 5 ของระเบียบฯ ประกอบด้วยประธานกรรมการที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยได้รับพระสังฆราชานุมัติและความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม กรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านพระพุทธศาสนา และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเลขานุการ โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนรูปแบบการกำกับดูแลร่วมระหว่างรัฐและศาสนจักร (Hybrid Governance) ซึ่งมุ่งสร้างความชอบธรรมและความร่วมมือระหว่างสองสถาบัน ตามข้อ 10 ของระเบียบฯ คพช. มีอำนาจหน้าที่หลัก 5 ประการ ได้แก่ (1) กำหนดนโยบายและมาตรการคุ้มครองพระพุทธศาสนา (2) กำกับติดตาม และประสานการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (3) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการพระพุทธศาสนา (4) เรียกข้อมูลหรือประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐและภาคส่วนอื่น และ (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ทั้งนี้ ระเบียบกำหนดให้มาตรการที่กระทบต่อโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ต้องได้รับพระสังฆราชานุมัติและความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมก่อนดำเนินการ ในเชิงสถาบัน คพช. มีสถานะเป็นองค์กรกำหนดนโยบายและประสานงานระดับชาติด้านการคุ้มครองพระพุทธศาสนา ขณะที่มหาเถรสมาคมยังคงมีอำนาจหลักในการปกครองคณะสงฆ์และวินิจฉัยปัญหาพระธรรมวินัยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสององค์กรจึงมีลักษณะเป็นการแบ่งบทบาทเชิงหน้าที่ (Functional Complementarity) มากกว่าการแข่งขันทางอำนาจ โดยกลไกการขอความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์สะท้อนหลักการประสานดุลอำนาจระหว่างรัฐและศาสนจักร อันมีเป้าหมายเพื่อลดความขัดแย้งเชิงอำนาจและรักษาเสถียรภาพของระบบการบริหารกิจการพระพุทธศาสนา

3.2 คณะอนุกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานคร (อพช.) ตามข้อ 13 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติระดับจังหวัด (อพช.) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานด้านความมั่นคง การคลัง ที่ดิน และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอนุกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีเจ้าคณะจังหวัดและเจ้าคณะจังหวัด (ธรรมยุต) เป็นที่ปรึกษา ส่วนกรุงเทพมหานครให้มี อพช. กรุงเทพมหานคร ตามข้อ 16 โดยรายละเอียดองค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามที่ คพช. กำหนด อำนาจหน้าที่ตามข้อ 14 สะท้อนบทบาทของ อพช. ในฐานะกลไกเชื่อมโยงระหว่างนโยบายระดับชาติและการปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยมีภารกิจสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ (1) การสนับสนุนการปกครองคณะสงฆ์ การตรวจสอบศาสนสมบัติ และการ

จัดทำฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณร (2) การดำเนินมาตรการคุ้มครองพระพุทธศาสนาให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบายของรัฐ และมติคณะสงฆ์ (3) การให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการคณะสงฆ์ และ (4) การประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่มหาเถรสมาคมหรือ คพช. มอบหมาย ในเชิงโครงสร้าง อพช. มีสถานะเป็นหน่วยกำกับดูแลระดับพื้นที่ (local supervisory unit) ที่ผสานอำนาจของรัฐและคณะสงฆ์เข้าด้วยกัน โดยเฉพาะด้านการกำกับศาสนสมบัติ การตรวจสอบบัญชีวัด และการบริหารข้อมูลพระภิกษุสามเณร ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ อย่างไรก็ตาม การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของพระภิกษุสามเณรยังเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาความสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิความเป็นส่วนตัวต่อไป (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ข้อ 13–16)

3.3 คณะวินัยธรกลาง ข้อ 18 กำหนดให้มีคณะวินัยธรกลาง ประกอบด้วยพระภิกษุผู้ทรงภูมิด้านพระวินัยไม่เกิน 10 รูป ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม โครงสร้างดังกล่าวสะท้อนหลักการสำคัญที่คงอำนาจวินิจฉัยพระวินัยไว้ภายในองค์กรสงฆ์ คณะวินัยธรกลางมีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับพระวินัย กำหนดแนววินิจฉัยในประเด็นสำคัญเพื่อเป็นบรรทัดฐานของคณะสงฆ์ และปฏิบัติภารกิจอื่นตามที่มหาเถรสมาคมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยคำวินิจฉัยจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมและพระสังฆราชานุมัติ บทบาทดังกล่าวทำให้คณะวินัยธรกลางมีสถานะเป็นกลไกกลางในการสร้างมาตรฐานการตีความพระวินัยและรักษาเอกภาพในการปกครองคณะสงฆ์ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญอยู่ที่การประสานอำนาจกับโครงสร้างการปกครองสงฆ์ในระดับภาค จังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการชั้นต้น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ข้อ 18)

