



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร



ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕



## ที่ปรึกษา

นางพรพิศ เพชรเจริญ  
นางสาวโสมอุษา บุรณะเหตุ

## บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

## ผู้จัดการ

นางสิวพร สุขเอียด

## กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์  
นายพิษณุ จารีย์พันธ์  
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล  
นางสาวอรทัย แสนบุตร  
นายก้องเกียรติ ผือโย  
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย  
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน  
นายนิธิทัศน์ องค์อิวชัย  
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร  
นางสาวดลณี จุลนานนท์  
นางสาวจริยาพร ดีกัลลา  
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์  
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด



# รัฐสภา

## วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภา

บรรณาธิการวารสารรัฐสภา  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
เลขที่ ๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)  
[rattasapasarn@yahoo.com](mailto:rattasapasarn@yahoo.com)

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภา จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



# រដ្ឋសភា





## บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารณฉบับนี้ ตรงกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นเหตุการณ์หนึ่ง โดยมีการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ที่ผ่านมา การเลือกตั้งครั้งนี้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๔,๔๐๒,๙๔๘ คน คน มีผู้มาแสดงตนขอรับบัตรเลือกตั้ง ๒,๖๗๓,๖๙๖ คน จำนวนบัตรดี ๒,๕๖๑,๔๔๗ บัตร จำนวนบัตรเสีย ๔๐,๐๑๗ บัตร จำนวนบัตรเลือกตั้งที่ทำเครื่องหมายไม่เลือกผู้สมัครผู้ใด ๗๒,๒๒๗ บัตร บัตรเลือกตั้งที่เหลือ ๑,๘๒๖,๑๘๔ บัตร และผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุด ๗ ลำดับแรก ได้แก่ ๑. นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้สมัครอิสระ หมายเลข ๘ ได้ ๑,๓๘๖,๒๑๕ คะแนน ๒. นายสุชัชวีร์ สุวรรณสวัสดิ์ ผู้สมัครพรรคประชาธิปัตย์ หมายเลข ๔ ได้ ๒๕๔,๖๔๗ คะแนน ๓. นายวิโรจน์ ลักขณาอดิศร ผู้สมัครพรรคก้าวไกล หมายเลข ๑ ได้ ๒๕๓,๘๕๑ คะแนน ๔. นายสกลธี ภัททิยกุล ผู้สมัครอิสระ หมายเลข ๓ ได้ ๒๓๐,๔๕๕ คะแนน ๕. พล ต.อ.อัศวิน ขวัญเมือง ผู้สมัครอิสระ หมายเลข ๖ ได้ ๒๑๔,๖๒๙ คะแนน ๖. น.ส.รสนา โตสิตระกูล ผู้สมัครอิสระ หมายเลข ๗ ได้ ๗๘,๙๙๓ คะแนน ๗. น.ต.ศิธา ทิวารี ผู้สมัครพรรคไทยสร้างไทย หมายเลข ๑๑ ได้ ๗๓,๗๒๐ คะแนน

รัฐสภาสารจึงขอเสนอบทความแรกเรื่อง **เลือกตั้งกรุงเทพมหานครสะท้อนประชาธิปไตย** โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครกับหลักการและเกณฑ์ปฏิบัติของการเมืองประชาธิปไตย ว่าสอดคล้องต้องกันหรือไม่ อย่างไร หรือมีลักษณะแย้งกันหรือขัดแย้งในแง่ใดและเพราะเหตุใด โดยมีการวิเคราะห์ที่ประเด็นการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ได้แสดงให้เห็นมิติประชาธิปไตยใดบ้างและปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยในการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครคืออะไร **บทความที่สอง เรื่อง ยูเครน : ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับรัสเซียก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย** ซึ่งอธิบายและวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของยูเครนในความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตที่นับเป็นรากฐานสำคัญของความขัดแย้งที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน **บทความที่สาม เรื่อง การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ: มุมมองในระดับสากล ระหว่างประเทศ และกรณีประเทศไทย** เป็นบทความที่เสนอแนะถึงความจำเป็นในการมีการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อันสมควรสำหรับหน่วยงานประเภทอื่น ๆ ของภาครัฐในอนาคต นอกเหนือจากรัฐวิสาหกิจที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ใช้อยู่แล้ว **บทความที่สี่ เรื่อง วิเคราะห์การสื่อสารทางการเมืองในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา Analysis of political communication in Buddhist teachings** มุ่งนำเสนอเพื่อสื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการสื่อสารในทางการเมืองสู่สังคมภาคประชาชน ตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ยึดมั่นในหลักพระพุทธศาสนาในการสื่อสารทางการเมืองแบบตรงไปตรงมา มีความซื่อสัตย์ เพื่อธำรงไว้ในหลักการมีส่วนร่วม

ในทางการเมืองโดยยึดหลักการสื่อสารทางการเมืองเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจต่าง ๆ ในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างยั่งยืน **บทความที่ห้า เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม Problems about The legal status of The Sangha Supreme Council of Thailand** เป็นบทความที่เน้นการศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม เพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมในรูปแบบที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรดังกล่าวต่อไป **บทความที่หก เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา** นำเสนอเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในสหรัฐอเมริกาที่ถูกกำหนดโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) ซึ่งได้รับการตีความโดยศาลฎีกาเพื่อสร้างหลักกฎหมายที่ยังคงมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง

ทำยนี้ ทางกองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้งหกเรื่องที่กำลังกล่าวมาจะเป็นประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านและขอขอบคุณสมาชิกรัฐสภาสาร รวมทั้งผู้สนใจติดตามอ่านหนังสือรัฐสภาสารด้วยดีเสมอมา พบกันใหม่ฉบับหน้า สวัสดีครับ

**บรรณาธิการ**



# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๗๐ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๕

Vol. 70 No. 3 May - June 2022

## สารบัญ

๗

เลือกตั้งกรุงเทพมหานครสะท้อนประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์ ดร. เสนีย์ คำสุข

๒๗

ยูเครน : ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับรัสเซีย  
ก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย

ธโรธร ตู๋ทองคำ

๔๑

การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ:  
มุมมองในระดับสากล ระหว่างประเทศ และกรณีประเทศไทย

โชคชัย สุทธาเวช

๗๕

วิเคราะห์การสื่อสารทางการเมืองในหลักธรรม  
ทางพระพุทธศาสนา

Analysis of political communication in Buddhist teachings

ก้องภพ เอี่ยมสมบูรณ์

๙๐

ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม

Problems about The legal status of The Sangha Supreme Council of Thailand

เอกสิทธิ์ ฉิมวงษ์

๑๐๘

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ  
สหรัฐอเมริกา

ชนาทร จิตติเตโช





# เลือกตั้งกรุงเทพมหานคร สะท้อนประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์ ดร. เสนีย์ คำสุข\*

## ความนำ

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เมืองหลวงของประเทศไทย ได้รับการเรียกขานว่าเป็น “ประเทศไทย” หรือศูนย์รวมของคนทุกภาคทุกจังหวัดในประเทศไทยจนเมื่อเกิดการขยายตัวออกไปเกือบทุกทิศทุกทางพร้อม ๆ กัน ก่อนเกิดปัญหาเกี่ยวกับคนและสภาพแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นไปในเวลาเดียวกัน ในมิติทางการเมือง กทม. ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงจากสถานะจังหวัด ๆ หนึ่ง ที่มีโครงสร้างการปกครองเหมือนกับทุกจังหวัด กล่าวคือเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ผู้บริหารสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยไปเป็น “การปกครองรูปแบบพิเศษ” ตามแนวคิดของการปกครองท้องถิ่น (local government) ที่รัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจ (decentralized of power) บางอย่างให้ท้องถิ่น โดยเริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘

---

\*รองศาสตราจารย์ด้านรัฐศาสตร์ อติตรองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (มสธ.)

กทม. ผ่านการเลือกตั้งสลับกับการแต่งตั้งในตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ฝ่ายนิติบัญญัติต่อเนื่องมาหลายครั้งตั้งแต่มีกฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วก็มีการประกาศใช้ฉบับที่ ๒ คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ. ๒๕๒๘ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้ง โดยกฎหมายบัญญัติให้ กทม. มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางผ่านทางกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งรัฐบาลต้องตั้งงบประมาณสนับสนุน กทม. เพราะ กทม. อาจมีรายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ และการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านของ กทม.

การที่มีการจัดวางระบบให้ กทม. มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดและฝ่ายนิติบัญญัติคือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือ ส.ก. รวมทั้งสมาชิกสภาเขตหรือ ส.ข. โดยประชาชนใน กทม. นอกจากการนำเอาแนวคิดการกระจายอำนาจของประเทศที่พัฒนาการเมืองประชาธิปไตยก้าวหน้ามาใช้แล้ว ยังเป็นการนำรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) มากำหนดเป็นระบบในการให้ประชาชนได้คัดเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ตามกรอบกฎหมายและนโยบายที่ประกาศหาเสียงแข่งขันกับคนอื่น ๆ และกลุ่มอื่น ๆ ไว้ด้วย

ถ้านับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายกรุงเทพมหานครฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นต้นมา มีประเด็นที่ต้องนำมาวิเคราะห์และสังเคราะห์หลายประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่จุดอ่อน-จุดแข็งของระบบเลือกตั้ง จุดอ่อน-จุดแข็งของบรรดาตัวแทนหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือความสามารถในการทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับการเลือกตั้ง ทั้งเฉพาะตัวบุคคลแต่ละคนและการเปรียบเทียบกันระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทุกคน ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นตัวแทนของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งทุกตำแหน่ง ประเด็นที่ผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รักษาคำมั่นสัญญาจากนโยบายที่ประกาศหาเสียงไว้หรือไม่อย่างไร หมายความว่าได้นำเอานโยบายที่ประกาศหาเสียงไว้อย่างเป็นทางการไปกำหนดนโยบายเพื่อการบริหารงานตามกรอบของกฎหมายหรือไม่อย่างไร หรือแม้แต่มิติด้านประชาธิปไตยในกรอบกว้าง ๆ ว่า การเลือกตั้งกรุงเทพมหานครได้แสดงถึงความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่อย่างไร

ในบทความทางวิชาการนี้ ผู้เขียนมีความสนใจมิติต่าง ๆ ที่เป็นความเกี่ยวข้องกันของการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครกับหลักการและเกณฑ์ปฏิบัติของการเมืองประชาธิปไตยว่าสอดคล้องต้องกันหรือไม่อย่างไร หรือมีลักษณะแย้งกันหรือขัดแย้งในแง่ใดและเพราะเหตุใดโดยมีการวิเคราะห์ในประเด็นการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๕๖ ได้แสดงให้เห็นมิติประชาธิปไตยใดบ้าง และปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยในการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครคืออะไร

## กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิเคราะห์

จะใช้ ๓ กรอบแนวคิดทางการเมือง (Political concepts) มาสร้างเป็นกรอบวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ ที่ตั้งไว้ข้างต้น คือ

๑. การเมืองการปกครองท้องถิ่น
๒. การเลือกตั้ง
๓. ประชาธิปไตย

การเมืองการปกครองท้องถิ่น (Local politics and government) อาจมีความหมายรวม ๆ คือ คนและกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่เฉพาะแห่งใดแห่งหนึ่งที่เรียกกันว่า พื้นที่ หรือ ท้องถิ่น มีวิถีชีวิตคล้าย ๆ กัน ประสบปัญหาคล้าย ๆ กันหรือมีความต้องการในหลาย ๆ ด้านคล้ายคลึงกันได้มีส่วนร่วมทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในกระบวนการการตัดสินใจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา หรือการเปลี่ยนแปลงทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองที่จะส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของทุกคนในพื้นที่เดียวกันในหลาย ๆ ด้านทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในท้องถิ่นทุกแห่งนอกจากจะเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองส่วนกลางหรือรัฐบาลกลางแล้วยังสามารถจัดตั้งรัฐบาลของท้องถิ่นได้อีกด้วย

การเมืองถ้าให้ความหมายตามคำว่า Politics ในภาษาอังกฤษมีความหมายค่อนข้างกว้างอย่างน้อย ๆ จะเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ๔ เรื่องสำคัญ คือ (Heywood, 2007: 6-13)

**๑. การเมืองคือเรื่องศิลปะในการปกครองหรืองานของรัฐบาล (Politics as the art of governments)** คือ การที่ประชาชนได้มีการเกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณะทั้งหลาย เช่น เรื่องน้ำดื่ม น้ำใช้ของคนในชุมชน หรือท้องถิ่นและเรื่องถนนหนทางที่คนต้องเดินทางสัญจร เป็นต้น โดยมีรัฐบาลหรือผู้มีตำแหน่งในการทำการตัดสินใจได้ดำเนินการตัดสินใจที่ส่งผลมาสู่ประชาชน การดำเนินงานของผู้มีอำนาจหน้าที่ (authoritative) จึงเป็นศิลปะเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ทั้งโดยการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือดำเนินงานตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ต่อสาธารณชนแล้ว

**๒. การเมืองคือเรื่องกิจการสาธารณะต่าง ๆ (Politics as public affairs)** คือเกี่ยวข้องกับ การดำรงชีวิตในสังคมไม่ใช่เพียงแค่การทำงานของรัฐบาล เช่น การใช้รถยนต์สาธารณะเดินทาง การไปขอรับบริการจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนและการเข้ารับการศึกษาจากสถาบันการศึกษา ในทุกระดับ เป็นต้น หมายความว่ามีการเมืองอยู่ในกลุ่มคนทุกกลุ่มทุกระดับตั้งแต่คุ้มบ้าน หมู่บ้าน ชุมชน ท้องถิ่น สมาคม บริษัทห้างร้าน หรือแม้แต่กลุ่มคนที่มีความสนใจร่วมกันแล้วมาพบปะสนทนากัน เช่น กลุ่มชาวสวนยาง กลุ่มพ่อค้าและแม่ค้าในตลาด เป็นต้น แต่เรื่องของคนแต่ละคนไม่ใช่เรื่องของการเมือง

**๓. การเมืองคือเรื่องอำนาจ (Politics as power)** เป็นความหมายที่ค่อนข้างครอบคลุมการเมืองในทุกมิติ เกี่ยวข้องกับทุกขอบเขตของการดำรงชีวิตของคนในสังคม อำนาจหมายถึง ความสามารถในการทำให้บรรลุผลลัพธ์ต่าง ๆ ตามที่ต้องการไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด

อำนาจในทางการเมืองต้องพิจารณาให้ลึกและแยกออกให้ชัดเจน จึงจะเห็นว่ามียู่ ๓ มิติ หรือ ๓ หน้าที่ต่างกัน **หน้าที่หนึ่ง** คือ อำนาจที่ใช้ในการตัดสินใจในกลุ่มคน องค์กร หน่วยการปกครอง

พรรคการเมือง กองทัพ หรือในรัฐบาล ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญต่าง ๆ บ้าง บุคคลหรือกลุ่มคนใดที่เป็นฝ่ายทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย เช่น ตัดสินใจให้คนบางคนหรือคนบางกลุ่มเข้าทำงานได้รับเงินตอบแทน เป็นต้น บุคคลหรือคนกลุ่มนั้นคือคนมีอำนาจ **หน้าที่สอง** คือ อำนาจในการสร้างหรือกำหนดประเด็นต่าง ๆ หมายถึงอำนาจที่ต่อต้านการทำการตัดสินใจทางการเมือง จนมีผลไม่ให้เกิดการตัดสินใจ และทำให้เกิดประเด็นทางการเมืองขึ้นมา เช่น องค์กรธุรกิจขนาดใหญ่สามารถทำให้รัฐบาลไม่สามารถตัดสินใจเปลี่ยนนโยบายและเปลี่ยนโครงสร้างราคาน้ำมันได้ รัฐบาลจึงต้องหันไปจัดตั้งกองทุนน้ำมันเพื่อนำเงินไปชดเชยราคาน้ำมันสูงขึ้นและช่วยให้ผู้บริโภคไม่ต้องรับภาระราคาน้ำมันที่สูงขึ้นมากเกินไป เป็นต้น และ**หน้าที่สาม** อำนาจคือการควบคุมความคิด (Thought control) หมายถึงความสามารถในการก่อรูปร่างในสิ่งที่คนอื่น ๆ คิด ต้องการและสิ่งที่จำเป็น อำนาจให้ลักษณะนี้มักแสดงออกในการควบคุมด้านจิตวิทยา และด้านอุดมการณ์ ในระดับทั่ว ๆ ไป คือ อิทธิพลของการโฆษณาสินค้าที่ทำให้สามารถจัดรูปแบบรสนิยมของผู้บริโภคที่มักสัมพันธ์กับ “แบรนด์สินค้า”

**๔. การเมืองคือการประนีประนอมและฉันทามติ (Politics as compromise and consensus)** ซึ่งเป็นการเมืองในกระบวนการแสวงหาการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง (Conflict) โดยวิธีประนีประนอม การเจรจาหาข้อตกลง (negotiation) การแสวงหาความปรองดองกัน (conciliation) มากกว่าการใช้อำนาจทางกำลังหรือด้วยอาวุธ ในมิตินี้การเมืองจึงมีมิติของความเป็นไปได้ ทุกคนทุกกลุ่มที่ขัดแย้งกัน จึงสามารถเข้าร่วมเจรจาและหาทางยุติปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน

**ส่วนคำว่าปกครอง (government)** หมายถึง การปกครองหรือรัฐบาล การปกครองเกี่ยวข้องกับกลไกที่ใช้ในการควบคุมลักษณะสำคัญของการปกครองจึงเป็นความสามารถที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจร่วมกัน (collective decisions) และเป็นความสามารถที่จะนำเอาการตัดสินใจนี้ไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของการปกครองหรือรัฐบาลทั่ว ๆ ไป จึงปรากฏอยู่ในสถาบันทางสังคมโดยทั่วไป ตั้งแต่ครอบครัว โรงเรียน บริษัทธุรกิจ สหภาพแรงงาน สถาบันศาสนา และอื่น ๆ แต่ที่มีกระบวนเฉพาะเจาะจงและเป็นทางการก็คือ กระบวนการต่าง ๆ เชิงสถาบันและเป็นทางการที่ทำการปกครองในระดับชาติถึงนานาชาติ ด้วยการรักษาระเบียบสาธารณะและนำเอาการตัดสินใจร่วมกันไปดำเนินการหรือการปฏิบัติใช้นโยบายสาธารณะ ในปัจจุบันการปกครองมีความหมายที่ขยายกว้างมากขึ้น เพราะมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมและระหว่างสังคมที่เรียกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ต้องทำการตัดสินใจร่วมกันหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม ในสังคมการเมืองการประชาธิปไตย จึงพยายามหาคำอธิบายการปกครองที่กว้างขวางและครอบคลุมไปสู่กระบวนการจัดการปกครอง (governance) ที่หน่วยงานบางหน่วยในองค์การสหประชาชาติพยายามหาคำอธิบายถึงการเมืองการปกครองที่เกี่ยวข้องไปสู่บริบททางเศรษฐกิจ และให้ความหมายกว้าง ๆ ว่า คือความร่วมมือกันหลาย ๆ ฝ่ายไม่แต่เฉพาะองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ เท่านั้น แต่หลักใหญ่ก็คือ บริบทของตลาดที่หลากหลาย การจัดลำดับขั้นต่าง ๆ และเครือข่ายหลาย ๆ เครือข่ายที่หมายถึงความร่วมมือและเครือข่ายที่หลากหลายในแต่ละสังคมและระหว่างสังคม และขยาย

กลไกออกจากการควบคุมและการบังคับบัญชาในแบบหน่วยงานรัฐบาลออกไปสู่การปรึกษาหารือและการเจรจาต่อรองที่ค่อย ๆ ขยายความคิดมาสู่การจำกัดขอบเขตการปกครองแล้วเกิดการขยายตัวของตลาดเสรี

การเมืองการปกครองจึงมีความเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก หรือสามารถทดแทนกันได้หลาย ๆ ส่วน ยิ่งเมื่อขยายความหมายออกไปสู่การจัดการการปกครองที่ครอบคลุมถึงกลไกตลาด เครือข่ายและลำดับชั้น ตั้งแต่ท้องถิ่นไปจนถึงนานาชาติก็ยิ่งทำให้การจัดการการปกครองขยายขอบเขตเข้าสู่การเมืองในเกือบทุกมิติ และยังมี การเพิ่มเติมความหมายในเชิงบวกกับการจัดการการปกครองในเวลาต่อมาตามความมุ่งหวังที่ต้องการจะให้ เป็นของประเทศ ผู้บริจากรายใหญ่เพื่อช่วยเหลือ ด้านสิทธิมนุษยชนและด้านอื่น ๆ ในประเทศที่มีปัญหาด้านการเมือง การเกิดสงคราม ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาอื่น ๆ รวมทั้งปัญหาการคอร์รัปชัน คือคำว่าดี หรือ Good เป็นการจัดการการปกครองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) การจัดการการปกครองที่ดีดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองเดิมไปสู่การเมืองประชาธิปไตยที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของกระแสโลกาภิวัตน์ในเวลาต่อมา

**ท้องถิ่นหรือพื้นถิ่น (Local)** หมายถึง อาณาบริเวณหนึ่งที่มีผู้คนดำรงชีวิตอยู่ โดยมีวิถีชีวิตในหลาย ๆ ด้านและวัฒนธรรมเฉพาะของคนกลุ่มต่าง ๆ ที่อาศัยอยู่ร่วมกัน ส่วนใหญ่ของผู้คนในถิ่นมักดำรงชีวิตอยู่ตั้งแต่เกิดจนตาย ท้องถิ่นมีคำเรียกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน คือ ชุมชน อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ภูมิภาค ท้องถิ่นจึงมีหลายขนาดหรือมีอาณาบริเวณเล็ก-ใหญ่ต่างกัน บางท้องถิ่นอาจรวมถึงท้องถิ่นเล็ก ๆ หรือชุมชนหรือหมู่บ้านหลายแห่งที่อยู่ใกล้เคียงกันเพราะเป็นท้องถิ่นที่มีอาณาบริเวณติดต่อกัน