3.4 คณะธรรมธรกลาง ตามข้อ 19 กำหนดให้มีคณะธรรมธรกลาง ประกอบด้วยพระภิกษุผู้ทรงภูมิด้านพระธรรมไม่เกิน 10 รูป ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของมหาเถรสมาคม คณะธรรมธรกลางมีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหลักธรรมคำสอนที่เสนอโดยพระสังฆาธิการระดับเจ้าคณะภาคขึ้นไป พิจารณาประเด็นสำคัญเพื่อกำหนดแนววินิจฉัยกลาง และดำเนินภารกิจอื่นตามที่มหาเถรสมาคมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ คำวินิจฉัยจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมและพระสังฆราชานุมัติ ในเชิงหน้าที่ คณะธรรมธรกลางเป็นกลไกกำหนดมาตรฐานการตีความหลักธรรมในระดับชาติ มีบทบาทสำคัญต่อการรักษาความถูกต้องของคำสอน ป้องกันการบิดเบือนหลักธรรม และส่งเสริมเอกภาพทางความเชื่อของพระพุทธศาสนาเถรวาทในบริบทสังคมร่วมสมัยที่มีความหลากหลายทางการตีความเพิ่มขึ้น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ข้อ 19)

โดยสรุป โครงสร้างของ อพช. คณะวินัยธรกลาง และคณะธรรมธรกลาง สะท้อนรูปแบบการกำกับดูแลที่ผสานอำนาจรัฐและอำนาจสงฆ์เข้าด้วยกัน เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และความมั่นคงของพระพุทธศาสนา อย่างไรก็ตาม โครงสร้างดังกล่าวยังนำไปสู่ข้อถกเถียงทางนิติรัฐเกี่ยวกับขอบเขตการแทรกแซงของรัฐและระดับความเป็นอิสระของศาสนจักร ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการวิเคราะห์ในส่วนถัดไป

4. การวิเคราะห์ปัญหาเชิงกฎหมายและขอบเขตอำนาจ

พระพุทธศาสนาในประเทศไทยมิได้มีสถานะเป็นศาสนาประจำชาติโดยชัดแจ้งในทางกฎหมาย แต่เป็นศาสนาที่รัฐมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 67 ซึ่งกำหนดให้รัฐส่งเสริมการเผยแผ่และธำรงรักษาพระพุทธศาสนานิกายเถรวาท พร้อมทั้งป้องกันการบ่อนทำลายศาสนา อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการดังกล่าวต้องสอดคล้องกับโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งรับรองอำนาจของคณะสงฆ์ในการปกครองและวินิจฉัยกิจการภายในตามพระธรรมวินัย การตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 จึงก่อให้เกิดข้อถกเถียงสำคัญเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของรัฐต่อศาสนจักร โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรตามระเบียบ ได้แก่ คพช. อพช.จังหวัดและกรุงเทพมหานคร คณะวินัยธรกลาง และคณะธรรมธรกลาง ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการคณะสงฆ์ อันอาจกระทบต่ออำนาจดั้งเดิมของมหาเถรสมาคม ดังนั้น การวิเคราะห์ระเบียบดังกล่าวจึงควรพิจารณาภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรศาสนา หลักความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง และหลักดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางศาสนา

4.1 ปัญหาการทับซ้อนอำนาจกับมหาเถรสมาคม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 15 ตรี กำหนดให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์ วินิจฉัยอธิกรณ์ และออกกฎมหาเถรสมาคมโดยไม่ขัดต่อพระธรรมวินัย อำนาจดังกล่าวสะท้อนหลักการที่ให้การบริหารกิจการศาสนาเป็นเรื่องภายในของศาสนจักร อย่างไรก็ตาม ข้อ 10 (1) ของระเบียบฯ 2568 ให้อำนาจ คพช. กำหนดมาตรการคุ้มครองพระพุทธศาสนา รวมถึงด้านการปกครองคณะสงฆ์ แม้จะต้องได้รับพระสังฆราชานุมัติและความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม แต่ด้วยองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐระดับสูงจำนวนมาก จึงอาจก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า คพช. มีลักษณะเป็นองค์กรรัฐที่เข้ามากำหนดกรอบนโยบายเหนือองค์กรปกครองคณะสงฆ์หรือไม่ อันอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงดุลอำนาจระหว่างรัฐกับศาสนจักรในเชิงโครงสร้าง