**ท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร**เป็นท้องถิ่นใหญ่มีลักษณะพิเศษและเฉพาะตัวหลายลักษณะ จากการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้เป็นนครหลวงของประเทศหรือเป็นต้นกำเนิดศูนย์กลางสยามมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๓๒๕ หลังเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ กรุงเทพมหานครยิ่งขยายการเจริญเติบโตออกไปทั้งด้านพื้นที่และผู้คนที่ย้ายมาอยู่อาศัยทั้งคนจากจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศและผู้คนจากต่างประเทศหลังจากนำแผนพัฒนาประเทศมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๔ กรุงเทพฯ ยิ่งขยายความเจริญออกไปมากขึ้นและเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายติดตามมาทั้งปัญหาเกี่ยวกับคน เช่น การเกิดชุมชนแออัดและความยากจน เป็นต้น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านการจราจรและมลพิษ เป็นต้น การใช้รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคเหมือนกับทุกจังหวัดทั่วประเทศไม่สามารถทำให้กรุงเทพฯ ควบคุมหรือลดความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ได้แต่ตรงกันข้าม คือ ปัญหาได้ทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตออกไปมากขึ้น

แนวคิดเรื่องการจัดการปกครองรูปแบบพิเศษและการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาใช้กับกรุงเทพฯ ครั้งแรก ภายหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลังเหตุการณ์ “๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖” รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้ผ่าน พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ กทม. ออกมาบังคับใช้เปิดทางให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในกรุงเทพฯ ได้เลือกตั้งตัวแทนเข้าไปมีตำแหน่งสภากรรมการกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่เพราะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารกับสภา ประกอบกับมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หลังเกิดการรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๑๙ จึงมีการใช้กฎหมายของคณะรัฐประหาร ยุบเลิก กทม. จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๒๘ ในยุคที่เรียกว่า “กึ่งประชาธิปไตย” จึงได้มีการออกกฎหมาย

การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร หรือกทม.ใหม่ จัดแบ่ง กทม. ออกเป็นเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นหัวหน้าและเป็นข้าราชการประจำ กำหนดให้มีผู้ว่าราชการ กทม. เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และสภากรุงเทพฯ มีสมาชิกสภา หรือ ส.ก. จำนวนตามสัดส่วนประชากร ๑๐๐,๐๐๐ คนต่อ ส.ก. ๑ คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง ส.ก. ข้อบัญญัติกรุงเทพฯ ที่ผู้ว่า กทม. นำเสนอเพื่อใช้บริหารกรุงเทพฯ จะต้องผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพฯ ทั้งสองฝ่ายจึงต้องทำงานร่วมกันและต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ จึงทำให้สามารถทำงานที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การเมืองการปกครองในกรุงเทพฯ ตามรูปแบบกรุงเทพมหานคร หรือ กทม. ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาจน พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่จัดให้มีการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม จึงมีประเด็นที่น่าสนใจมากมายหลายประเด็น รวมทั้งประเด็นทางด้านประชาธิปไตยดังกล่าวมาแล้ว

การเลือกตั้ง (Elections) ในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ กลไกในการกำหนดตำแหน่งหน้าที่อย่างเป็นทางการผ่านการเลือกที่มีหลายตัวเลือก (Choice) โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหลายรูปแบบ โดยพิจารณาได้จากประเด็นสำคัญต่าง ๆ ของการเลือกตั้ง คือ (Heywood, 2007: 234)

๑. หลักการเลือกตั้ง (elective principle) กำหนดใช้ในการเลือกตำแหน่งหรือหน่วยงานอะไร ส่วนใหญ่จะใช้เลือกตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบในการจัดทำนโยบายสาธารณะ คือสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

๒. ใครได้รับสิทธิในการลงคะแนน (Vote) และกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพในการออกเสียงเลือกตั้งไว้อย่างไร ถ้าเป็นการเลือกตั้งที่เปิดกว้างหรือไปในแนวทางประชาธิปไตยต้องไม่จำกัดสิทธิจากเงื่อนไขการศึกษาต่ำ ยากจน ไม่ใช่เพศชาย หรือไม่ได้เกิดในประเทศนั้น หรือจำกัดสิทธิไว้เฉพาะคนบางเชื้อชาติเท่านั้น

๓. กำหนดการลงคะแนนเสียงอย่างไร เพราะประเทศที่มีการเมืองไม่เป็นประชาธิปไตยก็มีการจัดการเลือกตั้ง ในประเทศประชาธิปไตยสมัยใหม่ต้องเป็นลงคะแนนแบบลับ (Secret ballots) เพราะถือว่าเป็นความลับที่รู้เฉพาะตัวผู้ลงคะแนนและเป็นเรื่องสำคัญของความ “ยุติธรรม” (Fair) ในการเลือกตั้งมากที่สุด ทั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะทำให้เกิดความยุติธรรมในการเลือกตั้งได้มากขึ้น ถ้าพวกเขาสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่น่าเชื่อถือและทุกๆ ด้าน มีทางเลือกให้หลายทางเลือก สถานการณ์การเลือกมีอิสระสูงและมีการนับคะแนนเสียงอย่างถูกต้อง ตรงไปตรงมา

๔. การเลือกตั้งมีการแข่งขัน (Competitive) หรือไม่มีการแข่งขันประเด็นนี้สำคัญมากต่อการแยกรูปแบบการเลือกตั้ง มีหลายประเทศที่ใช้ระบบเลือกตั้งที่ให้ทางเลือกแท้จริงแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งด้านผู้สมัครและพรรคการเมือง ในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ในช่วงแรกเริ่มใช้ระบบให้เลือกผู้สมัครเพียงคนเดียว จึงค่อนข้างเป็นการเสนอชื่อผู้จะเข้ารับตำแหน่งโดยพรรคคอมมิวนิสต์พรรคเดียวมากกว่าจะเป็นการเลือกตั้ง

การแข่งขันในการเลือกตั้งมีประเด็นซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งหลายอย่าง นอกจากการให้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้ง และลงสมัครรับเลือกตั้งแล้ว พรรคการเมืองยังสามารถเสนอชื่อผู้สมัครและพรรคหาคะแนนเสียงได้ตามกฎหมาย ตลอดจนในขอบเขตที่กว้างกว่านี้ที่เพิ่มสมรรถนะให้กับพรรคการเมือง ได้แก่ แหล่งเงินทุนสนับสนุนและการเข้าถึงสื่อต่าง ๆ นอกจากนี้ ธรรมชาติของระบบพรรคการเมืองยังมีความสำคัญต่อการรักษาหรือทำให้เกิดการแข่งขันที่แท้จริงได้อีกด้วยเพราะจะบอกได้ว่าใครเป็นผู้สมัครและใครสามารถออกเสียงได้ สุดท้ายการเลือกตั้งดำเนินการไปอย่างไร เพราะมีระบบการเลือกตั้งหลายระบบและแต่ละระบบก็มีจุดแข็ง-จุดอ่อน ที่แตกต่างกัน

ในระบบเลือกตั้งที่มีการแข่งขันหลายพรรค การเลือกตั้งมีหน้าที่ (functions) หลัก ๆ ดังนี้คือ (Heywood, 2007: 255-256)

**๑. การคัดและกรอมนักการเมือง (Recruiting politicians)** ในระบบการเมืองประชาธิปไตย การเลือกตั้งทำหน้าที่สำคัญด้านนี้อย่างชัดเจน เพราะผู้สมัครจะต้องผ่านกระบวนการเสนอชื่อของพรรคการเมือง เหตุนี้ภายใต้กระบวนการและบริบทของการเลือกตั้ง นักการเมืองจึงต้องมีความชาญฉลาดและทักษะที่สัมพันธ์กับบริบทและกระบวนการของการเลือกตั้ง ตั้งแต่บารมี บุคลิกดี นอกเหนือจากความสามารถในการทำหน้าที่ในเขตเลือกตั้ง บทบาทในคณะกรรมการต่าง ๆ และบริหารงานในหน่วยงานรัฐบาล

**๒. การจัดตั้งรัฐบาล (making governments)** เห็นได้ชัดเจนในระบบการเมืองประชาธิปไตย รูปแบบประธานาธิบดี เพราะประมุขฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น ในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อินโดนีเซียและบราซิล เป็นต้น ในระบบรัฐสภา เช่น ในอังกฤษ และออสเตรเลีย เป็นต้น การเลือกตั้งมีอิทธิพลต่อการก่อรูปหรือจัดตั้งรัฐบาล และรัฐบาลใหม่เอียงจะเข้มแข็งเมื่อระบบเลือกตั้งทำให้พรรคเดียวมีเสียงข้างมากในสภา แต่ระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วน (Proportional representation) มักทำให้เกิดการเจรจาตกลงจัดตั้งรัฐบาลหลังจากการเลือกตั้งแล้ว แต่ก็เกิดจากผลของการเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

**๓. การเลือกตัวแทนของกลุ่มคนในสังคม (representative)** ถ้าการเลือกตั้งมีความอิสระและยุติธรรม การเลือกตั้งที่กลายเป็นวิธีการของการส่งความต้องการหรือเป็นช่องทางจากสาธารณชนไปถึงรัฐบาล ยิ่งถ้าไม่มีการใช้วิธีการริเริ่มจากประชาชน (initiatives) และการถอดถอนตัวแทน (recall) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่มีวิธีการอื่นใดที่มีประสิทธิภาพต่อการกดดันให้รัฐบาลทำตามนโยบายที่เสนอไว้ต่อประชาชน การลงโทษรัฐบาลจึงเกิดขึ้นได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงเสมือนตัวแทนของคนทั้งสังคม

**๔. การมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ (influencing policy)** ในบริบทของการเลือกตั้งแต่ละครั้งในแต่ละสังคม อาจจะไม่เหมือนกัน แต่ถ้าผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในสังคมอย่างดี และลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัครและพรรคการเมืองที่น่าเสนอนโยบายที่เป็นรูปธรรมและมีรายละเอียดมากพอสมควรการเลือกตั้งในสังคมการเมือง

ประชาธิปไตยมักจะส่งผลไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งทางตรงและทางอ้อม

**๕. ให้การศึกษากับผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (educated voters)** โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการของการรณรงค์การเลือกตั้ง ผู้ออกเสียงเลือกตั้งจะรับรู้ข้อมูลข่าวสารหลาย ๆ ด้าน เท่าที่ต้องการอยากรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการเลือกตั้งของสังคมการเมืองประชาธิปไตยที่มีหลักการสำคัญว่าผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลข่าวสารได้อย่างอิสระและไม่มีข้อจำกัด ดังนั้นผู้ออกเสียงเลือกตั้งจึงมีโอกาสกว้างขวางที่จะได้เรียนรู้และศึกษาเกี่ยวกับผู้สมัคร พรรคการเมือง นโยบายในการหาเสียง ประเด็นสำคัญต่าง ๆ ทางการเมืองและนโยบายที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองนำเสนอต่อสาธารณชนเพื่อแข่งขันเอาชนะการตัดสินใจของผู้เลือกตั้ง ยิ่งผู้ออกเสียงเลือกตั้งมีเวลาและมีความสนใจในข้อมูลข่าวสารด้านใด ก็ยิ่งจะได้รับความรู้ความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ทางการเมืองลึกซึ้งมากขึ้น

**๖. ทำให้เกิดความชอบธรรม (building legitimacy)** การเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการทำให้เกิดความชอบธรรมการเมืองต่อผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เพราะเกิดขึ้นภายใต้กรอบของกฎหมายหรือหลักนิติธรรม และมีพิธีกรรมต่าง ๆ ที่คนในสังคมต่างได้รับรู้ถึงกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ และโดยผลของคะแนนเสียงที่ผู้สมัครและพรรคการเมืองได้รับจากประชาชน และที่สำคัญมากก็คือการเลือกตั้งเกื้อหนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้กรอบของการลงคะแนน การรณรงค์การเลือกตั้งที่ช่วยสร้างการยอมรับผลของการเลือกตั้งที่เกิดขึ้น

**๗. ส่งเสริมความเข้มแข็งของชนชั้นนำ (Strengthening elites)** เพราะการเลือกตั้งเป็นกระบวนการสำคัญที่บุคคลระดับชนชั้นนำทางการเมือง คือผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสามารถชี้แนะและควบคุมมวลชนได้ และในสถานการณ์บางลักษณะการเลือกตั้งยังช่วยต้านทานกระแสการปฏิวัติหรือความต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมอย่างรุนแรง ฝ่ายต่อต้านระบอบอาจเปลี่ยนแนวคิดมาสู่ทางสายกลาง โดยการเลือกตั้งจะเป็นช่องทางให้คนเหล่านี้หันมาสู่แนวทางตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ รัฐบาลใหม่สามารถเกิดขึ้นแทนรัฐบาลเก่าแต่ขณะที่ระบบการเมืองยังคงอยู่ ประชาชนจึงเป็นฝ่ายใช้อำนาจในการควบคุมรัฐบาลในเวลาเดียวกัน

**ประชาธิปไตย (democracy)** คำนี้สังคมไทยรับมาจากประเทศประชาธิปไตยตะวันตกที่ผสมผสานคำมาจากภาษากรีกที่ใช้เมื่อกว่า ๒,๕๐๐ ปีที่ผ่านมา คือคำว่า demos หมายถึงประชาชน (People) กับคำว่า kratos แปลว่าอำนาจ (power) หรือการปกครองของประชาชน จนถึงศตวรรษที่ ๑๙ ประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) แห่งสหรัฐอเมริกาจึงได้ให้นิยามยืนยันชัดเจนมากขึ้นอีกว่า “ประชาธิปไตยคือรัฐบาลหรือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (Democracy is the government of the people, by the people, and for the people.) ประเด็นที่ต้องนำมาคิดแยกแยะให้ชัดเจน ก็คือ

๑) ใครคือประชาชน

๒) ประชาชนปกครองหรือเป็นรัฐบาลอย่างไร และ

๓) การปกครองของประชาชนมีขอบเขตกว้างขวางมากเพียงใด

ประชาชนในความหมายง่าย ๆ และครอบคลุม ก็คือพลเมืองทุกคนที่อยู่ในประเทศ ในทางปฏิบัติของการเมืองประชาธิปไตยมักมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของประชาชนไว้ ในสังคมประชาธิปไตยก้าวหน้าของโลกปัจจุบันข้อจำกัดเกี่ยวกับประชาชนและความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนมีน้อยลงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การลงสมัครรับเลือกตั้งและการจัดตั้งพรรคการเมือง นอกจากนี้ไม่มีการจำกัดด้านเพศ ทรัพย์สิน ความรู้ เชื้อชาติและศาสนาแล้ว ยังมีการลดอายุลงต่ำกว่า ๒๐ ปี โดยถือว่าเป็นพลเมืองที่เป็นผู้ใหญ่สามารถรับผิดชอบตนเองได้แล้ว

ประชาชนแม้ว่านับได้ตั้งแต่คน ๆ เดียวคือปัจเจกบุคคล แต่ทุกคนที่สามารถเข้ามาร่วมเป็นกลุ่มเป็นความต้องการร่วมของกลุ่มในสังคมได้ ประชาชนจึงสามารถทำให้เกิดการปกครองหรือรัฐบาลที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนได้

ประชาชนปกครองตนเอง (self-rule) โดยสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจนโยบายสาธารณะได้หลายรูปแบบไม่เพียงแต่มีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านการเลือกตั้งตัวแทนในระดับต่าง ๆ ตามวาระที่ประชาชนสามารถคัดเลือกคนที่มีความคิดความเชื่อและพฤติกรรมตามที่ต้องการได้มากที่สุด หรือลงโทษตัวแทนที่ไม่ซื่อสัตย์ไม่สุจริตใจต่อประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไปก็ได้ ในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองผ่านกลไกการลงประชามติ (referendum) การประชุมมวลชน (mass meetings) ในระดับต่าง ๆ และการนำเสนอผ่านสื่อหรือช่องทางต่าง ๆ ที่เข้าถึงสมาชิกและคณะกรรมการต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรีและผู้นำรัฐบาลโดยตรง แต่รูปแบบที่เป็นทั่วไปและเกิดขึ้นตามวาระก็คือการตัดสินใจผ่านการเลือกตั้ง ในรูปแบบการมีส่วนร่วมทางอ้อมดังกล่าวมาแล้ว “การเลือกตั้ง” จึงมีความสำคัญมากและเป็นศูนย์กลางของการก่อเกิดและพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน

หมายความว่าผู้สมัครและพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งต้องนำเอาพันธสัญญาต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอไว้ในช่วงการรณรงค์เลือกตั้งไปปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงและส่งผลดีต่อสังคมส่วนรวม ถ้าทำได้หรือมีปัญหาติดขัดอะไรก็ต้องแจ้งต่อสาธารณชนตามความเป็นจริง เพราะตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งต้องทำงานตามวาระหรือช่วงเวลาที่ถูกหมายกำหนดไว้ และต้องลงสมัครแข่งขันกับคนอื่น ๆ และพรรคอื่นอีกเมื่อครบวาระ ถ้าต้องการจะได้รับตำแหน่งสาธารณะต่อเนื่องไปอีก ความซื่อสัตย์ซื่อตรงต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการทำงานอย่างมีความรับผิดชอบจึงเป็นเรื่องสำคัญของตัวแทนในการสร้างเสริมการเมืองประชาธิปไตยแบบตัวแทน

## วิเคราะห์การเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร

### ๑. มิติประชาธิปไตยในการเลือกตั้ง

ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง ได้เกิดการเลือกตั้งผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กทม.) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) รวม ๙ ครั้ง ตามตารางที่ ๑.๑ ตามข้อมูลและข้อเท็จจริงบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง กลุ่มและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง ผลการเลือกตั้ง

ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง คะแนนเสียงที่ลงให้กับผู้ชนะการเลือกตั้ง ผลที่เกิดขึ้นตามมาจนถึงการเลือกตั้งครั้งใหม่สามารถสรุปออกมาได้หลายประเด็นที่น่าสนใจ คือ

**๑.๑ มิติด้านผู้สมัครรับเลือกตั้ง** ตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรก พ.ศ. ๒๕๒๘ จนถึงครั้งที่ ๙ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือแม้แต่ครั้งล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๕ จำนวนผู้สมัครผู้ว่าฯ กทม. ก็มีจำนวนมาก คือ ตั้งแต่ ๑๐ คนถึง ๓๑ คน ในส่วนของ ส.ก. พรรคการเมืองหลายพรรคมักส่งผู้สมัครครบตามจำนวน ส.ก. ทั้งหมดใน ๕๐ เขต รวมทั้งส่งผู้สมัคร ส.ข. ด้วย

ตารางที่ ๑.๑ สถิติและผลการเลือกตั้งกรุงเทพมหานครบางส่วน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๖๕

การเลือกตั้ง พ.ศ.	ผู้ว่าราชการ กทม.			ร้อยละ ผู้ใช้สิทธิ	สมาชิกสภา กทม. (ส.ก.) ได้รับเลือกตั้ง แยกตามสังกัด
	จำนวน สมัคร (คน)	ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง	คะแนน		
๑) ปี ๒๕๒๘	๑๐	พลตรี จำลอง ศรีเมือง (กลุ่มรวมพลัง)	๔๘๐,๒๓๓	๓๔.๖๕	พรรคประชาธิปัตย์ได้ ๓๔ คน -
๒) ปี ๒๕๓๓	๑๖	พลตรี จำลอง ศรีเมือง (กลุ่มพลังธรรม)	๗๐๓,๖๗๑	๓๕.๘๕	พรรคพลังธรรมได้ ๕๐ คน -
๓) ปี ๒๕๓๕	๑๙	ร.อ.กฤษฎา อรุณวงษ์ ณ อยุธยา (พรรคพลังธรรม)	๓๘๓,๖๖๘	๒๓.๐๒	-
๔) ปี ๒๕๓๙	๒๙	นายพิจิตต รัตนกุล (กลุ่มมคงาน)	๗๖๘,๙๙๔	๔๓.๕๓	-
๕) ปี ๒๕๔๓	๒๓	นายสมัคร สุนทรเวช	๑,๐๑๖,๐๙๖	๕๘.๕๗	-
๖) ปี ๒๕๔๗	๒๒	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (พรรคประชาธิปัตย์)	๙๑๑,๔๔๑	๖๒.๕๐	เลือกตั้งปี ๒๕๔๙ ส.ก. ประชาธิปัตย์ ๓๖ คน ไทยรักไทย ๑๘ คน กลุ่มกบอิสระ ๓ คน ส.ข. ประชาธิปัตย์ ๒๐๔ คน ไทยรักไทย ๑๓๘ คน ชาติไทย ๗ คน และอิสระ ๘ คน

การเลือกตั้ง พ.ศ.	ผู้ว่าราชการ กทม.			ร้อยละ ผู้ใช้สิทธิ	สมาชิกสภา กทม. (ส.ก.) ได้รับเลือกตั้ง แยกตามสังกัด
	จำนวน สมัคร (คน)	ผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง	คะแนน		
๗) ปี ๒๕๕๑	๑๖	นายอภิรักษ์ โกษะโยธิน (พรรคประชาธิปัตย์)	๙๙๑,๐๑๘	๕๔.๑๘	-
๘) ปี ๒๕๕๒	๑๔	ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร (พรรคประชาธิปัตย์)	๙๓๔,๖๐๒	๕๑.๑๐	พรรคประชาธิปัตย์ ได้ ๔๕ คน พรรคเพื่อไทยได้ ๑๕ คน อิสระได้ ๑ คน
๙) ปี ๒๕๕๖	๒๕	ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร (พรรคประชาธิปัตย์)	๑,๒๕๖,๓๔๙	๖๓.๓๘	เลือกตั้งปี ๒๕๕๓ สังกัดกลุ่มการเมือง ๓๐ คน อิสระ ๒๗ คน (ว่าง ๓ ที่นั่ง)
๑๐) ปี ๒๕๖๕	๓๑	นายชัชชาติ สิทธิพันธุ์ (ผู้สมัครอิสระ)	๑,๓๘๖,๒๑๕	๓๑.๔๘	ผู้สมัคร ส.ก. รวม ๓๘๒ คน ส่วนใหญ่สังกัด พรรคการเมือง คือ ประชาธิปัตย์ พลังประชา รัฐ ก้าวไกลและเพื่อไทย