4.2 ปัญหาการแทรกซ้อนอำนาจรัฐกับโครงสร้างศาสนจักร ข้อ 14 ของระเบียบฯ กำหนดให้อพช.จังหวัดมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีวัด ศาสนสมบัติ ข้อมูลพระภิกษุสามเณร รวมถึงให้คำแนะนำด้านการปกครองและการชำระอธิกรณ์ หน้าที่ดังกล่าวบางส่วนเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะสงฆ์ตามพระธรรมวินัยและกฎมหาเถรสมาคม ในทางปฏิบัติ หากกลไกดังกล่าวส่งผลให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถกำกับหรือสั่งการพระสังฆาธิการได้โดยตรง ย่อมมีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองคณะสงฆ์จากระบบที่ยึดโยงกับพระธรรมวินัยไปสู่ระบบที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐมากขึ้น ซึ่งอาจกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรศาสนา

4.3 ปัญหาการตีความพระวินัยและการวินิจฉัยทางปกครอง คณะวินัยธรกลางตามข้อ 18 มีหน้าที่วินิจฉัยข้อสงสัยด้านพระวินัย ซึ่งโดยหลักเป็นอำนาจภายในของคณะสงฆ์ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นช่องทางเผยแพร่คำวินิจฉัยต่อสาธารณะ อาจทำให้การตีความพระวินัยเชื่อมโยงกับกลไกของรัฐมากขึ้น ผลในเชิงหลักการคือ การวินิจฉัยทางพระวินัยอาจไม่เป็นเพียงกระบวนการภายในของศาสนจักร แต่ต้องเผชิญแรงกดดันจากนโยบายรัฐหรือความคาดหวังของสาธารณะ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับหลักการวินิจฉัยตามพระธรรมวินัย

4.4 ความเสี่ยงด้านการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ข้อ 14 (1) (ค) กำหนดให้มีการจัดทำฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณรและประวัติทางสงฆ์ ซึ่งอาจครอบคลุมข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความละเอียดอ่อน การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้การเก็บรวบรวมข้อมูลต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและจำเป็น (พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562, 2562: 62–63) หากรัฐเป็นผู้ควบคุมฐานข้อมูลดังกล่าวโดยตรง อาจเกิดความเสี่ยงต่อการใช้ข้อมูลเกินวัตถุประสงค์ รวมถึงกระทบต่อสิทธิในความเป็นส่วนตัวและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 และมาตรา 25

4.5 ความท้าทายในการบังคับใช้ระดับพื้นที่ บริบทของวัดในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทั้งด้านทรัพยากร บุคลากร และความสัมพันธ์กับชุมชน การให้อพช.จังหวัดมีอำนาจตรวจสอบบัญชีวัดตามข้อ 14 (1) (ข) จึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่เท่าเทียมกัน วัดขนาดเล็กอาจเผชิญข้อจำกัดด้านความรู้ทางการเงิน ขณะที่วัดขนาดใหญ่หรือวัดที่มีบทบาททางสังคมอาจเผชิญความขัดแย้งระหว่างอำนาจรัฐกับอำนาจทางศาสนา ส่งผลให้ประสิทธิภาพและผลลัพธ์ของการบังคับใช้แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

4.6 โอกาสในการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลวัด แม้ระเบียบฯ จะก่อให้เกิดข้อกังวลด้านโครงสร้างอำนาจ แต่ยังมีศักยภาพในการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลของวัด หากมีการออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบที่เหมาะสม เช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อชุมชน การเพิ่มบทบาทของผู้ทรงคุณวุฒิทางสงฆ์ในกระบวนการวินิจฉัย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพุทธศาสนิกชนในการกำกับดูแลกิจการวัด แนวทางดังกล่าวจะช่วยสร้างความโปร่งใสโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของศาสนจักร

4.7 บทเรียนจากต่างประเทศ ประสบการณ์จากต่างประเทศสะท้อนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรศาสนาที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ กรณีเมียนมา รัฐมีบทบาทสูงในการกำกับคณะสงฆ์ผ่าน State Sangha Maha Nayaka Committee ซึ่งได้รับการจัดตั้งและสนับสนุนโดยรัฐ ทำให้สามารถแทรกแซงกิจการคณะสงฆ์ได้อย่างกว้างขวาง (เอกสิทธิ์ ฉิมวงษ์, 2565: 34; International Crisis Group, 2017: 3) รูปแบบดังกล่าวแสดงให้เห็นความเสี่ยงของการลดทอนความเป็นอิสระขององค์กรศาสนา ในทางตรงกันข้าม ศรีลังกาแม้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองและส่งเสริมพระพุทธศาสนาตามรัฐธรรมนูญ แต่การปกครองคณะสงฆ์ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างของนิกายต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจในการตีความและบริหารกิจการภายในโดยอิสระ (The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka 1978, 2023: 3; Supreme Court of Sri Lanka, 2025: 9) ส่วนญี่ปุ่นยึดหลักแยกรัฐออกจากศาสนาอย่างเคร่งครัด รัฐไม่แทรกแซงการตีความหลักธรรม แต่ใช้กลไกด้านนิติบุคคลและการกำกับดูแลทางการเงินเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรศาสนา (Morimura, 2003: 26; Deguchi, 2016: 6) แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการ “คุ้มครองโดยไม่ครอบงำ”

เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทไทย จะเห็นได้ว่าความชอบธรรมในการคุ้มครองพระพุทธศาสนาของรัฐควรดำเนินควบคู่กับการเคารพอำนาจของมหาเถรสมาคมในการตีความพระธรรมวินัยและปกครองคณะสงฆ์ การออกแบบกลไกตามระเบียบฯ จึงควรตั้งอยู่บนหลัก “คุ้มครอง–สนับสนุน–มีส่วนร่วม” (Protection–Support–Participation) มากกว่าหลัก “ควบคุม–บังคับ–สั่งการ” เพื่อรักษาดุลยภาพระหว่างกฎหมายของรัฐกับพระธรรมวินัยอย่างยั่งยืน

5. สรุป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568 ได้รับการตราขึ้นบนฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 67 ซึ่งกำหนดให้รัฐมีหน้าที่อุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา พร้อมทั้งกำหนดมาตรการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายศาสนาในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้เจตนารมณ์เพื่อความมั่นคงทางศาสนาและจริยธรรมของสังคม อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาในเชิงโครงสร้างอำนาจ พบว่าการจัดตั้งคณะกรรมการทั้ง 4 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (คพช.) ตามข้อ 5 คณะอนุกรรมการคุ้มครองพระพุทธศาสนาแห่งชาติระดับจังหวัด/กทม. (อพช.) ตามข้อ 13–17 คณะวินัยธรกลาง ตามข้อ 18 และคณะธรรมธรกลาง ตามข้อ 19 ได้ก่อให้เกิดมิติใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคณะสงฆ์ ซึ่งมิได้เป็นเพียงการร่วมมือเพื่อการคุ้มครองศาสนาเท่านั้น แต่มีลักษณะของการจัดวางกลไกฝ่ายปกครองเข้าไปในโครงสร้างสงฆ์ในระดับนโยบาย การปฏิบัติ และการตีความธรรมวินัย โดยเฉพาะอำนาจของอพช.จังหวัดในการตรวจสอบบัญชีวัด ทรัพย์สินศาสนสมบัติ และข้อมูลพระภิกษุ รวมถึงบทบาทของคณะวินัยธรกลางและคณะธรรมธรกลางในการวินิจฉัยพระวินัยและคำสอน ทำให้เกิดประเด็นสำคัญว่าระเบียบฯ ดังกล่าวอาจนำไปสู่การทับซ้อนอำนาจกับมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 รวมถึงเสี่ยงต่อการขยายขอบเขตอำนาจรัฐเหนือศาสนจักรโดยไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระของศาสนาในระบอบกฎหมายไทย และอาจส่งผลกระทบต่อโครงสร้างศรัทธาและธรรมาภิบาลวัดในระดับพื้นที่ หากไม่มีหลักเกณฑ์ถ่วงดุลและกลไกคุ้มกันให้เพียงพอ

6. ข้อเสนอแนะ

1) ควรกำหนดขอบเขตอำนาจของ คพช. ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองคณะสงฆ์ตามข้อ 10 ของระเบียบฯ เพื่อป้องกันการทับซ้อนกับอำนาจของมหาเถรสมาคมตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ทั้งนี้ มาตรการที่มีผลต่อการปกครองคณะสงฆ์ การลงนิคหกรรม การจัดการศาสนสมบัติ หรือการจัดทำฐานข้อมูลพระภิกษุ ควรได้รับความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคมก่อนนำไปใช้บังคับ เพื่อรักษาสมดุลระหว่างหน้าที่ของรัฐกับความเป็นอิสระของสถาบันศาสนา

2) ควรทบทวนอำนาจของ อพช.จังหวัดในการตรวจสอบบัญชีวัดและศาสนสมบัติ โดยส่งเสริมรูปแบบ “คณะกรรมการชุมชนร่วมวัด” (Community Accountability Model) เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและลดการรวมศูนย์อำนาจการตรวจสอบไว้ที่ภาครัฐ

3) ควรกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของพระภิกษุและศาสนิกชนให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 โดยกำหนดขอบเขตข้อมูล ระยะเวลาการเก็บรักษา และสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลอย่างชัดเจน

4) ควรจัดทำแนวปฏิบัติรับรองความเป็นอิสระในการวินิจฉัยพระวินัยและหลักคำสอน โดยแยกเหตุผลเชิงหลักธรรมออกจากเหตุผลเชิงบริหารในคำวินิจฉัยของคณะวินัยธรกลางและคณะธรรมธรกลาง เพื่อป้องกันการแทรกแซงการตีความพระธรรมวินัยโดยอ้อม

5) ควรพัฒนาคู่มือส่งเสริมธรรมาภิบาลวัดแบบมีส่วนร่วม เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองพระพุทธศาสนาบนฐานความร่วมมือระหว่างรัฐ คณะสงฆ์ และประชาชน มากกว่าการดำเนินการผ่านกลไกทางราชการเพียงฝ่ายเดียว

7. เอกสารอ้างอิง

คู่มือพระสังฆาธิการ. (2567). *แถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม 2 พ.ศ. 2457 (เล่ม 2, 36) เรื่องพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121.* กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.

ชวพัฒน์ สัมฤทธิ์สิริพงศ์. (2566). *ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองเกินแม่บทของหน่วยงานผู้ใช้อำนาจทางปกครอง. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตร มหาบัณฑิต.* มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ณัฐฐาพร จินดาสวัสดิ์. (2558). *การปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย กรณีศึกษา : มหาเถรสมาคม. การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต.* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระมหาประพันธ์ สิริปญฺโญ, และคณะ. (2563). สิทธิและเสรีภาพของพระภิกษุสงฆ์ในกฎหมายไทย. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์*, 7(11), 409-423.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505. (2505, 31 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, 79(115), 29-44.

พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562. (2562, 27 พฤษภาคม).ราชกิจจานุเบกษา, 136(69), 52-95.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ*, 108(156), 1-41.

รัชพล ธนะเกียรติวารี. (2562). The Crisis and Legal Measure for the Corruption in Thai Buddhist Temple. *Journal of Thai Justice System*, 12(1), 121-136.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, วันที่ 6 เมษายน 2560, 1-90.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการคุ้มครองพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2568. (2568). *ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 142 ตอนพิเศษ 353*, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2568, 1-8.

สิทธิ์ บุตรอินทร์, ปรีชา บุญศรีตัน, และสุพัฒน์ โตวิจักษณ์ชัยกุล. (2546). *สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส: งานและพระดำริด้านการศึกษาและการปกครอง.* รายงานการวิจัยศูนย์พุทธศาสตร์ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. พิมพ์ครั้งที่ 1,* กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

อภิภัสร์ ปาสานะเก, สาลินี ลิขิตพัฒนะกุล, และ ธวัชชัย จันทร์สม. (2566). ความจำเป็นในการเปิดสอนหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตในมหาวิทยาลัยสงฆ์ในประเทศไทย. *วารสารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*, 3(5), 156-194.

เอกสิทธิ์ ฉิมวงษ์. (2565). *สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต.* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Damien Keown. (2022). *BUDDHIST ETHICS Reconciling Virtue and Happiness.* Published in Hong Kong by the Centre of Buddhist Studies the University of Hong Kong.

Hidetake Yano. (2019). Religious Activities of Administrative Agencies and the Relation between Religion and the State in Modern Thailand. *Journal of Community Development Research (Humanities and Social Sciences),* 12(1), 71-78.

International Crisis Group. (2017). *Buddhism and State Power in Myanmar.* Crisis Group Asia Report N°290.

MASAYUKI DEGUCH. (2016). GLOBALIZATION, GLOCALIZATION, AND GALÁPAGOS SYNDROME: PUBLIC INTEREST CORPORATIONS IN JAPAN. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 18(1), 5-14.

Supreme Court of Sri Lanka. (2025). *Welimada Dhammadinna Bhikkhuni & Inamaluwe Sri Sumangala Thero v. R.M.S. Sarath Kumara & Others (SC/FR/218/2013).* Supreme Court of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka.

Susumu Morimura. (2003). FREEDOM OF RELIGION AND THE SEPARATION OF STATE ANDRELIGION: A JAPANESE CASE STUDY. *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*. 31 (2003), 23-30.

The Constitution of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka 1978. (2023). *Published by the Parliament Secretariat.*