ที่มา : <http://www.thansettakij.com/politics> นรนิติ เศรษฐบุตรและคณะ, ชิงชัย กรุงเทพ ๒๕๕๑.  
กรุงเทพมหานคร: จริยสุนันทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๕๒ <http://kpi.ac.th/pdf>, ผู้จัดการออนไลน์, ๒๕๖๕.  
<https://www.mgronline.com/politics/detail/9650000048783>

ผู้สมัครผู้ว่าฯ มีทั้งลงสมัครอิสระและลงสมัครในนามพรรคการเมือง และหลายครั้งพรรคการเมืองไม่ได้ประกาศส่งใครลงสมัครแต่แก่นำพรรคบางคนก็ให้การสนับสนุนผู้สมัครบางคนหรือเป็นระบบพวก (factions) มากกว่าด้วยกลไกต่าง ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครผู้ว่าฯ บางคนที่ได้รับเลือกตั้งเคยลงสมัครทั้งในนามกลุ่มและในนามพรรคการเมือง ที่สำคัญคือ พลตรี จำลอง ศรีเมืองและนายพิจิตต รัตกุล โดย พลตรี จำลอง ศรีเมืองได้รับเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ ในนามกลุ่มรวมพลังและใน พ.ศ. ๒๕๓๓ ในนามพรรคพลังธรรม ส่วนนายพิจิตต รัตกุล ลงสมัครในนามกลุ่มมตงานเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้รับเลือกตั้ง แต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงสมัครนามพรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้รับการเลือกตั้ง

ผู้สมัครสมาชิกสภากรุงเทพฯ หรือ ส.ก. และแม้แต่สมาชิกสภาเขตหรือ ส.ข. โดยทั่วไป พรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครผู้ว่าฯ มักจะจัดผู้สมัครลงแข่งขันครบทุกเขตเต็มจำนวนที่จะพึงมีพึงได้ หรือ บางครั้งก็ส่งจนเกือบครบตามจำนวนที่นั่งทั้งหมด เช่นเดียวกับ กลุ่มที่จัดส่งผู้สมัครผู้ว่าฯ ก็จัดส่งผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นก็มีผู้สมัครอิสระอีกจำนวนหนึ่ง ดังกรณีเลือกตั้งตาม พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ พรรคและกลุ่มที่ส่งผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ได้เป็นจำนวนมากก็คือ พรรคประชาธิปัตย์ (ปชป.) พรรคประชากรไทย (ปชท.) พรรคมวลชน (มช.) กลุ่มกรุงเทพก้าวหน้าและกลุ่มรวมพลัง เลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๓ ก็ยังคงเป็นพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทยและพรรคพลังธรรม จนถึงการเลือกตั้งครั้งล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๕ มีผู้สมัครทั้ง ๕๐ เขต รวมกันถึง ๓๘๒ คน จากจำนวน ส.ก. ที่พึงมีพึงได้ ๕๐ ที่นั่ง พรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่ส่งผู้สมัคร ส.ก. ก็คือพรรคและกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองเด่นชัดอยู่ในเวลานี้ คือพรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชารัฐ พรรคไทยสร้างไทย พรรคก้าวไกล พรรคกล้าและกลุ่มรักษ์กรุงเทพ (<http://www.matichon.co.th> > news และ <http://www.bangkokbiznews.com> > ค้นคว้า ๙ เมษายน ๒๕๖๕)

๑.๒ สาระสำคัญเกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วใน ๑.๑ ว่า ผู้สมัครผู้ว่าฯ มีทั้งผู้สมัครอิสระ สมัครในนามพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง หรือแม้แต่ประกาศว่าสมัครในนามอิสระ แต่เนื่องจากเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เคยสังกัดพรรคการเมือง จึงมีแกนนำพรรคเดิมที่เคยสังกัดบางคนให้การสนับสนุน รูปแบบการลงสมัครดังกล่าวนี้มักมีผลต่อวิธีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครแต่ละคนในรูปแบบอย่างเป็นทางการหรือปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ก็ได้แก่

๑.๒.๑ การติดป้ายหาเสียงตามฟุตบอลและสถานที่สาธารณะต่าง ๆ โดยทั่วไปผู้สมัครในนามพรรคการเมืองที่มีความพร้อมทุกด้าน และมีโอกาสที่จะชนะเลือกตั้ง มักจะติดป้ายหาเสียงหลายขนาดและติดในพื้นที่ทุกเขตของ กทม. ในกรณีผู้สมัครผู้ว่าฯ ส่วนผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ที่สังกัดพรรค มักจะมีป้ายหาเสียงติดอยู่ทั่วไปในพื้นที่ที่ลงสมัคร และมักนิยมติดภาพถ่ายคู่กับผู้สมัครผู้ว่าฯ ของพรรคเดียวกัน ส่วนผู้สมัครอิสระ ถ้าเป็นคนที่มีชื่อเสียงและมีความพร้อมด้านเงินทุนพอสมควรก็มีการติดป้ายหาเสียงเช่นกัน แต่มักจะมีจำนวนน้อยหรือมีความถี่ที่ติดในแต่ละพื้นที่ไม่มากนัก ผู้สมัครอิสระที่มีเงินทุนน้อย หรือไม่มีผู้สนับสนุนมีป้ายหาเสียงติดน้อยมาก บางคนไม่มีการติดป้ายหาเสียงเลย

๑.๒.๒ การออกเดินพบปะประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ผู้สมัครมักจะใช้วิธีการนี้ เพราะไม่ต้องลงทุนมาก ยกเว้นจะต้องมีบัตรมีкарดขนาดเล็กหรือใบปลิวที่มีรูปภาพและเบอร์ผู้สมัครไว้แจกจ่ายเพื่อให้ประชาชนได้อ่านและจดจำได้ด้วย อย่างไรก็ตามการเดินไปตามสถานที่สาธารณะเพื่อพบปะประชาชน เช่น ตลาดสด ศูนย์การค้า ตลาดนัด สถานที่ทำงาน ฯลฯ ก็มักเกิดความแตกต่างกันชัดเจนในระหว่างผู้สมัครแต่ละคน ถ้าเป็นผู้สมัครผู้ว่าฯ ที่ลงสมัครในสังกัดพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองใหญ่ มีการส่งผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ในทุกเขต นอกจากจะมีทีมผู้สนับสนุนสนับสนุน หรือหลายสิบคนร่วมลงพื้นที่ช่วยเหลือในการชูป้ายหาเสียง แจกบัตรเบอร์และพบปะประชาชนแล้ว ยังอาจมีการใช้รถยนต์แห่ป้ายหาเสียงตามไปด้วยหลายคัน มีผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ในพื้นที่ร่วมเดินรณรงค์หาเสียง นอกจากจะเกิดขึ้นเป็นมหรธรรมหาเสียงที่คึกคักเรียกความสนใจจากประชาชนได้อย่างมากแล้ว สื่อมวลชนและสื่ออื่น ๆ ยังมีการส่งผู้สื่อข่าวติดตามรายงานข่าวและสัมภาษณ์ประเด็นต่าง ๆ เพื่อเผยแพร่อีกด้วย ทำให้เกิดมติดการรณรงค์หาเสียงในหลากหลายมิติและมีความได้เปรียบผู้สมัครอิสระหรือผู้สมัครในนามกลุ่มการเมืองแต่ไม่ได้ส่งผู้สมัคร

ส.ก. และ ส.ข. และมีทีมงานช่วยเหลือเพียงไม่กี่คนอย่างเห็นได้ชัดเจนน เพราะคนกลุ่มหลัง การเดินพบปะประชาชน มักจะไม่ใช่ข่าวย่อยแพร่ทางสื่อมวลชนและสื่อต่าง ๆ หรือเป็นข่าวเพียงเล็กน้อย หรือถูกนำเสนอในเวลาสั้น ๆ หรือจำกัด

๑.๒.๓ การใช้รถยนต์แห่ป้ายและเปิดเสียงประชาสัมพันธ์ผู้สมัครและนโยบายหาเสียง เพื่อเป็นการเน้นย้ำให้ประชาชนจดจำและทำให้ผู้สมัครเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในหมู่ประชาชนทุกพื้นที่ เพราะกรุงเทพฯ มีพื้นที่ที่กว้างขวางกว่า ๑,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร ผู้สมัครจึงไม่สามารถออกไปพบปะประชาชนในทุกถนนและทุกตรอกซอกซอยได้ การใช้วิธีการดังกล่าวนี้ ผู้สมัครที่มีพรรคการเมืองสนับสนุนและมีความพร้อมมากมักดำเนินการทุกคน รวมทั้งผู้สมัคร ส.ก.บางคนหรือบางทีม แต่ผู้สมัครอิสระและขาดเงินทุน จะไม่สามารถทำได้ แม้ว่าค่าใช้จ่ายโดยรวมจะไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตั้งเพดานไว้ก็ตาม

๑.๒.๔ การจัดเวทีปราศรัยหาเสียง ผู้สมัครผู้ว่าฯ ในนามพรรคการเมืองและมีความพร้อมในด้านทีมงานหรือคนและเงินทุนสามารถจัดปราศรัยได้หลายรูปแบบทั้งกลุ่มเล็กและกลุ่มใหญ่และสามารถดึงดูดคนและระดมคนมานั่งฟังการปราศรัยได้เป็นจำนวนมากและยังสร้างความสนใจให้กับผู้สื่อข่าวและสำนักข่าวหลักๆ ของประเทศและสื่ออื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวาง สื่อจึงมักนำเสนอรายงานข่าวสดถึงเวทีปราศรัยของผู้สมัครในนามพรรคต่าง ๆ

ถ้าเป็นเวทีปราศรัยของผู้สมัครผู้ว่าฯ ในพื้นที่เขตต่าง ๆ ก็มักจะมีบรรดาผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ในนามพรรคเดียวกันมาร่วมปรากฏตัวบนเวที เพื่อแนะนำตัวต่อประชาชนด้วย ถ้าเป็นเวทีใหญ่ เช่น จัดปราศรัยบนพื้นที่สนามหลวง นอกจากบรรดาผู้สมัคร ส.ก. ส.ข. และผู้สนับสนุนหลายกลุ่มแล้ว หัวหน้าพรรคและแกนนำพรรค รวมทั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงที่ให้การสนับสนุนมักมาร่วมปรากฏตัวบนเวทีและปราศรัยกับประชาชนด้วย ความสนใจของสื่อต่าง ๆ และประชาชนจึงมักจะมีมากขึ้นในเวลาเดียวกัน

ส่วนผู้สมัครอิสระและผู้สมัครที่ไม่มีเงินทุนมากเพียงพอ มักจะไม่จัดเวทีปราศรัย เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง และต้องมีคนช่วยดำเนินงานหลายคน ผู้สมัครอิสระส่วนใหญ่จึงหมดโอกาสเผยแพร่ความคิดและแสดงความรู้ ความสามารถต่อสาธารณชนผ่านเวทีปราศรัย

๑.๒.๕ การให้สัมภาษณ์ผ่านสื่อและการเข้าร่วมช่องทางในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ที่สื่อมวลชนหรือหน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ จัดขึ้น การหาเสียงรูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ผู้สมัครไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือไม่ต้องลงทุนมาก และมีสื่อหลากหลายรูปแบบ ตลอดจนหน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ ที่สนใจจัดขึ้น และเชิญผู้สมัครผู้ว่าฯ เข้าไปร่วมตามรูปแบบต่าง ๆ ที่มีจัดขึ้น ตั้งแต่การสัมภาษณ์ในประเด็นต่าง ๆ การแสดงวิสัยทัศน์ร่วมกับผู้สมัครคนอื่น ๆ ในประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญของ กทม. เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด และปัญหาด้านการศึกษา เป็นต้นไปจนถึงรูปแบบที่เรียกว่าการประชุมนิสัยทัศน์ในประเด็นที่มีผู้ดำเนินรายการจัดเตรียมประเด็นและคำถามจากฐานข้อมูลและข้อเท็จจริงต่างๆ และเปิดกว้างให้ผู้สมัครได้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถของตนเอง

การประชุมวิสามัญชนดังกล่าวข้างต้น มักมีการจัดขึ้นโดยสื่อและสถานการศึกษาบางแห่ง ในเกือบทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้ง และมักจะมีการเชิญผู้สมัครผู้ว่าฯ ที่มีชื่อเสียงหรือมีการคาดหมายว่ามีโอกาสจะชนะการเลือกตั้งสูง หรือ “ตัวเก็ง” การเลือกตั้งเข้าร่วม โดยในการเลือกตั้งส่วนใหญ่หนึ่งในตัวเก็ง ๒-๓ คนมักได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าฯ มีเพียงการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ นายสมัคร สุนทรเวช เป็นผู้สมัครตัวเก็งคนหนึ่งที่ไม่เคยเข้าร่วมการประชุมวิสามัญชนในเวทีใดๆ ที่มีการจัดขึ้นเลย

๑.๒.๖ หาเสียงผ่านสื่อมวลชนที่หน่วยงานรัฐบาลเป็นเจ้าของ ตามเวลาที่กำหนดไว้เท่ากัน วัตถุประสงค์ก็คือเพื่อให้ผู้สมัครผู้ว่าฯ ทุกคนได้แนะนำและนำเสนอนโยบายและความคิดต่าง ๆ ต่อประชาชนในเวลาที่เหมาะสม ผ่านทางสื่อมวลชนของรัฐบาลทั้งสถานีวิทยุโทรทัศน์และสถานีวิทยุกระจายเสียง ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยครั้งนั้นให้เวลาผู้สมัครผู้ว่าฯ ในการหาเสียงผ่านสื่อรัฐบาล คนละ ๓๐ นาที

๑.๓ การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการและมีลักษณะเป็นความลับเฉพาะของแต่ละคน การศึกษาวิจัยเชิงลึกหลายงานเกี่ยวกับการเลือกตั้งของไทยทุกระดับ มักค้นพบว่าการหาเสียงที่ไม่เปิดเผยแต่เป็นที่รับรู้กันทั่วไปในหมู่ผู้ออกเสียงเลือกตั้งหรือแม้แต่ในบรรดาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทุกระดับและเป็นวิธีการเลือกตั้งที่ทุกฝ่ายที่รับรู้ รวมทั้งผู้สมัครจำนวนมากต่างก็มีข้อสรุปคล้ายคลึงกันว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงคือสามารถทำให้ได้รับคะแนนเป็นจำนวนมากจนถึงระดับที่สามารถเอาชนะการเลือกตั้งในระบบการรับคะแนนเสียงข้างมากรอบเดียวหรือคะแนนข้างมากธรรมดา (simple majority) ที่ไทยใช้ในระบบเขตเลือกตั้งและการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกรูปแบบได้ค่อนข้างง่าย

สมบัติ จันทร์วงศ์ (๒๕๓๖) ศึกษาวิจัยและเขียนงานเลือกตั้งวิกฤต : ปัญหาและทางออก พบว่าการเลือกตั้งในระดับชาติของไทยใช้การหาเสียงที่ไม่เปิดเผยเพราะได้รับผลสำเร็จดี โดยต้องใช้คน ๒ ประเภทคือ ผู้มีอิทธิพลและหัวคะแนน ซึ่งบางครั้งก็เป็นคนๆ เดียวกัน และถ้าคนสองประเภทนี้ให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใดที่มีโอกาสสูงที่จะได้รับเลือกตั้งเพราะผู้มีอิทธิพลเป็นคนกว้างขวาง รู้จักคนมากมีคนในพื้นที่มาพึ่งพาอาศัยจำนวนมาก คนจึงเกรงใจและมักจะทำตามเมื่อผู้มีอิทธิพลขอให้ลงคะแนนให้ผู้สมัครคนใด หัวคะแนนก็เป็นคนกว้างขวางในพื้นที่และอาจมีลักษณะอื่น ๆ ด้วย เช่นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เช่น ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และครู เป็นต้น หรือบางคนเป็นเจ้าของกิจการบางอย่าง เจ้าของบ่อนการพนัน เจ้ามือหวยใต้ดิน ฯลฯ และแบ่งได้หลายระดับ เช่น ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านจนถึงระดับคุ้มหรือกลุ่มหมู่บ้านหรือเฉพาะซอยบางซอย ส่วนในระดับการเมืองท้องถิ่น ก็มีทั้งอำนาจทั้งโดยตรงและโดยอ้อมของข้าราชการทุกฝ่ายทุกระดับที่อาจส่งผลเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้สมัครได้ หรือแม้แต่มีการทุจริตแก้ไขบัตรเลือกตั้ง เพื่อช่วยเหลือผู้สมัครบางคนได้ ทำให้การหาเสียงอย่างไม่เป็นทางการหรือไม่เปิดเผยมีค่าใช้จ่ายสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายให้หัวคะแนนจัดตั้งเพราะมีผลต่อคะแนนเสียงมากที่สุด และสามารถจ่ายในรูปการอุทิศสิ่งสาธารณประโยชน์ให้ท้องถิ่นแทนการจ่ายเป็นเงินเพียงอย่างเดียว เช่น การสร้างถนน

การทำบ่อน้ำหรือแม้แต่ให้เงินสบทบทุนในกองทุนของชุมชน หรือหมู่บ้าน เป็นต้น แต่ที่ต้องจ่ายมากที่สุด คือ จ่ายชื่อเสียงเพราะค่าคะแนนเสียงจะมีสูง-ต่ำไม่เท่ากัน ตามปัจจัยหลายอย่าง เช่น อัตราการจ่ายของคู่แข่ง หรือจะจ่ายครั้งเดียวหรือจะจ่ายหลายระลอก เป็นต้น และต้องซื้อจำนวนมากเพียงพอ จึงจะมีโอกาสชนะ การเลือกตั้ง และยังซื้อจำนวนมากก็ยิ่งจำเป็นต้องจ่ายเงินมากด้วยเช่นกัน

งานศึกษาวิจัยของสมบัติ จันทรวงศ์ ข้างต้นให้ข้อมูลความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหา เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นของไทยได้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการ หาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เปิดเผย โดยจัดระบบห้วคะแนนที่มีลักษณะถาวร หรือผูกขาดการควบคุมคะแนนเสียง ต่อเนื่องยาวนานระหว่างผู้สมัครที่มีอิทธิพลในพื้นที่กับบรรดาห้วคะแนน ห้วคะแนนกับผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และผู้สมัครกับผู้ออกเสียงเลือกตั้งโดยตรง และการเลือกตั้งที่ไม่เปิดเผยโดยใช้ระบบห้วคะแนนและผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ให้การสนับสนุนผู้สมัครบางคนยังคงดำรงอยู่ต่อเนื่องกับกระบวนการเลือกตั้งทุกระดับ รวมทั้งโน้มเอียงจะกลายเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุดต่อผลการเลือกตั้งในทุกระดับและทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง นอกจากนี้วิธีการเลือกตั้งแบบไม่เปิดเผยยังมีการใช้วิธีการอื่นๆ ที่มีความซับซ้อนและสัมพันธ์กับวิถีชีวิต ของคนในพื้นที่เกือบเป็นเนื้อเดียวกันอีกด้วย กล่าวคือ สัมพันธ์กับโครงสร้างของระบบอุปถัมภ์ระหว่าง คนในสังคม อิทธิพลของนายจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการและบริษัทห้างร้าน ธุรกิจ ต่าง ๆ ที่มีกจนเป็นธุรกิจของผู้สมัคร และผู้มีอิทธิพลในจังหวัดหรือพื้นที่ที่เป็นเขตเลือกตั้ง ในการเลือกตั้ง ท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ที่มีการแข่งขันสูง ผู้ที่ต้องการจะชนะการเลือกตั้งบางคนใช้วิธีการซื้อหน่วยเลือกตั้ง หรือกรรมการหน่วยเลือกตั้งแต่ละหน่วยที่มีไม่ต่ำกว่า ๗ คนและเจ้าหน้าที่ตำรวจประจำหน่วยเลือกตั้ง หน่วยละ ๒ คน ดังที่ปรากฏข้อเท็จจริงและเป็นคดีความฟ้องร้องและศาลได้พิพากษาลงโทษไปแล้ว ที่จังหวัดสมุทรปราการในการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ในหลายจังหวัดที่อยู่ห่างไกลกรุงเทพฯ มีการจัดรถยนต์ หลายประเภทมารับผู้ออกเสียงเลือกตั้งที่อยู่ในกรุงเทพฯ และจังหวัดปริมณฑลเพื่อให้ไปลงคะแนนให้ผู้สมัคร ที่ลงทุนจ่ายค่าเช่าเหมารถและให้เงินชื่อเสียงอีกจำนวนหนึ่ง ยิ่งถ้าเป็นการเลือกตั้งองค์การบริหาร ส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลผู้สมัครกับห้วคะแนนจะสามารถคำนวณได้เกือบ ๑๐๐% เลยกว่าต้องซื้อเสียงจาก ผู้ออกเสียงจำนวนกี่คนจึงจะได้คะแนนมากกว่าคู่แข่งและชนะการเลือกตั้ง เพราะจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีตั้งแต่พันไปจนถึงหมื่นคนแล้วแต่ขนาดและระดับขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือเป็นจำนวน ไม่มากจนไม่สามารถบริหารจัดการได้

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ กกต.ได้เข้ามาทำ หน้าที่บริหารและควบคุมการเลือกตั้ง กทม. แทนกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ กกต. ก็พยายามณรงค์เกี่ยวกับการทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งที่มีอยู่หลายลักษณะ รวมทั้งการทุจริตเลือกตั้ง แม้ว่า กกต.ยังไม่พบการทุจริตซื้อเสียงชัดเจนในการเลือกตั้งของ กทม. แต่ก็พบพฤติกรรมผิดกฎหมาย บางอย่าง รวมทั้งการขาดคุณสมบัติของผู้สมัคร ในการเลือกตั้ง กทม. ครั้งล่าสุด พ.ศ. ๒๕๖๕ นายแสวง บุญมี เลขาธิการ กกต. ก็ออกมาแจ้งเตือนผู้สมัครและเปิดเผยว่า กกต.ประกาศตั้งรางวัลผู้ที่ชี้เบาะแสการทุจริตที่มี เงินรางวัลสูงสุดถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาทด้วย (ประกาศตั้งรางวัล ... <http://tnnthailand.com> > politics)

จากประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่ได้นำเสนอมาข้างต้น การเลือกตั้ง กทม. แสดงให้เห็นมิติด้านประชาธิปไตยบางด้านที่เป็นในระดับพื้นฐานก็คือการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงออกทางการเมือง ตั้งแต่ระดับของการติดตามข่าวสารทางการเมือง การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นทางการเมือง การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตัวแทนไปจนถึงระดับการลงสมัครรับเลือกตั้ง และการเข้าไปมีตำแหน่งใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองสำหรับผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ

เมื่อมีการเลือกตั้ง กทม. ทุกครั้ง รวมจำนวน ๙ ครั้งระหว่าง พ.ศ. ๒๕๒๘-๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๐ ใน พ.ศ. ๒๕๖๕ ก็อาจหมายถึงการวางพื้นฐานของประชาธิปไตยด้านนี้ทุกครั้ง แต่ก็ขึ้นอยู่กับคน กทม. เอง โดยเฉพาะคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนแต่ละกลุ่มเองในการรับรู้หรือเรียนรู้เกี่ยวกับการเลือกตั้ง กทม. และตัดสินใจว่าจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในส่วนใดและมากน้อยเพียงใด

## ๒. ประเด็นปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตย

๒.๑ ประเด็นที่ยังเป็นปัญหาสำคัญก็คือการแข่งขันในการเลือกตั้งที่ไม่สามารถวัดได้ชัดเจนถึงความเสมอภาคและเป็นการแข่งขันเลือกตั้งที่แท้จริงในระบบประชาธิปไตย ระบบเลือกตั้งเปิดทางให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายและมีเงินค่าสมัคร ๕๐,๐๐๐ บาท กรณีสสมัครผู้ว่าฯ ลงสมัครได้ และ กกต. ก็ได้ประกาศเพดานค่าใช้จ่ายสูงสุดไว้ตั้งแต่เลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๓ คือ ๓๗ ล้านบาทต่อผู้สมัครผู้ว่าฯ แต่ละคน มีการจัดเวลาสำหรับการแนะนำตนเอง เสนอนโยบายและแนวคิดต่าง ๆ สำหรับชกฐนหรือ โนมิน่าวให้ประชาชนเกิดความนิยมผ่านสื่อมวลชนบางประเภทสำหรับผู้สมัคร ด้วยเวลาเท่ากันคือ ๓๐ นาทีต่อคน

ระบบเลือกตั้งดังกล่าวนี้ ถ้าพิจารณาให้ดีๆ พบว่า นอกจากจะไม่ส่งเสริมการแข่งขันการเลือกตั้งที่เสมอภาคและยุติธรรมแล้วยังส่งเสริมการเมืองธนาธิปไตย (Plutocratic Politics) มากกว่าการเมืองประชาธิปไตยยิ่งไปกว่านั้นผู้สมัครที่มีเงินทุนมากยังสามารถใช้วิธีการหาเสียงที่ไม่เปิดเผยที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงในการได้คะแนนเสียงได้อีกด้วยที่ กกต. ยังไม่สามารถจะทำให้โปร่งใสขึ้นมาได้ ข้อเท็จจริงที่มีคนจำนวนมากตั้งข้อสังเกตมานานแล้ว ก็คือผู้ว่าฯ กทม. มีเงินเดือน ๆ ละแสนกว่าบาท ถ้าอยู่ครบ ๔ ปีจะได้รับเงินเดือนทั้งสิ้นราว ๕ ล้านบาทกว่าบาท แต่ผู้สมัครที่มีเงินทุน มีพรรคการเมืองและนักธุรกิจบางคนสนับสนุนสามารถลงหาเสียงได้สูงสุดตามกฎหมายถึง ๓๗ ล้านบาท เพียงข้อมูลดังกล่าวนี้ก็ดูไม่มีเหตุผล แต่มีลักษณะที่ขัดแย้งกับแข่งขันที่แท้จริงตามระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก และถ้าคิดในด้านลบคือมีการตั้งเป้าหมายกันไว้แล้วระหว่างผู้สมัคร พรรคหรือกลุ่มและนักธุรกิจที่สนับสนุนว่าเพื่อให้ชนะได้คะแนนมากที่สุดต้องใช้เงินอีกจำนวนหนึ่งเพื่อการหาเสียงที่ไม่เปิดเผยผ่านระบบหวัคคะแนนและผู้มีอิทธิพลในแต่ละพื้นที่ที่มีผู้สมัคร ส.ก. และ ส.ข. ร่วมสนับสนุนกระบวนการดังกล่าวนี้ด้วยและการลงทุนดังกล่าวนี้ก็เพื่อการยิงนัดเดียวได้นกสองตัว กล่าวคือ ตัวแรกได้ตำแหน่งผู้ว่าฯ ที่ผู้สมัครไม่ต้องลงทุนใด ๆ แต่เป็นเพียง “ตัวเชิด” ที่คนเชิดจะได้นกตัวที่สองคือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกั้งงานของกรุงเทพฯ

โดยตรงทั้งทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ โครงการด้านความสะอาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โครงการด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการและอื่น ๆ อีกมากที่มีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาทในแต่ละปี

ถ้าในการเลือกตั้ง กทม. เป็นจริงตามการมองในแง่ลบดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่เกิดจากทั้งการจัดวางระบบและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่ไม่เปิดเผยที่เปิดโอกาสให้คนที่มีเงินลงทุนสามารถลงทุน และได้ผลสำเร็จตามเป้าหมายก็จะเป็นทั้งการทำลายระบบการแข่งขันเลือกตั้งและทำลายคุณค่าและการพัฒนาประชาธิปไตยจากการเลือกตั้ง กทม. ที่ผ่าน ๆ มา ๘-๙ ครั้ง จึงไม่สามารถเกิดการเมืองประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับปัญหาการเมืองในระดับชาติ

๒.๒ ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน คน กทม. และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่ติดตามข่าวสารข้อมูลการเลือกตั้งผ่านสื่อมวลชนประเภทสถานีโทรทัศน์มากที่สุดในยุคก่อนที่จะเกิดสื่อสังคมหรือสื่อใหม่หลากหลายในช่วงตั้งแต่เลือกตั้ง กทม. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นมา และผู้สมัครในการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและท้องถิ่นก็เริ่มหาเสียงผ่านสื่อใหม่กันอย่างกว้างขวาง ส่วนคนที่ไม่มีความติดตามจากสื่อมวลชนหรือไม่มีโอกาสไปรับฟังการปราศรัยหรือแสดงวิสัยทัศน์ตามเวทีต่าง ๆ ก็สามารรถได้รับข่าวสารข้อมูลผ่านป้ายหาเสียงที่ติดตั้งตามเสาไฟฟ้าและสถานที่สาธารณะทั่วไปในเวลาออกนอกบ้าน ในแง่ดีและไม่ดีก็คือผู้สมัครที่มีความพร้อมและติดตั้งป้ายจำนวนนับหมื่นป้ายจึงมีความได้เปรียบผู้สมัครที่มีป้ายน้อยกว่า

ในความเป็นจริงของการออกไปลงคะแนนเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้งที่พบว่าการเลือกตั้งทั้ง ๘ ครั้ง (ไม่นับการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๕) การเลือกตั้ง ๔ ครั้งที่มีร้อยละของผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีมากกว่า ๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่การเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมา โดยมากที่สุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ คน กทม. ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งถึงร้อยละ ๖๓.๓๘ ส่วนการเลือกตั้งที่มีคนออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ก็มีรวม ๔ ครั้งเช่นกัน น้อยที่สุดคือมีเพียงร้อยละ ๒๓.๐๒ เมื่อการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๓๕ ในครั้งนั้นนอกจากบรรยากาศการเลือกตั้งของ กทม. เอง โดยตรงแล้ว การเมืองระดับชาติที่กำลังตึงเครียดในช่วงเดือนเมษายน ซึ่งตรงกันวันเลือกตั้ง กทม. และคน กทม. หลายแสนคนกำลังออกมาชุมนุมประท้วงการสืบทอดอำนาจของผู้นำทหารที่ทำการรัฐประหาร ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็ส่งผลมาถึงการเลือกตั้ง กทม. ด้วย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคน กทม. ในการเลือกตั้ง กทม. ทุกครั้งจึงเป็นไปในลักษณะของการถูกชักจูงด้วยการเลือกตั้ง การพยายามโน้มน้าวใจโดยบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้สนับสนุนรวมทั้งบรรดาหัวหน้าคณะของผู้สมัคร การณรงค์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ของ กกต. และอิทธิพลของสื่อมวลชนและสื่ออื่นๆ ส่วนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เกิดจากความต้องการอยากได้ตัวแทนของประชาชนกลุ่มต่างๆ ใน กทม. เองไม่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนแต่อย่างใด หรือจะพูดอีกอย่างหนึ่งก็คือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบบนลงล่าง (top-down) ไม่ใช่จากล่างขึ้นบน (bottom-up) การไปออกเสียงลงคะแนนจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๒-๓ ปัจจัยคือ บรรยากาศทางการเมืองในช่วงเวลานั้น ความโดดเด่นของผู้สมัครบางคนและการณรงค์หาเสียงของผู้สมัครที่สามารถเข้าถึงผู้ออกเสียงเลือกตั้งได้ครอบคลุมแค่ไหน อย่างไรก็ตาม

## unสรุป

การเลือกตั้ง กทม. ยังเป็นการใช้แนวคิดและวางวัตถุประสงค์ไว้เพียงมิติเดียวที่เรียบง่าย คือ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามกฎหมายใน กทม. ได้ลงคะแนนเลือกผู้สมัครในตำแหน่งต่าง ๆ เข้าไปมีตำแหน่งตามระบบที่ได้กำหนดไว้ โดย กกต. ควบคุมและตรวจสอบตามศักยภาพด้านบุคลากรและกลไกอื่น ๆ ที่ กกต. มีอยู่ว่าเป็นไปตามกรอบของกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่มีการกระทำละเมิดกฎหมายชัดเจน ไม่มีการร้องเรียน หรือร้องเรียนแต่ไม่มีหลักฐานชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อสงสัยเกี่ยวกับการหาคะแนนเสียงด้วยวิธีการที่ไม่เปิดเผย กกต. ก็ไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสหรือเข้าไปทำลายวิธีการที่ผิดกฎหมายและศีลธรรมอันดีเหล่านั้น กกต. มักจะประกาศรับรองผู้ที่ได้คะแนนมากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ ตามระบบการคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากธรรมดาหรืออย่างง่าย ให้เป็นผู้ชนะและได้รับตำแหน่ง แล้วทุกอย่างก็เสร็จสิ้นลง ผู้ได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ว่าฯ บางคนต้องการลงสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ขณะที่ยังไม่ครบวาระ ๔ ปี ก็ลาออก หลายคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีทุจริตซื้อเรือ-รถดับเพลิง แม้ว่าภายหลังศาลได้พิจารณาว่าไม่มีความผิดเพราะไม่มีหลักฐาน เกือบทุกคนไม่สามารถนำเอานโยบายหาเสียงไปดำเนินการเป็นนโยบายจริงได้ทั้งหมด ผู้ว่าฯ หลายคนมีปัญหาขัดแย้งกับสภากรุงเทพฯ หรือกับ ส.ก. บางกลุ่ม บางคนถูกปลดโดยกฎหมายพิเศษของคณะรัฐประหาร ถ้าไม่นับนายธรรมนุญ เทียนเงิน ผู้ว่าฯ จากพรรคประชาธิปัตย์ จากการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็มี ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร จากพรรคประชาธิปัตย์ เช่นกัน จากการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๖ ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ได้มีกระบวนการติดตาม ตรวจสอบหรือมีช่องทางปฏิสัมพันธ์เชิงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงใด ๆ กับผู้ที่มีตำแหน่งจากการเลือกตั้งเลย

ที่ฝรั่งเศสระหว่างเดือนมีนาคมถึงเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นช่วงเวลาการเลือกตั้งประธานาธิบดีที่จัดระบบต่างจากเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเพราะที่อเมริกาผู้สมัครที่เป็นประธานาธิบดีอยู่ในเวลานั้นสามารถได้รับการรับรองเป็นผู้สมัครของพรรคที่สังกัดได้อีกในวาระที่สองและสามารถรณรงค์หาเงินสนับสนุนได้อย่างกว้างขวางและหาเสียงได้ต่อเนื่องนานเป็นปีก่อนถึงวันเลือกตั้ง ส่วนผู้สมัครของพรรคที่เป็นฝ่ายค้านหรือไม่มีตัวแทนเป็นประธานาธิบดีในเวลานั้นต้องรณรงค์หาเสียง หาเงินทุนหาผู้สนับสนุนตั้งแต่ในระดับคณะกรรมการในระดับเขตเล็ก ๆ ของพรรคที่มีผู้สมัครแข่งขันจำนวนนับสิบคน จนไปถึงระดับรัฐและระดับชาติจนได้รับการรับรองเป็นตัวแทนแข่งขันกับประธานาธิบดีของอีกพรรคหนึ่ง สหรัฐอเมริกาจึงแข่งขันกันเพียง ๒ พรรค ๒ คน ผู้สมัครจากพรรคที่สามมักไม่เกิดขึ้นบ่อยนักและไม่เคยเอาชนะการเลือกตั้งได้เลย แม้ว่าบางคนจะเป็นอดีตประธานาธิบดีก็ตาม ฝรั่งเศส ผู้สมัครมาจากพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีแนวทางและอุดมการณ์ทางการเมืองต่างกันสามารถลงสมัครได้เมื่อมีผู้ลงชื่อสนับสนุน (Sponsorship) ๕๐๐ คน จากเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งมาจากการเลือกตั้งราว ๔๒,๐๐๐ คน ที่สภารัฐธรรมนูญหรือศาลสูงฝรั่งเศสได้ประกาศรับรอง ส่วนเงินที่ใช้รณรงค์หาเสียงกฎหมายกำหนดไว้รอบแรกสูงสุด ๑๖.๘ ล้านยูโร รอบสองไม่เกิน ๕ ล้านยูโร มาจาก ๑. การรับบริจาคบุคคลธรรมดาให้พรรคได้ไม่เกิน ๗,๕๐๐ ยูโรต่อปี และให้กับการหาเสียงประธานาธิบดีไม่เกิน ๔,๖๐๐ ยูโร ๒. ผู้สมัครกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศ และ ๓. รัฐบาลจ่ายให้ครั้งหนึ่งของจำนวนที่ผู้สมัครจ่ายไปทั้งหมด

โดยผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการการบัญชีเลือกตั้งและการเงินทางการเมืองแห่งชาติ หรือ CNCCFP ถ้าผู้สมัครได้คะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ในการเลือกตั้งรอบแรก เพราะระบบเลือกตั้งของฝรั่งเศส ผู้สมัครต้องได้คะแนนจากผู้ลงคะแนนตั้งแต่ร้อยละ ๕๑ ขึ้นไป จึงจะได้รับการเลือกตั้ง ถ้ารอบแรกไม่ได้ผู้ชนะ เพราะมีผู้สมัครหลายพรรคก็ให้ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุด ๒ คนไปแข่งขันกันในรอบที่สอง (French Elections : ... <http://www.nr.dv.com> > French-elections ค้นคว้า ๑๓ เมษายน ๒๕๖๕)

การเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. คล้ายคลึงกับการเลือกตั้งในการเมืองระบบประธานาธิบดีของหลายประเทศ ถ้ามีการปฏิรูประบบเลือกตั้งให้คะแนนเสียงของประชาชนมีความสำคัญขึ้นอย่างชัดเจนและ ผู้สมัครต้องได้รับรองจากคนหลากหลายอาชีพในพื้นที่การแข่งขันการเลือกตั้งจะพัฒนาไปสู่ความเสมอภาคมากขึ้น พร้อม ๆ กับการเสริมคุณค่าของการเมืองประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีความหมายเพราะยังจัดวางระบบให้โปร่งใสและให้ประชาชนมีอิสระและศักดิ์ศรีในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการการเลือกตั้งมากเท่าใด การเลือกตั้งย่อมมีคุณค่าและส่งผลดีต่อคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้นเท่านั้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ภาษาไทย

สมบัติ จันทร์วงศ์. (๒๕๓๐). *การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา

\_\_\_\_\_ . (๒๕๓๖). *เลือกตั้งวิกฤติ : ปัญหาและทางออก*. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ  
เสนีย์ คำสุข. (๒๕๕๘). *มติประชาธิปไตยในการเลือกตั้งทั่วไป ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มติการแข่งขันในการ  
จัดตั้ง ผู้สมัครของพรรคการเมือง ๔๑ พรรค*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

ภาษาอังกฤษ

Heywood, Andrew. (2007). *Politics*. New York : Palgrave Macmillan

Lukes, Steven. (2004). *Power : A Radical View*. Basingstoke and New York : Palgrave  
Macmillan

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ผู้จัดการออนไลน์. (๒๕๖๕). *กต.กทม.ประกาศผลการนับคะแนนเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. “ซัชชาติ” ทูบสถิติได้  
๑,๓๘๖,๒๑๕ คะแนน*. สืบค้นเมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕. จาก [https://mgronline.com/  
politics/detail/9650000048783](https://mgronline.com/politics/detail/9650000048783)

<https://www.bbs.com>

<https://www.thairath.co.th/politics>


<https://tnnthailand.com/politics>

<https://thaipost.net>

<https://www.thansettaakit.com/politics>

<https://www.bangkokbiznews.com>

<https://www.matichon.co.th/news>



**ยูเครน** : ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับ**รัสเซีย**  
ก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย

ธโรธร ตูทองคำ\*

---

\* รองศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

“

ความสัมพันธ์ระหว่าง**รัสเซียกับยูเครน**

เป็นไปอย่างต่อเนื่องมานานนับพันปี

**ทั้งที่เป็นรูปธรรมจากพื้นที่ และนามธรรม**

จากความคิดทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมา

และชาติพันธุ์

”

การรุกรานยูเครนของรัสเซียจากการทำสงครามตามแบบที่ถือกำเนิดนับตั้งแต่วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๒ นับเป็นจุดเริ่มต้นความขัดแย้งที่เป็นสงครามครั้งสำคัญในยุโรปนับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ภาคพื้นทวีปของยุโรปกลายเป็นสมรภูมิรบที่สำคัญครั้งที่ ๒ ภายหลังสงครามเย็น จากสงครามระหว่างรัสเซียกับยูเครน ต่อเนื่องจากความขัดแย้งในอดีตยูโกสลาเวียที่ทำให้เกิดการสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ มีบทบาทช่วยเหลือวิกฤตการณ์โคโซโวจากการรุกรานของเซอร์เบียที่กลายเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ระหว่าง ค.ศ. ๑๙๙๘ ถึง ๑๙๙๙ นับเป็นสงครามครั้งแรกที่ถือกำเนิดในยุโรปในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ และมหาอำนาจ คือ รัสเซีย นับเป็นประเทศที่ปฏิบัติการหรือดำเนินการด้วยตนเอง ภายหลังจากการรุกคืบครั้งสำคัญของรัสเซียจากการยึดครองไครเมียของยูเครนใน ค.ศ. ๒๐๑๔ ก่อให้เกิดการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกที่มีต่อรัสเซีย สงครามที่ถือกำเนิดระหว่างรัสเซียกับยูเครนเป็นผลต่อเนื่องมาจากความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ ความไม่เชื่อใจ ที่สะสม สั่งสม และบ่มเพาะ จนกลายเป็นความขัดแย้ง ที่นำไปสู่ปัญหาที่สืบเนื่องตามมา ประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งระหว่างยูเครนกับรัสเซีย

นับเป็นสิ่งที่น่าสนใจ ซึ่งเป็นที่มาของบทความเรื่องยูเครน : ประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับรัสเซีย ก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายและวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลงของยูเครน ในความสัมพันธ์กับสหภาพโซเวียตก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของความขัดแย้ง ที่ต่อเนื่องถึงปัจจุบัน เนื้อหาของบทความแบ่งการนำเสนอสาระสำคัญเป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย ปฐมบท ของยูเครน : การถือกำเนิดและการสิ้นสุดของอาณาจักรเคียฟ ยูเครนจากการปกครองของมองโกล (ค.ศ. ๑๒๔๐ ถึง ๑๔๘๐) สู่ประวัติศาสตร์สมัยใหม่ และบทสรุป : ยูเครนกับประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับรัสเซีย ก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย

## ปฐมบทของยูเครน : การถือกำเนิดและการสิ้นสุดของอาณาจักรเคียฟ

ชนเผ่าสลาฟนับเป็นชนเผ่าที่มีเชื้อสายมากที่สุดในยุโรปชนเผ่าหนึ่ง มีถิ่นพำนักที่ภาคพื้นทวีป ในยุโรป แบ่งเป็นจำนวนสามกลุ่ม ประกอบด้วย ชาวสลาฟตะวันตก ที่สำคัญ คือ ชาวโพล ชาวเช็ก และ ชาวสโลวัก มีที่ตั้งถิ่นฐานที่สำคัญในโปแลนด์ เช็ก และสโลวาเกีย ในปัจจุบัน ชาวสลาฟตะวันออก ที่สำคัญ คือ ชาวรัสเซีย (Rus People) มีที่ตั้งถิ่นฐานที่เบลารุส ยูเครน และรัสเซียในปัจจุบัน และชาวสลาฟใต้ ที่สำคัญ คือ ชาวบัลแกเรีย ชาวมอลโดเวีย ชาวสโลเวเนีย ชาวโครแอต และบอสเนีย (กฤษณา พรหมเวศ, ๒๕๖๓, น. ๘-๙) นับตั้งแต่อดีต ชาวสลาฟตะวันออกพำนักอาศัยในยุโรปตะวันออก และตั้งถิ่นฐานบริเวณทะเลสาบ ลาโกด้า (Lake Lagoda) ด้านเหนือ ต่อเนื่องมาจนถึงทะเลดำด้านใต้ ส่วนหนึ่งตั้งถิ่นฐานพำนักอาศัยในดินแดน ด้านตะวันออกเฉียงเหนือและบริเวณทะเลอาซอฟ (Azov) ด้านใต้ เกษตรกรรมนับเป็นอาชีพหลักของ ชาวสลาฟตะวันออก ทำให้แตกต่างจากข้อค้นพบช่วงแรกที่มีสมมติฐานว่าการล่าสัตว์และการประมงเป็น อาชีพหลักของชาวสลาฟตะวันออก เมืองมีความสำคัญแตกต่างกันตามขนาดของเมือง ตั้งแต่การเป็นสถานที่ หลบภัยจากการมีมุลดินมหาศาลเป็นป้อมปราการขนาดใหญ่ไปจนถึงการเป็นสถานที่ที่เป็นศูนย์กลาง ด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่เจริญรุ่งเรือง นอฟโกรอด (Novgorod) ที่ตั้งบริเวณแม่น้ำโวลคอฟ (Volkhov) ซึ่งไม่ห่างจากทะเลสาบอิลเมน (Ilmen) และเมืองเคียฟ (Kiev) ที่ตั้งบริเวณตอนกลางของแม่น้ำ ดนีเปอร์ (Dnieper) นับเป็นตัวอย่างของเมืองที่มีความสำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างเมืองนอฟโกรอดกับ เมืองเคียฟก่อให้เกิดเส้นทางด้านเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ เส้นทางทางการค้าสายนอฟโกรอด-เคียฟ นับเป็น เส้นทางคมนาคมเพื่อเชื่อมระหว่างสแกนดิเนเวียกับไบเซนไทน์ นับเป็นพื้นฐานของความเจริญรุ่งเรืองและ ความมั่งคั่งด้านเศรษฐกิจที่เป็นศูนย์กลางของยุโรปตะวันออกก่อตัวนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๙ และเป็น เส้นทางขนส่งผ่านและขนส่งสินค้าออกจำนวนมากที่สำคัญ คือ ขนแกะตัดสั้น น้ำผึ้ง ขี้ผึ้ง ธัญญาหาร และทาส (มุสตี จันทวิมล, ๒๕๔๑, น. ๖)

นักประวัติศาสตร์จำนวนมากมีสมมติฐานที่ว่าชาวโนมอด (Nomad) ที่สำคัญ คือ กลุ่มชาวสกายเทียน (Scythian) นับเป็นชนกลุ่มแรกที่ตั้งถิ่นฐานที่ยูเครนก่อนคริสตกาล ภายหลังชนเผ่าสลาฟที่ภายหลัง กลายเป็นชาวสลาฟตะวันออกเข้ามาตั้งถิ่นฐานในบริเวณตอนกลางและด้านตะวันออกของยูเครน (กระทรวง

การต่างประเทศ, ๒๕๖๔) ชาวยูเครนมีต้นกำเนิดมาจากชาวสลาฟตะวันออก เฉกเช่นเดียวกับชาวรัสเซีย การตั้งถิ่นฐานช่วงเมือง แวนแคว้น และอาณาจักรแบบจารีต มีเจ้าปกครอง (Principalities) ที่ปรารถนาต่อต้าน การรุกรานของชนเผ่าเร่ร่อนเลี้ยงสัตว์และการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันเองระหว่างเมือง แวนแคว้น และ อาณาจักรทั้งหลาย ความขัดแย้งที่เป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงอำนาจใน ค.ศ. ๘๖๒ ทำให้มีการเชิญชาวสวีเดน จากคาบสมุทรสแกนดิเนเวียใช้กำลังทหารแทรกแซงความขัดแย้งเพื่อให้ปัญหายุติลง ส่งผลให้รูริก (Rurik) บุคคลที่มีเชื้อสายสวีเดนที่เป็นกลุ่มวาเรนเจียน (Varangian) ซึ่งเป็นกลุ่มชาวสวีเดนที่ทำการค้าทางทะเล หรือเป็นโจรสลัด สถาปนาเป็นกษัตริย์ นำไปสู่การสถาปนาราชวงศ์รูริก (Rurik Dynasty) หรือราชวงศ์ วาเรนเจียน ทำให้เป็นที่กล่าวกันว่ารูริก (Rurik) หรือรัสเซีย (Rus) เป็นรากศัพท์ของคำว่ารัสเซีย (Russia) ภายหลัง (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๓) ชาวรัสเซียที่มาจากสแกนดิเนเวีย นับเป็นส่วนสำคัญที่สร้างความ เป็นปึกแผ่นให้กับยูเครน (กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๖๔)

พระเจ้ารูริกแห่งราชวงศ์รูริกหรือราชวงศ์วาเรนเจียนนับเป็นกษัตริย์ที่มีความสำคัญภายหลังได้ รับเลือกเป็นผู้ปกครองเมืองนอฟโกรอด (Novgorod) เมืองที่มีที่ตั้งแถบทะเลบอลติก ใต้เมืองเซนต์ปีเตอส์เบิร์ก และห่างจากมอสโกว์ (Moscow) ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ที่เป็นพื้นที่ของรัสเซียในปัจจุบัน และสถาปนา ราชวงศ์รูริกใน ค.ศ. ๘๖๒ นับเป็นราชวงศ์ที่เก่าแก่มากที่สุดราชวงศ์หนึ่งในภาคพื้นทวีปของยุโรป ต่อเนื่อง จนถึง ค.ศ. ๑๘๕๒ (Princeton University, ๒๐๒๒) ความเป็นปึกแผ่นมั่นคงแข็งแรงนำมาสู่การแผ่ขยาย อำนาจและอิทธิพลสู่พื้นที่ลุ่มแม่น้ำดนีเปอร์จนเข้าสู่เมืองเคียฟใน ค.ศ. ๘๘๒ นับเป็นจุดเริ่มต้นของ ประวัติศาสตร์ของยูเครนและรัสเซีย จากการเป็นเมืองที่มีที่ตั้งบริเวณแม่น้ำดนีเปอร์ (Dnieper) นับเป็น เส้นทางคมนาคมเชื่อมต่อระหว่างรัสเซีย ยูเครน และเบารุส อาณาจักรเคียฟโจมตีจักรวรรดิไบแซนไทน์ ใน ค.ศ. ๙๖๐ ทำให้อำนาจและอิทธิพลของอาณาจักรเคียฟแผ่ขยายออกไปอย่างมั่นคงทั่วอาณาบริเวณ ทะเลดำ (กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๓, น. ๘-๑๐)

วาเรนเจียน (Varangian) นับเป็นชนกลุ่มแรกที่สถาปนารัฐสลาฟตะวันออกอย่างเป็นทางการเป็นรูปเป็นร่าง สร้างบ้านแปง เมืองเคียฟ (Kiev) นับเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดเมืองหนึ่ง เป็นศูนย์กลางการค้ากับชาวบอลติก และชาวคอนสแตนติโนเปิล นอฟโกรอด (Novgorod) เป็นเมืองหลวงและเป็นเมืองท่าที่สำคัญลำดับรอง เมืองสโมเลนสค์ (Smolensk) นับเป็นเมืองที่มีความสำคัญเช่นกัน (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๓) การ สถาปนาอาณาจักรรัสเซีย หรือเคียฟ แวนรัสเซีย (Kievan Rus) นับเป็นชื่อของจักรวรรดิโบราณที่นับตั้งแต่ คริสต์ศตวรรษที่ ๙ ของชาวยุโรปตะวันออก ภายหลังมีการสถาปนาเคียฟกลายเป็นศูนย์กลางของจักรวรรดิ (พิสิษฐกุลแก้วงาม, ๒๐๒๒) การรับศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ของอาณาจักรเคียฟใน ค.ศ. ๙๘๘ นับเป็นสัญลักษณ์ของการรับอารยธรรมตะวันตกเข้าไปในรัสเซีย ศาสนาเปรียบเสมือนลัทธิและอุดมการณ์ ที่ผูกพันชาวรัสเซียให้เกิดความรู้สึกความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางการเมือง (Hoetzsch, 1966, p. 18 อ้างใน จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๓) อาณาจักรเคียฟนับเป็นอาณาจักรที่มีความสำคัญและมีขนาดใหญ่ จากการที่มีเมืองในอาณาจักรไม่น้อยกว่า ๒๗๑ เมือง เมืองที่เก่าแก่ที่สุดถูกจัดตั้งประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๘ ถึง ๙ เมืองจำนวนหนึ่งถูกจัดตั้งประมาณคริสต์ศตวรรษที่ ๑๑ ถึง ๑๓ ก่อนถูกมองโกลทำลาย (สุคติ จันทวิมล,

๒๕๕๗, น. ๓๗-๓๘) มีประชากรมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๒ (Princeton University, 2022)

การเพิ่มพูนความมั่งคั่งด้านเศรษฐกิจจากการค้าที่เพิ่มความสำคัญมากขึ้นก่อนกำเนิดรัฐที่มีการจัดระเบียบอย่างเป็นระบบ และชาวสลาฟตะวันออกพยายามจัดตั้งรัฐบาลจากการจัดระเบียบทางการเมือง การปกครองนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๙ จนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๐ ผู้ปกครองที่เป็นเจ้าชายจำนวนมาก ซึ่งเป็นกลุ่มวาร์แองเจียนต่างปกครองดินแดนจำนวนมากหลายแห่งก่อนกำเนิดการปกครองของราชวงศ์หลายราชวงศ์ แต่มีจำนวนราชวงศ์อย่างน้อยจำนวนสามราชวงศ์ที่มีอำนาจปกครองชาวสลาฟตะวันออก มีนักรบมาจากสแกนดิเนเวียเพื่อประจำการนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๑ ชุนนาง อัศวิน กองกำลัง พ่อค้า วาณิชย์ และวณิก จากสแกนดิเนเวียมาแลกเปลี่ยนเป็นระยะ ราชวงศ์ของกลุ่มวาร์แองเจียนปรับตัวเข้ากับชาวสลาฟได้ระดับหนึ่ง แต่อิทธิพลด้านสังคมและวัฒนธรรมของสแกนดิเนเวียผ่านกลุ่มวาร์แองเจียนกลับมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับกรีก ภาษานับเป็นตัวอย่างที่สำคัญประการหนึ่ง (มุสตี จันทิมิล, ๒๕๔๑, น. ๖.)

การขึ้นครองราชย์ของพระเจ้าวลาดีเมียร์มหาราชหรือพระเจ้าวลาดีเมียร์ที่ ๑ (Vladimir I) (ค.ศ. ๙๘๐ ถึง ๑๐๑๕) ใน ค.ศ. ๙๘๐ นำไปสู่การขยายอำนาจและอิทธิพลของอาณาจักรเคียฟเพื่อเป็นที่ยอมรับกับนานาชาติ การอภิเษกสมรสของพระเจ้าวลาดีเมียร์กับน้องสาวของกษัตริย์ไบแซนไทน์นำมาสู่การนำศาสนาคริสต์นิกายออร์ทอดอกซ์ให้เป็นศาสนาประจำอาณาจักรเคียฟ ทำให้กรีกและไบแซนไทน์มีอำนาจและอิทธิพลเหนือยูเครนและรัสเซียภายหลัง (Rauschenbach, 1988, p. 4-8 อ้างใน กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๓, น. ๘-๑๐) อาณาจักรเคียฟสมัยเจ้าชายยาโรสลาฟที่ชาญฉลาด (Yaroslav, the Wise) (ค.ศ. ๑๐๑๙ ถึง ๑๐๕๔) นับเป็นอาณาจักรที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุด จากการแผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลของอาณาจักรที่เป็นการขยายดินแดนไปด้านตะวันตกเฉียงใต้ จากชายฝั่งทะเลบอลติก ที่ราบลุ่มทะเลดำ แม่น้ำโอกา (Oka) และเทือกเขาคาร์ปาเทียน (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๐) เคียฟกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจด้านการค้าจนถึงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ เมืองทั้งหลายต่างยอมรับอำนาจการปกครอง (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๙) ทรงมีบทบาทรวบรวมประมวลกฎหมายหรือความยุติธรรมของชาวรัสเซีย (The Russian Justice หรือ Russkaya Pravda) เป็นครั้งแรก ใน ค.ศ. ๑๐๖๓ เคียฟกลายเป็นศูนย์กลางของการพาณิชย์กรรมด้านการค้าของพ่อค้าวาณิชย์จากไบแซนไทน์ อารเบีย ดัทช์ โปลิช-ฮังการี และสแกนดิเนเวีย (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๐)

นับตั้งแต่การสิ้นพระชนม์ของเจ้าชายยาโรสลาฟนำไปสู่ความอ่อนแอของอาณาจักรเคียฟ จากปัจจัยภายใน ที่สำคัญ คือ การกระจายศูนย์กลางอำนาจการปกครอง (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๐) ด้วยการปฏิเสธร่างศูนย์กลางที่เมืองเคียฟ ส่วนหนึ่งปลีกตัวเป็นอิสระ มีทั้งความขัดแย้งและทำสงครามระหว่างผู้ปกครองหรือเจ้าชายของอาณาจักรเคียฟทั้งหลายเพื่อแย่งชิงบัลลังก์ และความร่วมมือระหว่างผู้ปกครองหรือเจ้าของอาณาจักรเคียฟเพื่อต่อต้านและขับไล่มองโกล (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๒-๒๓) และปัจจัยภายนอก ที่สำคัญ คือ การรุกรานจากภายนอก ตัวอย่างที่สำคัญ คือ การรุกรานของเจ้าชายอังเดร โบโกลุบสกี (Andrei Bogollubskii) แห่งซุซดาล (Suzdal) ยกพลเข้าตีและปล้นเมืองเคียฟและย้าย

เมืองหลวงจากเคียฟไปยังเมืองวลาดีเมียร์ ทำให้เมืองเคียฟหมดความสำคัญลงอย่างสิ้นเชิง การสิ้นพระชนม์ของเจ้าชายอังเดรทำให้อาณาจักรเคียฟแตกแยกมากยิ่งขึ้น และกองกำลังจากเจ้าชายทั้งหลายต่างบุกเข้าปล้นเมืองเคียฟใน ค.ศ. ๑๒๐๓ (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๒-๒๓) การรุกรานของคิมันส์ที่ทำลายเมืองและเส้นทางทางการค้ากับคอนสแตนติโนเปิล ผลของสงครามครูเสดทำให้เศรษฐกิจของอาณาจักรเคียฟเสื่อมโทรม เพราะการเปิดเส้นทางทางการค้าในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน เพื่อติดต่อกับตะวันออก ส่งผลให้เส้นทางทางการค้าผ่านเคียฟและทะเลดำไปสู่อาณาจักรไบแซนไทน์ลดความสำคัญลง เวนิสและเจนัวเจริญเติบโตแทนที่ และการโจมตีคอนสแตนติโนเปิลจากสงครามครูเสดครั้งที่ ๔ (ค.ศ. ๑๒๐๓ ถึง ๑๒๐๔) เท่ากับทำลายการค้าต่างประเทศของอาณาจักรเคียฟอย่างหนัก (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๐) ความเสื่อมโทรมของอาณาจักรเคียฟ ที่สำคัญ จากการรุกรานของศัตรูจากด้านเหนือและด้านตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้ประชาชนต่างอพยพโยกย้ายกระจายออกและตั้งถิ่นฐานที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แถบลุ่มแม่น้ำโวลก้าซึ่งเป็นพื้นที่ภาคกลางและศูนย์กลางอำนาจแห่งใหม่ของรัสเซียภายหลัง นำไปสู่การถือกำเนิดเมืองแห่งใหม่จำนวนมาก แม่น้ำโวลก้าที่ลึกเข้าไปในแผ่นดินทำให้กลายเป็นศูนย์กลางอำนาจของรัสเซียแห่งใหม่แทนที่ราบลุ่มแม่น้ำดนีเปอร์ (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๙ และ ๒๐)

ดังนั้น ความเสื่อมถอยของอาณาจักรเคียฟเป็นผลมาจากการก่อตัวของปัญหาภายในและปัญหาภายนอก ปัญหาภายใน ที่สำคัญ คือ พระเจ้าวลาดีเมียร์ที่ ๑ กษัตริย์ของราชวงศ์เคียฟที่ทรงพระปรีชาสามารถจากการพัฒนาเมือง แวนแคว้น อาณาจักร ให้เจริญรุ่งเรือง ที่สำคัญ คือ ด้านเศรษฐกิจ สวรรคต ก่อให้เกิดปัญหาการสืบสันตติวงศ์จากการแย่งชิงราชบัลลังค์ ส่งผลให้อาณาจักรเคียฟแตกออกเป็นเสี่ยงจากความเป็นอิสระของแวนแคว้นโดยพฤตินัย ทำให้กษัตริย์พระองค์ต่อมาที่ประทับที่กรุงเคียฟกลายเป็นหุ่นเชิด ทำให้ขาดเสถียรภาพทางการเมืองการปกครอง (จันทรฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๓-๔) แม้มีผู้ปกครองที่มีความสามารถหลายคน ที่สำคัญ คือ เจ้าชายยาโรสลอฟ แต่การสิ้นพระชนม์ของพระองค์นำไปสู่ความเสื่อมถอยของอาณาจักร และปัญหาภายนอก จากการรุกรานภายนอกจากด้านตะวันตก ที่สำคัญ คือ การรุกรานจากลิทัวเนีย สวีเดน โปแลนด์ และฮังการี และด้านตะวันออก ที่สำคัญ คือ อานารยชนเผ่ามองโกล (Mongol) ที่แผ่ขยายอำนาจและอิทธิพลเข้าสู่จักรวรรดิรัสเซียและอาณาจักรเคียฟ ส่งผลให้อาณาจักรเคียฟเข้าสู่ยุคมืด (Dark Age) (ปรับปรุงจาก จันทรฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๓-๔) การรุกรานของมองโกลและตาร์ตาร์ที่มี Batu (Batu) หรือบาตูข่าน (Batu Khan) หลานปู่ของเจงกิสข่าน เป็นผู้นำ ใน ค.ศ. ๑๒๔๐ บุกโจมตีและทำลายเมืองเคียฟอย่างราบคาบ (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๙) กองทัพมองโกลรุดหน้าไปด้านตะวันตกไปโปแลนด์และฮังการี และทำลายเมืองอื่นอย่างต่อเนื่องภายหลังการทำลายเมืองเคียฟ ยกเว้นเมืองนอฟโกรอดเป็นเพียงเมืองเดียวที่เหลือรอดจากการทำลายของมองโกลและรักษาเอกราชเอาไว้ได้ แต่ต้องส่งบรรณาการให้กับมองโกล (อนุช อภาภิรม, ๒๕๕๖ น. ๑๗-๒๑)

## ยูเครน จากการปกครองของมองโกล (ค.ศ. ๑๒๔๐ ถึง ๑๔๘๐) สู่ประวัติศาสตร์สมัยใหม่

ความต่อเนื่องของมองโกลที่โจมตีเมือง แวนแคว้น อาณาจักร บริเวณที่เป็นรัสเซียในปัจจุบัน หรือการรุกรานเมือง แวนแคว้น และอาณาจักร กลุ่มแม่น้ำโวลก้า ใน ค.ศ. ๑๒๓๕ ทำให้อาณาจักรมองโกลขยายอย่างต่อเนื่อง การเข้าโจมตีอาณาจักรเคียฟ เมือง แวนแคว้น อาณาจักรรายรอบทั้งหลายของมองโกลที่มีบาตูข่านเป็นผู้นำ ใน ค.ศ. ๑๒๓๘ นำมาสู่การปล้นสะดมและเผาเมืองหลายแห่งจนพินาสใน ค.ศ. ๑๒๔๐ พวกตาร์ตาร์ (Tartars) ทั้งหลายต่างเข้าตีเมืองเคียฟทำให้อาณาจักรเคียฟค่อยเสื่อมทรามลงตามลำดับ จนนำมาสู่การล่มสลายลงเมื่อสิ้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ ส่งผลให้ผู้ปกครองและประชาชนต่างเคลื่อนย้ายสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อห้กร้างถางพงและตั้งถิ่นฐานในป่าเขาลำเนาไพรให้ห่างไกลจากขอบเขตอำนาจและอิทธิพลของมองโกลที่แผ่ขยายครอบคลุมอาณาจักรเคียฟ ไปถึงภาคตะวันตกเฉียงใต้ที่ปัจจุบันคือ ยูเครน และภูมิภาครัสเซียแดง (Red Russia) ที่ประกอบด้วย กาลิเซีย ฮอลิช (Halich) หรือกาลิเซีย (Galicia) ในปัจจุบัน และโวลีเนีย (Volhynia) ตั้งต้นเป็นอิสระ เช่นเดียวกับนอฟโกรอดที่ขยายอาณาเขตของเมืองครอบคลุมถึงภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาคมที่ถือกำเนิดทั้งหลายได้พัฒนาระบบศักดินาสวามิภักดิ์นับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา (จันทรฉาย ภัคอธิคม , ๒๕๔๐, น. ๓-๔)

รัสเซียช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๒ ถึง ๑๔ แบ่งการปกครองเป็นสองส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่หนึ่งส่วนที่มองโกลปกครอง ได้แก่ บริเวณศูนย์กลางอำนาจเดิมของรัสเซีย มองโกลจัดตั้งเมืองซาราย (Sarai) หรือเมืองสตาลินกราด (Stalingrad) ในปัจจุบัน เป็นศูนย์กลางอำนาจทางการเมืองการปกครอง และส่วนที่สองส่วนที่ไปแลนด์และลิทัวเนียปกครอง จนทำให้มีการรวมอาณาจักรกันใน ค.ศ. ๑๓๒๘ ได้แก่ บริเวณภาคตะวันตกของทะเลบอลติกลงมาสู่ทะเลดำ เมืองที่สำคัญ ได้แก่ นอฟโกรอด และบริเวณเมืองเคียฟ บริเวณภาคตะวันตกได้รับอิทธิพลวัฒนธรรมตะวันตกและนับถือศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ปัจจุบันคือบริเวณรัสเซียน้อย (Little Russia) (จันทรฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๔)

การปราชัยของยูเครนและรัสเซีย ทำให้มองโกลปกครองยูเครนและรัสเซียเป็นเวลากว่าสองร้อยปี เช่นเดียวกับการปกครองของอาณาจักรจาริต (Traditional State) อื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดเก็บภาษีเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์กับกิจกรรมของรัฐ และการระดมไพร่พลไปใช้ในการสงคราม การปกครองของมองโกลส่งผลให้พื้นที่หรือดินแดนภาคตะวันออกของรัสเซียไม่สามารถติดต่อหรือถูกตัดขาดกับเมือง แวนแคว้น อาณาจักร หรือจักรวรรดิต่างตะวันตกหรือในยุโรปได้เลย (มุสตี จันทวิมล, ๒๕๔๑, น. ๒๒-๒๓) ผลกระทบจากการปกครองของมองโกล ด้านการเมือง ที่สำคัญ คือ การทำลายศูนย์กลางและศูนย์กลางทางการเมืองการปกครองของอาณาจักร การใช้อำนาจทางการเมืองกดขี่เข้มแข็งประชาชนผู้ใต้ปกครองด้านเศรษฐกิจ ที่สำคัญ คือ การบั่นทอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากการเกณฑ์แรงงาน การขูดรีดภาษีและบรรณาการอย่างหนัก การตั้งด่านเพื่อเก็บภาษีตามอำเภอใจ และด้านสังคม ที่สำคัญ คือ การทำลายชีวิตและทรัพย์สิน การทำลายเมืองที่กลายเป็นหายนะด้านศิลปกรรมและศิลปวัฒนธรรม การส่งกำลังทำลายและกวาดล้างประชาชนเป็นระยะ ส่งผลให้เมืองที่เป็นศูนย์กลางความรู้และความเจริญถูกทำลายลง

อย่างราบคาบ ที่สำคัญ คือ เมืองเคียฟที่ไม่สามารถฟื้นฟูกลับขึ้นมาได้อีก และเมืองจำนวนมากถูกทำลายลง (กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๓, น. ๘-๑๓) การทำลายเมืองเคียฟของมองโกลใน ค.ศ. ๑๒๔๐ ทำให้อาณาบริเวณดินแดนรอบแม่น้ำโวลก้าที่ลึกเข้าไปในแผ่นดินตอนในกลายเป็นศูนย์กลางแทนที่ราบลุ่มแม่น้ำดนีเปอร์ และดินแดนแถบตะวันออกเฉียงเหนือ แคว้นมัสโควี (Muscovy) เติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไปเจริญก้าวหน้าจนกลายเป็นศูนย์กลางอำนาจการเมืองการปกครองแห่งใหม่ของรัสเซียตลอดช่วงที่มองโกลครองอำนาจการปกครองเป็นเวลากว่า ๒๕๐ ปี (จิตรา ตูริชานนท์, ๒๕๕๓, น. ๒๐-๒๑)

การรุกรานของมองโกลที่มีต่ออาณาจักรเคียฟก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญสองประการ (กฤษฎา พรหมเวศ, ๒๕๖๓, น. ๘-๑๐) ประการแรก ทำให้ดินแดนบริเวณเหนือทะเลดำ แม่น้ำดนีเปอร์ แม่น้ำโวลก้า และเทือกเขาคอเคซัส แบ่งออกเป็นสามส่วนอย่างถาวร ประกอบด้วย รัสเซีย ยูเครน และเบลารุส ที่สำคัญคือ การเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เมืองมอสโคว์ก้าวขึ้นมาเป็นศูนย์กลางของรัสเซีย แทนเมืองเคียฟที่ถูกทำลายลง ประการที่สอง การทำให้รัสเซียซึ่งห่างไกลจากความเจริญของยุโรปอยู่แล้ว เพิ่มความห่างไกลมากขึ้นไปอีก ทั้งนี้เป็นเพราะการปกครองของมองโกลทำให้รัสเซียไม่ได้เข้าร่วมการปฏิรูปทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างที่ประเทศในยุโรปร่วมสมัยมีความเปลี่ยนแปลงรุดหน้าร่วมกัน การตกขบวนของรัสเซียส่งผลให้ประเทศล้าหลังอย่างมาก ที่สำคัญ การรุกรานของมองโกลส่งผลให้ยูเครนและรัสเซีย ถูกตัดขาดจากจักรวรรดิไบแซนไทน์และโลกตะวันตกมากกว่าสองศตวรรษ ทำให้รัสเซียอยู่อย่างโดดเดี่ยวและมีการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ที่ล้าหลังกว่าประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศมิใช่ยุโรปอื่น การใช้ชีวิต สภาพความเป็นอยู่ของขุนนางและชาวนาต่างยากจน ชาวนาและทาสติดที่ดินถูกบังคับให้ทำงานหนัก เพื่อเลี้ยงดูกองทัพของมองโกล ขาดการเรียนรู้ด้านศิลปวัฒนธรรมของขุนนางทำให้กลายเป็นผู้ที่ไม่รู้หนังสือและขาดระเบียบวินัย (อนันต์ชัย เลหาพันธุ์ และสัญญาชัย สุวังบุตร, ๒๕๕๓ น. ๑๑-๑๒)

การไม่ก้าวผ่านการปกครองภายในของมองโกลปราบเท่าที่ยูเครนและรัสเซียมีสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่เป็นปกติ และการอนุญาตให้ประชาชนปฏิบัติศาสนกิจได้ ทำให้ประชาชนชาวยูเครนและรัสเซีย สามารถรักษาความเชื่อและศาสนาได้อย่างต่อเนื่อง และทำให้การปกครองของรัสเซียซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทำให้เมือง นครรัฐ แวนแคว้น ทั้งหลายดำรงอยู่ได้ ไม่มีศึกสงครามจากการแย่งชิงอำนาจระหว่างกัน ทำให้ต้องเผชิญกับภาวะล่มสลายเหมือนบางช่วงในประวัติศาสตร์ การปกครองของมองโกลทำให้เมือง นครรัฐ แวนแคว้น ทั้งหลาย รวมกลุ่มกันสามัคคีเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเป็นเอกภาพ ทำให้ภายหลังสามารถต่อต้านมองโกลทำให้เป็นอิสระและกลายเป็นรัฐที่เข้มแข็งภายหลัง (อนันต์ชัย เลหาพันธุ์ และสัญญาชัย สุวังบุตร, ๒๕๕๓ น. ๑๒)

การปกครองภายในมองโกลเป็นเวลากว่าสองศตวรรษ ระหว่าง ค.ศ. ๑๒๔๐ ถึง ๑๔๘๐ นับเป็นช่วงเวลาที่ยุโรปถูกแบ่งแยก (Divided Rus) เมืองและนครที่มีที่ตั้งด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นพื้นที่บริเวณลุ่มน้ำโวก้าและแม่น้ำโวลก้าตอนบนกลายเป็นศูนย์กลางการเมืองการปกครองของรัสเซียแห่งใหม่ มีเชื้อสายราชวงศ์รูริกปกครอง จากการที่มองโกลให้เจ้าเมืองแต่ละแห่งปกครองกันเอง แต่ต้องส่งบรรณาการให้มองโกลตามแนวคิดของรัฐแบบจารีต การปกครองตามระบอบหรือแนวคิดสมบูรณาญาสิทธิ

หรือเอกาธิปไตย (absolutism) นับเป็นอำนาจและอิทธิพลที่สำคัญที่มองโกลทิ้งเป็นมรดกตกทอดให้กับรัสเซีย สืบทอดมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานภายหลัง และความเป็นศูนย์กลางของมอสโกว์ (Muscovite centralization) จากความสำคัญด้านสภาพภูมิประเทศที่เอื้ออำนวยเพราะมีที่ตั้งที่แม่น้ำมอสโกว์ที่ไหลจากตะวันตกเฉียงเหนือไปตะวันออกเฉียงใต้ และเชื่อมแม่น้ำสาขาทั้งหลายของแม่น้ำโวก้าตอนกลางและแม่น้ำโวก้าตอนบน ทำให้เป็นดินแดนที่ควบคุมระบบแม่น้ำที่สำคัญทางด้านเหนือและด้านตะวันตก จากสาขาของแม่น้ำเหล่านี้ ทำให้มอสโกว์สามารถใช้แม่น้ำโวก้าด้านเหนือ ด้านตะวันออก และด้านใต้ และใช้แม่น้ำดนีเปอร์และแม่น้ำดวียนาตะวันตกด้านตะวันตก มอสโกว์ที่มีที่ตั้ง ใจกลางเส้นทางการค้าที่สำคัญที่สุดจำนวนสองเส้นทาง และเส้นทางทางน้ำที่ไหลพาดผ่านรัสเซียมาจากด้านเหนือสู่ด้านใต้ คือ จากทะเลบอลติกสู่ทะเลสาบแคสเปียน และจากตะวันตกมาตะวันออก คือ แม่น้ำดวียนาถึงแม่น้ำโวก้า ก่อให้เกิดความสะดวกด้านการค้าทุกทาง (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๑)

การกำหนดการครองอำนาจของผู้ปกครองมอสโกว์ในตำแหน่งเจ้าชายผู้ยิ่งใหญ่ (Grand Prince) และการสืบสันตติวงศ์นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๓๘๙ ด้วยการแบ่งอาณาจักรและแบ่งรายได้ของระบบบรรณาการส่วนใหญ่ไปให้เท่ากับเพิ่มโอกาสสำหรับการครอบครองดินแดนส่วนใหญ่ของมอสโกว์ให้เพิ่มมากขึ้น ทำให้ได้เปรียบมากกว่าเมือง หรือแคว้นแคว้นอื่นที่กำหนดให้ลูกชายแต่ละคนได้รับส่วนแบ่งที่เท่ากัน ส่งผลให้ดินแดนและทรัพย์สินจากระบบบรรณาการของเมืองหรือแคว้นอื่นถูกแบ่งกระจายออกไป ความพยายามในการรวบรวมดินแดนเข้าด้วยกันของผู้ปกครองมอสโกว์ถือกำเนิดนับตั้งแต่กลางคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ เมื่อพระเจ้าอิวานที่ ๓ (Ivan III) ซึ่งภายหลังคือพระเจ้าอิวานมหาราชที่เป็นเจ้าชายผู้ยิ่งใหญ่ที่ปกครองมอสโกว์ (Ivan the Great, Grand Prince of Muscovy) (ค.ศ. ๑๔๔๐ ถึง ๑๕๐๕) ครองราชย์ระหว่าง ค.ศ. ๑๔๖๒ ถึง ๑๕๐๕ ทรงได้รับที่ดินจำนวน ๔๓๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และทรงขยายดินแดนเพิ่มอย่างต่อเนื่อง การประกาศดองเครื่องบรรณาการให้กับข่านที่มองโกลใน ค.ศ. ๑๔๘๐ นำไปสู่การเป็นอิสระของรัสเซียอย่างแท้จริง (จิตรา ตูวิชรานนท์, ๒๕๔๓, น. ๒๑-๒๒)

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในพื้นที่ยูเครนมาจากการเคลื่อนย้ายเพื่อตั้งถิ่นฐานของคอสแซคกลุ่มคอสแซคที่มีรากศัพท์มาจากคำว่า คาซัค (Kazak) ในภาษาเตอร์กิสที่แปลว่านักผจญภัย (adventure) หรือเสรีชน (freeman) นับเป็นชนกลุ่มใหม่ที่มีวิวัฒนาการที่ด้านใต้ของทุ่งหญ้าสเตปป์เพื่อล่าสัตว์ ตกปลา และหาผ้าฝ้ายตามฤดูกาล จากการเริ่มตั้งถิ่นฐานที่ยูเครนนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ภายหลังขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากการเป็นเกษตรกรหรือชาวไร่ชาวนาที่เป็นไพร่ติดที่ดิน ผสมผสานกับบุคคลที่รักการผจญภัยจากกลุ่มคนทุกชนชั้น จำนวนมากประชากรกลุ่มคอสแซคที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้กลุ่มคอสแซครวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องตนเอง มีการจัดองค์กรด้านการทหารที่มีลักษณะพิเศษ มีตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุด (Commander of chief or hetman) มีกองบัญชาการที่ซิช (Sich) และมีศูนย์กลางที่เมืองซาโปริซฮยา (Zaporizhzhya) พื้นที่แม่น้ำดนีเปอร์ตอนล่าง และมีบทบาทสำคัญต่อการปกครองยูเครนจากการรุกรานของตาร์ทาร์ตามแนวชายแดน (The Cossacks of Ukraine, 2022) การถือกำเนิดของจักรวรรดิรัสเซียก่อให้เกิดการรับรู้ในยุโรปอย่างกว้างขวาง ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญถือกำเนิดสมัยพระเจ้าอิวานที่ ๓ หรือพระเจ้าอิวานมหาราช

ที่มอสโคว์ผนวกนอฟโกรอด ซึ่งเป็นแคว้นแคว้นชาวรัสเซียที่ถือกำเนิดและเจริญรุ่งเรือง ผนวกสกอฟ (Pskov) และยึดครองดินแดนส่วนใหญ่ของรัสเซียขาว (White Russia) และรัสเซียน้อย (Little Russian) ซึ่งหมายถึงพื้นที่โปแลนด์ เบลารุส และยูเครน (บทจร, ๒๕๖๕) ยกเว้นพื้นที่ส่วนใหญ่ที่เป็นยูเครนในปัจจุบัน ซึ่งกลุ่มคอสแซค (Cossacks) และผนวกเมืองสมาเลนสกีได้ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ (Robert, 1996, p. 190 อ้างใน ทิพรรัตน์ บุพผะศิริ, ๒๕๕๘, น. ๑๗๘-๑๗๙)

ประวัติศาสตร์ของรัสเซียสมัยใหม่ถือกำเนิดสมัยพระเจ้าอิวานที่ ๓ จากการอ้างการเป็นกษัตริย์ที่สืบต่อจากจักรวรรดิโรมันเป็นโรมที่สาม การเป็นผู้สืบสานศาสนาคริสต์นิกายกรีก และจักรวรรดิไบแซนไทน์ ทำให้ทรงนำคำนำหน้ากษัตริย์ว่าซาร์ (Tsar) ที่มาจากคำว่าซีซาร์ (Caesar) พระเจ้าอิวานที่ ๔ ผู้โหดเหี้ยม (Ivan IV, The Terrible) (ค.ศ. ๑๕๓๐ ถึง ๑๕๘๔) ทรงมีบทบาทสำคัญจากการเปิดประเทศและความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตก มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้า ทำให้ทรงควบคุมขุนนางและชาวเมือง การแผ่ขยายอำนาจของขุนนางทำให้มียศถาบรรดาศักดิ์และทรัพย์สินที่ดินจำนวนมาก ส่งผลให้พระเจ้าอิวานที่ ๔ ทรงลิดรอนอำนาจขุนนาง การเผชิญการต่อต้านทำให้มีการจัดตั้งตำรวจลับและศาลพิเศษเพื่อกำจัดศัตรูฝ่ายตรงข้าม การลอบสังหารและการทรมานนับเป็นมาตรการขั้นเด็ดขาดและเป็นวิธีการที่รัสเซียปฏิบัติอย่างต่อเนื่องเป็นต้นมา การสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าอิวานที่ ๔ ผู้โหดเหี้ยมโหดนำไปสู่การขึ้นครองราชย์ของพระเจ้าเฟเดออร์ที่ ๑ (Feodor I) ที่ครองราชย์ระหว่าง ค.ศ. ๑๕๘๔ ถึง ๑๕๙๘ แต่การสิ้นพระชนม์ของพระเจ้าเฟเดออร์ที่ ๑ ก่อให้เกิดความขัดแย้ง การแย่งชิงราชบัลลังก์ สงครามกลางเมือง ขวานาก่อความไม่สงบ ทำให้ต้องเชิญโปแลนด์และสวีเดนส่งกองทัพเข้ารัสเซียใน ค.ศ. ๑๖๑๐ เพื่อแก้ปัญหาและสถานการณ์นำไปสู่การที่รัสเซียตกอยู่ภายใต้การปกครองของโปแลนด์เป็นเวลา ๒ ปี (จันทร์ฉาย ภัคอธิคม, ๒๕๔๐, น. ๖-๗)

## บทสรุป : ยูเครนกับประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์กับรัสเซียก่อนการสถาปนาจักรวรรดิรัสเซีย

เคียฟแคว้น รัส (Kievan Rus) นับเป็นคำที่ผสมผสานระหว่างเคียฟ ซึ่งเป็นเมืองหลวงของยูเครนปัจจุบัน กับรัส ที่ภายหลังกลายเป็นรัสเซีย กลายเป็นชื่อของชนเผ่าที่รวมกันเสมือนหนึ่งเป็นสมาพันธ์รัฐ (Federation) แบบหลวม ประกอบด้วย ชนชาติที่หลากหลาย ที่สำคัญ คือ สลาฟตะวันออก บอลติก ฟินนิค (Finnic) ที่ตั้งบ้านเรือนริมแม่น้ำดนีเปอร์ (Dnieper River) ผ่านเมืองเคียฟ ความเป็นรัสเซียถือกำเนิดในพื้นที่กรุงเคียฟ ประเทศยูเครนในปัจจุบัน การรุกรานของมองโกลที่มีต่อรัสเซีย ประเทศด้านหน้าของยุโรป ส่งผลให้ชาวรัสเซียอพยพเคลื่อนย้ายสู่พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งกลายเป็นที่ตั้งของมอสโคว์ ประเทศรัสเซียในปัจจุบัน (Tomorn Sookprecha, 2022) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ยูเครนนับเป็นแหล่งกำเนิดทางประวัติศาสตร์ร่วมกันระหว่างยูเครนกับรัสเซีย จากการถือกำเนิดของอาณาจักรเคียฟเวเนรัส หรืออาณาจักรเคียฟ ซึ่งภายหลังที่มีศูนย์กลางที่เคียฟ เมืองขนาดใหญ่ริมแม่น้ำดนีเปอร์ที่มีความสำคัญนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๙ ก่อนที่อาณาจักรเคียฟเวเนรัส ลดความสำคัญและการล่มสลายลง และถูกมองโกลปกครองในพื้นที่ส่วนใหญ่

ทำให้เมืองแวนแคว้นอาณาจักรอื่นเติบโตแทนที่ และอาณาจักรมัสโควี (Muscovy) ที่มีศูนย์กลางที่มอสโกวี เจริญเติบโตแทนที่ และมีอำนาจนำเหนือเมืองแวนแคว้นอาณาจักรอื่น ภายหลังจากการปลดแอกจากมองโกล และกลายเป็นอาณาจักรที่ยิ่งใหญ่และกลายเป็นจักรวรรดิภายหลัง ส่งผลให้พื้นที่ลุ่มน้ำดีนีเปอร์กลายเป็นดินแดนชายขอบ (Ukraina) ซึ่งกลายเป็นที่มาของชื่อยูเครนในเวลาต่อมา แต่ความสัมพันธ์ทางชาติพันธุ์จากการเป็นชาวสลาฟตะวันออกร่วมกัน ประวัติศาสตร์จากการผ่านการเป็นอิสระและถูกมองโกลปกครอง การปกครองจากรูปแบบการปกครองแบบสมาพันธรัฐของชนชาติที่หลากหลายที่มีเคียฟมีบทบาทนำและแทนที่ด้วยมอสโกวีภายหลัง ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ของรัสเซีย รัสเซียน้อย และรัสเซียขาว (White Russia) ที่มีความหมายถึงเบรลลุสในปัจจุบัน (Merriam-Webster, 2022)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาร่วมกันระหว่างยูเครนกับรัสเซีย จากการเป็นเมืองแวนแคว้น จนรวบรวมเป็นอาณาจักรที่เข้มแข็ง และแตกพ่ายจากการรุกรานของมองโกล จนสามารถรวบรวมแผ่นดิน ก่อกำเนิดศูนย์อำนาจใหม่ที่ราบลุ่มแม่น้ำโวลก้าแทนที่ศูนย์กลางที่ราบลุ่มแม่น้ำดีนีเปอร์ และขับไล่มองโกลออกจากประเทศเป็นผลสำเร็จ และสถาปนาอาณาจักรแห่งใหม่สำเร็จจุลวง ทำให้ดินแดนหรือพื้นที่อื่นกลายเป็นส่วนหนึ่ง หรือมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับรัสเซียที่มีศูนย์กลางที่มอสโกวี เมืองที่เคยเป็นศูนย์กลางของอาณาจักรมัสโควี อาณาจักรแห่งแรกของที่ราบลุ่มแม่น้ำโวลก้า และมีความต่อเนื่องยาวนาน ความสัมพันธ์ระหว่างรัสเซียกับยูเครนเป็นไปอย่างต่อเนื่องมานานนับพันปี ทั้งที่เป็นรูปธรรมจากพื้นที่และนามธรรมจากความคิดทางประวัติศาสตร์ ความเป็นมา และชาติพันธุ์ การแผ่ขยายอำนาจของรัสเซียเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้ประเทศก้าวสู่ความเป็นจักรวรรดิภายหลัง และทำให้กษัตริย์หลายพระองค์กลายเป็นมหาราช (The Great) หลายพระองค์ พระเจ้าอีวานมหาราช ที่ทรงขึ้นครองราชย์สมบัติใน ค.ศ. ๑๕๓๓ นับเป็นผู้ปกครองที่มีความสำคัญ จากการรวบรวมแผ่นดินรัสเซียก่อนการก้าวสู่การเป็นจักรวรรดิ ทรงมีอำนาจขยายอาณาเขตของรัสเซีย ทำให้รัสเซียแผ่ขยายอำนาจจากมอสโกวีถึงเทือกเขายูรัลด้านตะวันออก ทะเลสาบแคสเปียนและทะเลดำด้านใต้ และเส้นอาร์กติกด้านเหนือ (Tomorn Sookprecha, ๒๐๒๒) ความยิ่งใหญ่ของรัสเซียที่มีพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ แสดงถึงสมมติฐานของผู้ปกครองรัสเซียจำนวนหนึ่งที่ให้คุณค่ากับยูเครนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัสเซียมาอย่างต่อเนื่อง เช่นเดียวกับดินแดนหรือพื้นที่อื่นข้างเคียงที่สำคัญ คือ เบรลลุส จากการเป็นเมืองที่มีมอสโกวีเป็นศูนย์กลาง และอาณาจักรที่มีมัสโควีมีบทบาทนำของชาวรัสเซีย ทั้งหมดกลายเป็นความคิดของผู้ปกครองรัสเซียจำนวนหนึ่งที่สืบทอดมาอย่างยาวนาน ทำให้ไม่สามารถยอมรับได้หากมีประเทศใดประเทศหนึ่งที่นอกจากจะแยกเป็นประเทศเอกราชแล้ว

การถือกำเนิดของรัสเซียที่ภายหลังกลายเป็นจักรวรรดิรัสเซีย (Russian Empire) ที่ต่อเนื่องภายหลังจนถึงปัจจุบัน แสดงถึงชุมชนจินตนาการหรือชุมชนจินตกรรม (imagined community) ตามแนวคิดของเบนดิก แอนเดอร์สัน (Benedict Anderson) (๑๙๘๓) ที่วิเคราะห์การถือกำเนิดของชาติที่มีรากฐานจากแนวคิดชาตินิยม (nationalism) ที่ประชาคมทางการเมืองสรรค์สร้างขึ้นอย่างต่อเนื่องจากเครื่องมือที่หลากหลาย รัสเซียในฐานะที่เป็นมหาอำนาจที่ใหญ่ที่สุดในภาคพื้นยุโรปด้านตะวันออกประเทศหนึ่ง ทำให้มีสมมติฐานจากการเป็นประเทศที่เป็นแกนนำของประเทศบริเวณนี้ทั้งหมด ครอบคลุมทั้งรัสเซีย

รัสเซียน้อย และรัสเซียขาว ในทางประวัติศาสตร์ หรือฟินแลนด์ ลิธัวเนีย แลตเวีย เอสโตเนีย โปแลนด์ เบลารุส และยูเครน ในพื้นที่ที่เป็นประเทศในปัจจุบัน ย่อมเป็นไปได้ที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีแนวคิดและอุดมการณ์ที่แตกต่างไปจากรัสเซีย ที่สำคัญ ความเปลี่ยนแปลงที่ก้าวสู่ความทันสมัยหรือสมัยใหม่ ที่มาจากการพัฒนาของประเทศตะวันตก ส่งผลต่อการรุกรานของรัสเซียมาจากด้านตะวันตก มากกว่าที่จะเป็นด้านตะวันออกเหมือนอย่างที่รัสเซียเคยเผชิญทางประวัติศาสตร์จากการรุกรานของมองโกล ส่งผลทำให้ดินแดนพื้นที่หรือประเทศที่รายล้อมรัสเซีย ที่สำคัญ คือ พื้นที่ด้านตะวันตกกลายเป็นพื้นที่ที่มีความอ่อนไหว (sensitive area) สำหรับรัสเซียอย่างมาก จนทำให้พื้นที่ส่วนหนึ่งที่ประชิดพรมแดนรัสเซียกลายเป็นเข็มขัดของความปลอดภัย (Safety Belt) ของรัสเซียภายหลัง

จากสมมติฐานของรัสเซียจำนวนหนึ่ง ผ่านผู้ปกครองที่ปรารถนาให้รัสเซียยิ่งใหญ่ในปัจจุบัน บนพื้นฐานการปกครองสมัยใหม่ที่ถูกตั้งคำถามถึงความเป็นประชาธิปไตยว่าเป็นอย่างไร ความไม่เป็นประชาธิปไตย ประชาธิปไตยที่ไม่เสรี (illiberal democracy) หรืออำนาจนิยม (authoritarianism) ร่วมสมัย ชนชั้นนำของรัสเซียที่มีอำนาจในกลุ่มมองประเทศตนเป็นแกนนำ สำหรับประเทศที่มีเชื้อสายหรือชาติพันธุ์หรือกลุ่มเดียวกันผ่านการเป็นชาวสลาฟตะวันออกร่วมกันจากประวัติศาสตร์ ดังนั้นจึงแทบเป็นไปได้เลยที่รัสเซียจะปล่อยให้ประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาร่วมกัน กำหนดและดำเนินนโยบายที่เป็นอิสระจากรัสเซีย ที่สำคัญ คือ การกลับฝึกฝัประเทศตะวันตก ที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ ซึ่งถือเสมือนหนึ่งเป็นศัตรูของรัสเซีย การไม่ยอมรับและปฏิเสธของรัสเซียนำมาสู่การทำสงครามกับยูเครน มูลเหตุ เงื่อนไข และปัจจัยทางประวัติศาสตร์ ชาติพันธุ์ และมุมมองจากทางรัสเซีย นับว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและสงครามระหว่างรัสเซียกับยูเครนใน ค.ศ. ๒๐๒๒



Princeton University. “Chapter 1 The Early History of Kiev” Retrieved May 2, 2022 from <http://press.princeton.edu/chapters/s5285.pdf>

Princeton University “Chapter 1 The Early History of Kiev” Retrieved May 2, 2022 from <http://press.princeton.edu/chapters/s5285.pdf>

Rauschenbach, Boris V. (1988). “The baptism of Kiev : A thousandyears ago, the birth of a Christian nation” *The Courier Thousand Anniversary : The Christianization of Kievan Russia.* (June) p. 4-8

Robert, J. M. (1996). *A History of Europe.* Oxford : Helicon Publishing.

“The Cossacks of Ukraine” *Ukraine - The Cossacks | Britannica* Retrieved April 8., 2022 from <https://www.britannica.com/place/Ukraine/The-Cossacks>

Tomorn Sookprecha (2022). “ทำไมรัสเซียถึงบุกยูเครน : คำตอบในภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์” *The Matter.* February 25, 2022 Retrieved April 8, 2022 from <https://thematter.co/thinkers/geography-and-history-about-ukraine-russia/168667>



## การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ: มุมมองในระดับสากล ระหว่างประเทศ และกรณีประเทศไทย

โชคชัย สุทธาเวศ\*

---

\* นักวิชาการอิสระ อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหัวเฉียวพระเกียรติ และผู้ทรงคุณวุฒิทางการวิจัย สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ (อาทิ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง นิติศาสตร์ แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการสังคม สหกรณ์ ศาสนา การพัฒนาระหว่างประเทศ ฯลฯ)

“ข้อที่น่าสนใจสำหรับข้าราชการทุกวันนี้ ขึ้นค่าจ้างเงินเดือนก็มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์  
ไปในแง่ไม่เหมาะสม เพราะทำงานไม่คุ้มกับเงินเดือน อันนี้ก็เป็นเรื่องที่มีความจริงอยู่ไม่น้อย  
แต่ก็ไม่ควรจะลืมว่าปัญหาการทำงานไม่มีประสิทธิภาพนั้น มีปัจจัยอันประกอบเข้ามาด้วย  
และที่สำคัญนั้น จะไม่มีใครปฏิเสธว่าระบบราชการนั้น ยังมีความจำเป็นต้องรักษาคนดีมีความสามารถและ  
ต้องใจดีเอาไว้ทำงาน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดูว่า คนดีมีความสามารถยังพอมืออยู่  
และหากว่าจะให้เขาคงอยู่ตลอดไป จำเป็นจะต้องมีการบริหารงานด้านบุคคล  
และบริหารค่าจ้างเงินเดือนที่สอดคล้องกับความสามารถและผลงาน”

นิคม จันทรวิฑูร (๒๕๒๗)<sup>๑</sup>

## ๑. บทนำ: ความสำคัญของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

แรงงานสัมพันธ์เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานและผู้ประกอบการหรือฝ่ายจัดการ  
ผ่านกลไกต่างๆ เช่น การเจรจาต่อรองร่วม การปรึกษาหารือร่วม การมีส่วนร่วมตัดสินใจของแรงงาน  
ในการบริหารกิจการในรูปแบบต่างๆ การร้องทุกข์ การจัดการข้อขัดแย้งและการพิพาทด้านแรงงาน  
การอนุญาโตตุลาการ การนัดหยุดงาน การปิดกิจการ การดำเนินคดีในศาลแรงงาน เป็นต้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่  
จะอิงกับมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ณ ปัจจุบัน ประเทศไทยมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในเพียงสองภาคส่วน คือ ภาครัฐวิสาหกิจ และ  
ภาคเอกชน แต่คนทำงานในภาครัฐอื่น ๆ ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานต่อไปนี้เป็น  
หน่วยงานราชการ (ทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น) องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยของรัฐ (ที่มีแนวโน้ม  
ออกจากระบบราชการมากขึ้น) ซึ่งมีการจ้างงานร่วม ๔ ล้านคน กลับไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบแรงงานสัมพันธ์  
อันทำให้แรงงานเหล่านี้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนทำงานระดับล่าง) ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม ไม่ได้รับ  
สิทธิประโยชน์ และหรือไม่ได้รับผลจากการพัฒนาหน่วยงานและประเทศตามสมควรจะเป็น

บทความชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายสำคัญตรงการแสวงหาความรู้ และข้อมูลในระดับสากล ตัวอย่างการ  
ปฏิบัติในต่างประเทศ วิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานภาครัฐของประเทศไทย และอธิบายเหตุผลทำไม  
การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจึงไม่เกิดขึ้น และเสนอแนะถึงความจำเป็นในการมีการแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

<sup>๑</sup> นิคม จันทรวิฑูร “ข้าราชการไปประกอบอาชีพอื่น”, หนังสือพิมพ์มติชน, วันพฤหัสบดีที่ ๒๓  
กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗.

และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์อันสมควรสำหรับหน่วยงานประเภทอื่นๆของภาครัฐในอนาคต (ไม่รวมรัฐวิสาหกิจที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ใช้อยู่แล้ว)<sup>๒</sup>

## ๒. ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

ภาครัฐหรือภาคสาธารณะหรือภาครัฐกิจ (public sector) ประกอบด้วยการบริหารงานของรัฐและหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ (ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น) และรวมถึงรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วนโดยรัฐหรือหน่วยงานสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ในบางครั้ง ก็มีความแตกต่างในการใช้ค่าและการบริการที่แตกต่างกัน ระหว่างการบริการสาธารณะ (public service) รัฐวิสาหกิจ (public enterprises) และ “ภาครัฐกึ่งสาธารณะ” (para-public sector) (Gernigon 2007) อยู่ด้วย

การกำหนดวิธีการของการบริการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจในระดับชาติ ยังเป็นงานที่ซับซ้อนมากเนื่องจากคำจำกัดความแตกต่างกันอย่างมากจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง และในกรณีส่วนใหญ่กำหนดโดยทั่วไปด้วยผลลัพธ์ที่แน่นอน แต่ขอบเขตไม่แน่นอน

ในระดับสากล การจัดประเภทอุตสาหกรรมตามมาตรฐานสากลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดนั้น ยังหมายรวมถึงประเภทกิจกรรมที่มีชื่อว่า “การบริหารรัฐกิจ การป้องกันประเทศ และการประกันสังคมหรือความมั่นคงทางสังคมภาคบังคับ” เอาไว้ รวมทั้งการปฏิบัติการของงานในหน้าที่ (Function) ของการบริหารงานสาธารณะที่ขึ้นอยู่กับการบริหาร และการออกกฎหมายโดยกระทรวงและหน่วยงานการบริหารอื่นๆ หรือองค์การของหน่วยงานกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการจัดประเภทนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นการทำธุรกิจของรัฐ

Casale และ Tenkorang (2008) ได้เสนอถึงความครอบคลุมของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐหรือบางครั้งเรียกว่าภาคสาธารณะ (public service labour relations) ดังนี้<sup>๓</sup>

๑) แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ครอบคลุมองค์การที่ให้บริการสาธารณะที่ตั้งขึ้น เป็นเจ้าของ หรือควบคุมโดยรัฐ ซึ่งการใช้ทรัพยากรและกิจกรรมขององค์การบริการสาธารณะส่วนใหญ่จะถูกควบคุมโดยรัฐบาล

<sup>๒</sup> ดูประกอบ โชคชัย สุทธาเวศ และโกวิทย์ บุรพธานินทร์. (๒๕๖๓). แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมคุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ: การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทยตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล. รายงานวิจัย สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

<sup>๓</sup> Casale, Giuseppe and Tenkorang, Joseph (2008) Public service labour relations: A comparative overview Giuseppe Casale Joseph Tenkorang. Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch International Labour Office • Geneva, p. 1-3, in [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---lab\\_admin/documents/publication/wcms\\_112942.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_112942.pdf).

๒) แรงงานหรือพนักงานในองค์การของรัฐ หมายถึงข้าราชการ (civil or public servant) และพนักงานอื่นๆ ในทุกระดับของรัฐบาล รวมถึงพนักงานในหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น (employees at all levels of the government, including local government units) และพนักงานรัฐวิสาหกิจ (employees of state-owned enterprises)

๓) ในบางประเทศแรงงานสัมพันธ์ในการบริการสาธารณะอาจแตกต่างจากภาคเอกชน ด้วยเหตุผลสำคัญที่ว่าในภาคเอกชนนั้น เป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจคือกำไร ในขณะที่เป้าหมายของภาครัฐคือ การจัดหาสินค้าสาธารณะ การประกันสวัสดิการทั่วไป และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะงานเพื่อส่วนรวม อย่างไรก็ตามการให้บริการในสังคมปัจจุบัน ก็มีความคล้ายคลึงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมากขึ้น

Mosher (2007) นำเสนอข้อถกเถียงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตย การบริการสาธารณะ และ การให้บริการร่วม อันสะท้อนมุมมองทางแรงงานสัมพันธ์กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตามระบบคุณธรรมในภาครัฐเกี่ยวข้องกับให้บริการสาธารณะไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวโดยสรุปได้คือ<sup>๔</sup>

การเมืองในระบบประชาธิปไตย ดำเนินไปได้ก็โดยอาศัยสามอำนาจที่ประกอบด้วย

๑) อำนาจอธิปไตย รับผิดชอบโดยสภาผู้แทนราษฎรในการตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

๒) อำนาจการบริหาร รับผิดชอบโดยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ทำหน้าที่บริหารประเทศ

๓) อำนาจตุลาการ รับผิดชอบโดยศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การบริหารประเทศซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการไปตามสายการบังคับบัญชาและเป็นเอกภาพ และอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐทำงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล

ในสังคมประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นบุคคลที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แต่เจ้าหน้าที่รัฐก็อาจรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการประกอบวิชาชีพหรือหน้าที่การงานของตนต่อรัฐบาล การรวมตัวและแสดงการเรียกร้องที่ต้องการที่รับรองโดยระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลและหน่วยงานรัฐบาลสมควรยอมรับ แต่ก็มีห่วงเกรงถึงผลกระทบที่อาจมีต่อบริการสาธารณะของรัฐที่ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการเจรจาต่อรองของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่จำกัดขอบเขตให้ชัดเจน ก็อาจเป็นภัยต่อประชาธิปไตยในทางการเมืองที่ต้องบริหารหน่วยงานของรัฐได้เช่นกัน

<sup>๔</sup> Mosher, Frederick C. "Democracy and the Public Service: The Collective Service", in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007). Classics of Public Administration. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 423-433.

การยอมรับการรวมตัวและอำนาจของสหภาพแรงงานในส่วนของหน่วยงานรัฐนั้น เป็นการยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะลูกจ้างของรัฐ และอาศัยการเจรจาต่อรองเป็นกลไกสำคัญของการหาข้อยุติในความเรียกร้องต้องการของเจ้าหน้าที่รัฐเช่นเดียวกับที่ใช้ในภาคเอกชน อนาคตที่ตามมาจะเป็นเครื่องมือได้ต่อบกกฎกติกาเชิงอำนาจนิยม (Authoritarian rule) เพราะเป็นประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial democracy) และใช้กลไกนี้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทางสังคม รวมทั้งการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรวมตัวกันก็อาจเกิดขึ้นได้ โดยเป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนด ในบางประเทศอาจมีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติคอยกำกับดูแล การมีสภากรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Council: FLRC) เพื่อทำการวินิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาคดีแรงงานต่างๆ และพิจารณาคดีและออกคำวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาทางด้านแรงงาน โดยมีการจัดตั้งสภาหรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Council: FLRC) เพื่อออกคำวินิจฉัยชี้ขาดและพิจารณาคดีเกี่ยวกับปัญหาทางด้านแรงงานต่างๆ อีกทั้งการจัดตั้งสำนักงานแรงงานสัมพันธ์ของรัฐ (Federal Labor Relations Authority: FLRA) เพื่อรับผิดชอบงานแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ ดังที่พบในประเทศสหรัฐอเมริกา ที่พัฒนาชัดเจนขึ้นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๕๐ - ๑๙๗๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยประธานาธิบดี John F. Kennedy และ Richard M. Nixon

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์กำหนดถึงกลไกสำคัญ คือ การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining) ที่อนุญาตให้ฝ่ายทุนและแรงงานหาทางตกลงกันในเรื่องเงื่อนไขการจ้างงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน และวันหยุดอื่นๆ และผลตอบแทนจากการทำงาน หากกฎหมายไม่ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้สามารถเปลี่ยนแปลงผ่านการเจรจาต่อรองได้ ก็จะส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่แรงงานจำนวนมากเดือดร้อน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานแรงงานสัมพันธ์ ก็ไม่สามารถนำเอาวิธีการหรือหลักการของการจัดการงานบุคคลของภาคเอกชนมาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากการดำเนินงานของภาครัฐอาศัยกฎหมายและระเบียบ ต่างกับภาคเอกชนที่มีความยืดหยุ่นในการจัดการและปรับปรุงได้เสมอ นอกจากนี้ การรวมตัว เรียกร้องต้องการ และการเจรจาต่อรองร่วมของบุคลากรภาครัฐ อาจไม่สอดคล้องกับระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่โดยพื้นฐานตั้งอยู่บนระบบคุณธรรม (Merit system) ในกรณีนี้ Mosher (2007) ได้เปรียบเทียบให้เห็นดังนี้ (ตามตารางความแตกต่างระหว่างการเจรจาต่อรองร่วมกับหลักการคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์)

## ความแตกต่างระหว่างการเจรจาต่อรองร่วมกับหลักการคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

หัวข้อเรื่อง (Subject)	การเจรจาต่อรองร่วม (Collective bargaining)	หลักคุณธรรม (Merit principle)
สิทธิของฝ่ายจัดการ	น้อย หรือไม่มีเลย; พบกันทั้งสองฝ่าย	มาก หรือทั้งหมด; ตัดสินใจฝ่ายเดียวจากเบื้องบน
การมีส่วนร่วมของลูกจ้างและสิทธิ	จำกัดไว้สำหรับสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือการรักษาการเป็นสมาชิก, การรับรองเป็นพิเศษ	ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในบรรดาผู้รับจ้าง, การเปิดกว้างให้ทุกคน (หากได้รับการรับรอง)
การสรรหาและคัดเลือก	สำหรับสมาชิกสหภาพแรงงาน และหรือผู้ที่มิใช่ประกอบอาชีพเข้างานเริ่มจากตำแหน่งระดับล่างเท่านั้น	เปิดให้มีการสอบแข่งขัน เปิดให้เข้าได้ในทุกระดับ
การเลื่อนขั้นตำแหน่ง	ตามอาวุโส	การแข่งขันบนพื้นฐานของคุณธรรม (มักจะรวมเรื่องอาวุโสเข้ามาด้วย)
การจำแนกตำแหน่ง	เจรจาต่อรองได้ตามแผนการจำแนกตำแหน่ง; ขึ้นอยู่กับกระบวนการร้องทุกข์ในการโยกย้ายตำแหน่ง	กำหนดอย่างเป็นทางการภายใน ตามระดับความรับผิดชอบ และหน้าที่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์วัตถุประสงค์
การจ่ายค่าจ้าง	เจรจาต่อรองได้และขึ้นอยู่กับอำนาจของสหภาพแรงงาน	ตั้งอยู่บนพื้นฐานของของแผนการจ่ายค่าตอบแทนที่สมมูล และในบางสาขาขึ้นอยู่กับอัตราที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย
ชั่วโมงการทำงาน การลาหยุดงาน และเงื่อนไขการทำงาน	เจรจาต่อรองได้	ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและการจัดการ
การร้องทุกข์	อุทธรณ์ผ่านตัวแทนสหภาพแรงงานไปยังอนุญาโตตุลาการ	อุทธรณ์ต่อฝ่ายจัดการที่จะพึงพาทรัพยากรของหน่วยงานภาครัฐ

ที่มา: Mosher (2007) in Shafritz & Hyde, p. 432

ประเด็นที่อาจเป็นปัญหาได้ก็คือ หน่วยงานใดของรัฐบ้างที่พร้อมต่อการเจรจากับสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานนั้นๆ เป็นตัวแทนที่เหมาะสมในการแสวงหาประโยชน์ และเข้าร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร และปรับปรนการร้องทุกข์ให้กับพนักงาน ได้อย่างไร? รวมทั้งผู้ที่เป็นคนกลาง (Mediator) นั้นเหมาะสมในการทำหน้าที่หรือเปล่าที่อาจจะม้ออำนาจบังคับใช้คำตัดสิน หรือเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมที่โต้ตอบต่อใครก็ตามที่ท้าทายหลักการของระบบคุณธรรมดังกล่าว หรือไม่? (Mosher, in Shafritz & Hyde, 2007, p. 430)

Mosher ยังกล่าวฝากเป็นข้อคิดทั่วไปไว้อีกว่า “จะไปไกลหรือเร็วแค่ไหนที่การจ้างงานภาครัฐจะเคลื่อนตัวเข้าสู่ทิศทางของการเจรจาต่อรองร่วม ก็เป็นเรื่องที่เป็นปัญหา แต่ทิศทางนั้นไม่ผิดพลาด ทั้งก็ยังมีเรื่องน่าประหลาดใจอยู่เช่นกันที่ในบรรดาองค์การแห่งวิชาชีพ หรือการเกิดขึ้นของความเป็นวิชาชีพที่ดูก้าวร้าวขึ้น ก็พบเห็นกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ผู้สูงกว่าจ้างงาน ภายใต้ นายจ้างสาธารณะ เช่น ครูในโรงเรียน นักสังคมสงเคราะห์ พยาบาล ผู้เชี่ยวชาญในโรงพยาบาล ตำรวจ และพนักงานดับเพลิง โดยที่ความต้องการอันเกิดจากขบวนการแรงงานที่ต่อต้านการตัดสินใจแต่เพียงฝ่ายเดียวของนายจ้าง และการอยู่กันแบบตัวใครตัวมันนั้น ก็ยังเป็นไปในทิศทางเดียวกับการจัดตั้งของฝ่ายวิชาชีพและการให้บริการทางวิชาชีพเสียด้วย” (Mosher, in Shafritz & Hyde, 2007, p. 432)

ฉะนั้น สำหรับประเทศไทยแล้ว การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ ที่ต้องยอมรับการมีสหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วมเป็นสิ่งสำคัญของระบบนั้น การจัดให้ระบบแรงงานสัมพันธ์และการบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารงานบุคคล และการดำเนินงานขององค์การแบบวิชาชีพกับองค์การแบบสหภาพแรงงาน จะสามารถอยู่ร่วมกันอย่างถ่วงดุลกันจึงเป็นเรื่องที่ทำหายอย่างยิ่ง

ระบบการเมืองที่แตกต่างกันทั่วโลก ก็สะท้อนว่ากระบวนการแรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะมีความหลากหลาย ในขณะที่พนักงานบริการสาธารณะในบางประเทศมีสิทธิที่จะต่อรองกับนายจ้าง แต่ในหลายประเทศก็ทำไม่ได้ เช่น ในอิตาลี นิวซีแลนด์ สเปน และสวีเดนมีการเจรจาต่อรองร่วมกันโดยส่วนกลาง ในบางประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ปากีสถาน และสาธารณรัฐโดมินิกัน รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในงานบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียว และในประเทศสาธารณรัฐโดมินิกันข้าราชการไม่มีสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม (Neal, 2001: 248)

การเจรจาต่อรองร่วมและสิทธิสหภาพแรงงานของพนักงานสาธารณะและสหภาพแรงงาน ได้รับการวิจารณ์จากนักวิชาการบางคน อาทิ Wellington and Winter (1971) กล่าวว่า อาจเกี่ยวข้องกับอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่เหมาะสม ทั้งสองคนยังอ้างว่าพนักงานสาธารณะจะมีผลประโยชน์ที่ซับซ้อน (และในมุมมองที่เป็นอันตราย) เนื่องจากบทบาทคู่ของพวกเขาในฐานะพลเมืองและพนักงาน เมื่อพวกเขาอาศัยอยู่ในเขตอำนาจที่ตนทำงานอยู่ พนักงาน/ประชาชนสาธารณะเหล่านี้สามารถมีอิทธิพลต่อค่าใช้จ่ายสาธารณะและเงื่อนไขการทำงาน ในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงของพลเมือง และไม่เพียงแต่เป็นพนักงานหรือสมาชิกสหภาพ/นักเคลื่อนไหวเท่านั้น การรับรู้บทบาทสำคัญทางการเมืองในการตัดสินใจของภาครัฐจึงนำไปสู่ข้อสรุปว่าการเจรจาต่อรองร่วมหรือสิทธิในสหภาพแรงงาน ควรจะมีข้อจำกัดหรือไม่และอย่างไร แต่ John Burton และ Charles Krider (1970) โต้แย้งความเห็นของ Wellington และ Winter โดยชี้ให้เห็นว่าอำนาจการต่อรองที่แรงงานหรือการจัดการมีอยู่จริงในภาครัฐที่เป็นคำถามเชิงประจักษ์นั้น ผู้บริหารอาจหาวิธีที่จะใช้อำนาจทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยอาจสอดคล้องกับชุมชนหรือกลุ่มธุรกิจหรือผู้มีบทบาททางการเมืองอื่นๆ เพื่อจำกัดบทบาทพนักงานสาธารณะหรืออำนาจสหภาพและผลประโยชน์ (ดูเพิ่มใน Katz, 2013)

สหภาพแรงงานภาครัฐ จึงอาจสร้างอิทธิพลทางการเมืองผ่านอำนาจการต่อรองในทางปฏิสัมพันธ์กับฝ่ายจัดการและฝ่ายการเมืองในกิจกรรมสาธารณะของรัฐ ที่อาจดำเนินการผ่านช่องทางอ้อมก็ได้ เช่น

การกดดันด้วยการนัดหยุดงาน และการสร้างความยืดหยุ่นด้านอุปสงค์แรงงาน ทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ ฉะนั้นสิ่งที่ชัดเจนคือการประเมินอำนาจต่อรองของสหภาพแรงงานในภาครัฐ ก็คือ การประเมินอำนาจทางการเมืองของแรงงานและฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนรัฐบาลนั่นเอง

พนักงานสาธารณะบางประเภทไม่มีสิทธิที่จะหยุดงานหรือมีส่วนร่วมในมาตรการโต้ตอบกับนายจ้าง (industrial action) ภายใต้สถานการณ์ต่างๆ เนื่องจาก “ข้อกำหนด” ที่ว่า หน้าที่ของพนักงานดังกล่าวมีความจำเป็นต่อสาธารณะ เช่น เป็นผู้ที่มีส่วนในการให้บริการที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปา และบริการทางการแพทย์ กรอบกฎหมายของแรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะในหลาย ๆ ประเทศที่เปิดโอกาสการใช้สิทธิแรงงานของพนักงานสาธารณะได้ ก็คือ การอาศัยรัฐธรรมนูญที่ให้มีความหมายมารองรับ โดยให้สิทธิแก่พนักงานของรัฐในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม

แม้ว่ากรอบระเบียบว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มีความแตกต่างกันหลากหลายในประเทศต่างๆ แต่ หลักการเจรจาต่อรองในการบริการสาธารณะ ก็จะมีคล้ายคลึงกันมากในระดับภูมิภาค กล่าวคือ แรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะโดยทั่วไป จะอยู่ภายใต้กฎหมายต่างๆ ที่ถูกแยกออกมาต่างหากจากภาคเอกชน ในปี ๑๙๙๗ เยอรมนีปฏิรูปภาคบริการสาธารณะด้วยวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพในบริการของฝ่ายพลเรือน ด้วยการส่งเสริมประสิทธิภาพของข้าราชการ (Civil servant) การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ และการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน ในกรณีของกฎหมายการปฏิรูปการบริการสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๗ (ค.ศ. ๑๙๙๔) ของฟินแลนด์ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันว่าแรงงานสัมพันธ์หรือความสัมพันธ์ในการจ้างงานในภาคสาธารณะมีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน

ในทศวรรษคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙๙๐ รัฐบาลบางประเทศมีการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐอย่างสำคัญ อาทิ สหราชอาณาจักร มีการปฏิรูปราชการในปี ๑๙๙๒ และ ๑๙๙๖ ที่เน้นผ่อนคลายกฎระเบียบของโครงสร้างและระบบค่าจ้างในแผนก/หน่วยงานภาครัฐ ต่อมาการปฏิรูปในปี ๑๙๙๗ ได้บูรณาการโครงสร้างการเจรจาต่อรองของรัฐบาลท้องถิ่นชาติเข้ากับกรอบข้อตกลงที่กำหนดจากระดับชาติ ในทำนองเดียวกัน ในสหรัฐอเมริกา ในปี ๑๙๙๓ ก็เน้นประสิทธิภาพของการส่งมอบบริการสาธารณะ แนวโน้มนี้ยังพบได้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศกานา และยูกันดา ในประเทศไทยเอง รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยินยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐมีสิทธิรวมตัวเป็น สหภาพ สหกรณ์ สมาคม และอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

อย่างไรก็ตาม กระบวนการของการปฏิรูปการบริการสาธารณะในประเทศต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่างกัน และกระบวนการดังกล่าวมีผลกระทบอย่างสำคัญในการปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ ตามมุมมองความจริงที่ว่างานบริการสาธารณะมีรัฐบาลเป็น “เจ้าของ” คือรัฐเป็นทั้งนายจ้าง และเป็นผู้บริหารประเทศชาติ อันทำให้งานแรงงานสัมพันธ์ในภาคสาธารณะมีลักษณะเฉพาะ เช่น โดยทั่วไปเป็นแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานรัฐ ตามระบบราชการ ก็จะเป็นแบบทวิภาคีมากกว่าเป็นไตรภาคี เพราะนายจ้างและฝ่ายบริหารเป็นตัวแทนฝ่ายรัฐบาลที่มามีความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงานในฐานะตัวแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในบางประเภทองค์กร เช่น องค์กรมหาชนอิสระ ความเป็นฝ่ายบริหารจะไม่ใช้ตัวแทนรัฐบาล แต่อาจเป็นตัวแทนสาธารณะ หากมี

ฝ่ายรัฐบาลเข้ามาร่วมกิจกรรมหรือสอดแทรก ก็อาจเรียกว่าเป็นแรงงานสัมพันธ์ของสามฝ่ายหรือไตรภาคีได้ ในทางกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐมีรัฐบาลและตัวแทนของผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้แสดงหลัก ในขณะที่รัฐบาลมักจะแสดงออกโดยตัวแทนของกระทรวงหรือหน่วยงาน (แรงงาน การเงิน เศรษฐศาสตร์) ส่วนผู้ปฏิบัติงานก็จะแสดงโดยสหภาพแรงงานของข้าราชการหรือพนักงานสาธารณะ ดังนั้น แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ในทางที่เป็นจริงจึงมีผู้แสดงแบบทวิภาคีในสองส่วนหลัก คือ ตัวแทนรัฐบาลและตัวแทนแรงงาน หากจะมีภาคีอื่นเข้าร่วม ก็เป็นส่วนเสริม เช่น นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนผู้คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น แต่อาจมีความนิยมเป็นต่างกัน ในสหรัฐอเมริกาการเจรจาต่อรองร่วมในภาคบริการสาธารณะ มักเกิดขึ้นในระดับชาติ เน้นผ่านกระบวนการสนทนา การปรึกษาหารือ และการตัดสินใจกำหนดภารกิจองค์การร่วมกัน (Dialogue, consultation, and co-determination) เนื่องจากการร่วมเจรจาต่อรองร่วมในบริบททางการเมืองของงานบริการสาธารณะ เป็นเรื่องที่ย่อหน้า ดึงกรณีการบริหารงานของประธานาธิบดีคลินตันและอังกอร์ของสหรัฐอเมริกา ที่แรงงานสัมพันธ์ในภาคบริการสาธารณะ มักจะถูกกำหนดในทางการใช้ทรัพยากรและการทำกิจกรรมจากการควบคุมของการเมืองจากภายนอกมากเกินไป<sup>๕</sup>

ทัศนคติของประชาชนมีอิทธิพลต่อแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐโดยทั่วไป การประเมินในอนาคตและการวิเคราะห์ทัศนคติเหล่านั้น อาจได้จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ฉะนั้นความลึกและความกว้างในการวัดทัศนคติสาธารณะที่มีต่อพนักงานสาธารณะและสิทธิของสหภาพแรงงาน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และควรมีการวิจัยกันในอนาคตให้ชัดเจน<sup>๖</sup>

### ๓. กรอบความคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐสำหรับประเทศไทย

การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐสำหรับประเทศไทย นอกจากอิงกับทฤษฎีที่นำเสนอในหัวข้อที่ ๒. (ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ) แล้ว ควรอธิบายอย่างสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อมของประเทศไทย ดังแผนภาพกรอบความคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐที่แสดงปัจจัยและเงื่อนไข อันกำหนดความเป็นไปของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ดังต่อไปนี้

<sup>๕</sup> Casale, Giuseppe and Tenkorang, Joseph (2008), Op. Cit.

<sup>๖</sup> Katz, Harry C. "Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation." (2013) [Electronic version] Industrial and Labor Relations Review, 66(5), 1031-1046. doi: 10.1177/001979391306600501

### กรอบความคิดเชิงทฤษฎีว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ

ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ: พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน คุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนา		
ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ (อาทิ System Theory of Industrial Relations ของ Dunlop (1958), Pluralist Industrial Relations ของ Flanders (1970), The Global Evolutionary of Industrial Relations ของ Kaufman (2004), ตัวแบบทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ไทย (The Middle Way Theory and Models of Industrial Relations) ของ โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๕๒) และ อื่นๆ		
มาตรฐานแรงงานสากลของ องค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ (อาทิ ฉบับที่ ๘๗, ๘๘ และ ๑๕๑)	การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ ของต่างประเทศ	ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้ในภาคเอกชนและ รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
สถานการณ์และปัญหาแรงงานภาครัฐ และการรวมตัวของแรงงานและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากร มนุษย์ในหน่วยงานของรัฐ (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ)		
นโยบาย แนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ		
การรวมตัวเป็นองค์การ ของบุคลากร	รูปแบบ กลไก และ กิจกรรมแรงงานสัมพันธ์	บทบัญญัติของกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ
ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐที่ส่งเสริมคุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ		

กรอบความคิดข้างต้น อธิบายโดยสรุปได้คือ

๓.๑ ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศที่ประเทศใดๆใช้ในการพัฒนาประเทศย่อมส่งผลต่อการจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศนั้นๆ โดยครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- ๑) พัฒนาการของรัฐในทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ  
ทุน และแรงงาน
- ๒) รัฐกับการควบคุมกลไกของรัฐบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ
- ๓) การผลิตในระบบทุนนิยมโลกาภิวัตน์กับการจัดการแรงงาน

คำอธิบายในรายละเอียด:

๑) รัฐมีพัฒนาการจากชุมชนดั้งเดิม ซึ่งผู้คนอยู่กันอย่างง่าย ๆ ไปสู่สังคมที่ซับซ้อนมากขึ้นๆ เช่น ชุมชนบุพกาล สังคมเกษตรกรรม สังคมอาณาจักร สังคมศักดินา และสังคมทุนนิยม และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ทุน และแรงงาน

๒) กระแสการพัฒนาให้ประเทศกลายเป็นอุตสาหกรรม มาพร้อมกับสิทธิในการพัฒนาของประชาชน และการรวมตัวของแรงงาน ทำทนายให้รัฐตามประเพณีเดิมหรือรัฐดั้งเดิมต้องผ่อนคลายการควบคุมกลไกของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างของตน

๓) พัฒนาการของคนทำงานในภาครัฐ จากพื้นฐานความมั่นคง ที่ถูกกัดกร่อนด้วยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ รวมทั้ง การขาดดุลงบประมาณ กระแสโลกาภิวัตน์ การถูกตราหน้าว่าไม่ทันสมัย ล่าช้า ก้าวไม่ทัน ส่งผลให้รัฐต้องผ่อนคลายจากการกำกับด้วยกติกาอย่างเคร่งครัด (Rigid state regulations) ไปสู่การใช้นโยบายเปิดกว้างขึ้น เช่น มี กฎหมาย องค์กรมหาชน แต่รัฐยังคงอำนาจ ควบคุม กำกับอยู่ (labor control) ส่งผลให้คนทำงานภาครัฐหลายประเภท ไม่เพียงได้รับผลกระทบในเรื่องความไม่มั่นคงในงาน แต่ยังถูกตรอนสิทธิพื้นฐาน ด้านแรงงานสัมพันธ์ด้วย

๔) ดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนของการพัฒนาจะให้หลักประกันและเป็นเครื่องชี้วัดว่าผลประโยชน์ของการพัฒนาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างเสมอภาคและมีความยุติธรรมนั้น ได้รับการเก็บกูดจากระบบแรงงานสัมพันธ์ในประเทศและต่างประเทศ

๓.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ที่สมควรให้นำหน้าจะเป็นทฤษฎีที่นิยมกันในระดับสากล และทฤษฎีที่มีคุณค่าที่อาจพัฒนาขึ้นจากประเทศกำลังพัฒนา โดยครอบคลุมเรื่องการรวมตัวของแรงงาน และผู้ประกอบการ การจัดการความขัดแย้งและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับทุนหรือผู้แทน และบทบาทของรัฐ อันเกี่ยวข้องกับกลไก รูปแบบ และกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

๓.๓ มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นข้อกำหนดที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องนำมาปฏิบัติโดยประยุกต์ให้เข้ากับบริบทในประเทศของตน

๓.๔ การเรียนรู้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศจะช่วยเสริมให้การออกแบบระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศที่ต้องการพัฒนาเรื่องแรงงานสัมพันธ์มีความเป็นรูปธรรมที่อ้างอิงได้มากขึ้น

๓.๕ สภาพการณ์ของแรงงาน การรวมตัว และปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวโน้มปัญหาในอนาคต และการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมดุลยภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

การกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหาร และระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐจะเป็นไปได้ก็โดยการมีข้อมูลและข้อเท็จจริงจากปัจจัยและคำอธิบายต่างๆข้างต้นเป็นพื้นฐาน

## ๔. มาตรฐานแรงงานสากลด้านแรงงานสัมพันธ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสังเขป มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนสากลแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration on Human Rights of the United Nations) มีในสองรูปแบบสำคัญ คือ อนุสัญญาและข้อแนะนำ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแรงงานสัมพันธ์ มีทั้งอนุสัญญาและข้อแนะนำกว่า ๑๐ ฉบับ ถือเป็นมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล ที่ควรประยุกต์กับภาครัฐมีในประเด็นต่อไปนี้

๑) เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise (ตามอนุสัญญาหลักฉบับที่ ๘๗ ค.ศ. ๑๙๔๘)

๒) สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม (Right to Organise and Collective Bargaining convention) (ตามอนุสัญญาหลักฉบับที่ ๙๘ ค.ศ. ๑๙๔๙)

๓) ข้อตกลงร่วม (Collective Agreement) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๑ ค.ศ. ๑๙๕๑)

๔) การส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (Promotion of Collective Bargaining) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๕๔ ค.ศ. ๑๙๘๑ และข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ น. ๑๖๓ ค.ศ. ๑๙๘๑)

๕) การไกล่เกลี่ยและการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary Conciliation and Arbitration) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๒ ค.ศ. ๑๙๕๑)

๖) ความร่วมมือในระดับสถานประกอบการหรือหน่วยงาน (Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๙๔ ค.ศ. ๑๙๕๒)

๗) การปรึกษาหารือในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ (Co-operation at the Level of the Undertaking) (ตามข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๑๓ ค.ศ. ๑๙๖๐)

๘) การร้องทุกข์ (Examination of Grievances) (ตามข้อเสนอแนะ ILO ที่ ๑๓๐ ค.ศ. ๑๙๖๗)

๙) การปรึกษาหารือแบบไตรภาคี (Tripartite Consultation) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๔๔ ค.ศ. ๑๙๗๖)

๑๐) การบริหารแรงงาน (Labour Administration) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๕๐ ค.ศ. ๑๙๗๘ และ ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๕๘ ค.ศ. ๑๙๗๘)

๑๑) ผู้แทนของแรงงาน (Workers' Representatives) (ตามอนุสัญญา ILO น. ๑๓๕ ค.ศ. ๑๙๗๑ และ ข้อเสนอแนะ/ข้อแนะนำ ILO น. ๑๕๙ ค.ศ. ๑๙๗๘)

อนุสัญญาหลักฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ถือเป็นพื้นฐานทั่วไปในทางแรงงานสัมพันธ์ จะเน้นเรื่องเสรีภาพในการสมาคมบังคับกับสาขากิจการไม่ว่าเอกชน หรือภาครัฐ และรวมทั้งอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ที่ออกมาเพื่อแรงงานสัมพันธ์ภาคสาธารณะสำหรับกิจการภาครัฐเป็นการเฉพาะ โดยอนุสัญญาดังกล่าวนี้นี้ จะเน้นย้ำเรื่องเสรีภาพในการสมาคม การอำนวยความสะดวกจากนายจ้างต่อการดำเนินกิจกรรมของ

องค์การของแรงงานหรือลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมและการทำข้อตกลงร่วม การนัดหยุดงานซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิการรวมตัวจัดตั้งหรือเจรจาต่อรอง เป็นต้น

## ๕. แบบแผนแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของต่างประเทศ

นอกเหนือจากที่กล่าวถึงพัฒนาการทางแรงงานสัมพันธ์ในต่างประเทศโดยทั่วไป ประกอบอยู่ในหัวข้อที่ ๒. (ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ) แล้ว ในหัวข้อนี้ ใคร่ขอนำเสนอแบบแผนแรงงานสัมพันธ์ของต่างประเทศที่น่าสนใจสี่ประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ (สังกัดทวีปยุโรป) ประเทศสหรัฐอเมริกา (สังกัดทวีปอเมริกา) ประเทศญี่ปุ่น (สังกัดทวีปเอเชีย) และประเทศสิงคโปร์ (สังกัดประชาคมอาเซียน) โดยขอกล่าวในเชิงเปรียบเทียบโดยสังเขปดังนี้ (โชคชัย สุทธาเวช และโกวิท บวรพานินทร์, ๒๕๖๓, หน้า ๗๒-๑๐๙) ต่อไปนี้

๑) แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศเหล่านี้ มีทั้งที่ได้รับการกำหนดกรอบของแบบแผนจากรัฐธรรมนูญของประเทศ และกฎหมายลำดับรองลงมาที่กำหนดในรายละเอียด เช่น สหรัฐอเมริกา และฟิลิปปินส์ แต่ที่กำหนดเพียงในระดับกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญก็มี เช่น อังกฤษ และญี่ปุ่น

๒) การจัดตั้งองค์การของพนักงานในกิจการของรัฐในรัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกา มีทั้งในส่วนรัฐบาลกลาง มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศสหราชอาณาจักรก็คล้ายคลึงกัน ในประเทศรัฐเดี่ยว เช่น ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น จะมีในส่วนกลางและท้องถิ่น

๓) พนักงานสาธารณะในประเทศเหล่านี้ สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ ก็โดยมีกฎหมายรองรับ

๔) การจัดตั้งสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐ หรือในกิจการสาธารณะอาจต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ (เช่น กระทรวงด้านแรงงาน) เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ หรือไม่ต้องจดทะเบียนก็ได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น

๕) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือในกิจการสาธารณะอาจยื่นข้อเรียกร้องได้หรืออาจไม่สามารถยื่นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

๖) ฝ่ายจัดการในฐานะตัวแทนรัฐบาลอาจเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตอบสนองความต้องการของสหภาพแรงงานหรือไม่

๗) คณะอนุญาโตตุลาการทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน และศาลอาจพิพากษาข้อพิพาทแรงงานในลำดับต่อไป เพื่อแก้ปัญหาทางตันของการเจรจาต่อรองร่วมของสองฝ่าย คือ ฝ่ายจัดการและสหภาพแรงงาน

๘) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐและสมาชิก อาจได้รับอนุญาตจากกฎหมายให้นัดหยุดงานได้ แต่ส่วนใหญ่จะจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้

๙) เจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท เช่น ตำรวจ และทหาร อาจตั้งสหภาพแรงงานได้ หรืออาจไม่ได้รับสิทธิให้มีสหภาพแรงงาน แต่เป็นองค์การแบบอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

๑๐) สหภาพแรงงานพนักงานภาครัฐมีอิทธิพลทางการเมือง เนื่องจากเป็นองค์กรของผู้ให้บริการสาธารณะที่อาจส่งเสริมหรือขัดกับนโยบายรัฐบาล

๑๑) การเจรจาต่อรองร่วมเป็นกลไกสำคัญในการปรับปรุงสภาพการจ้างและเงื่อนไขการทำงาน แต่ในบางประเทศมีการจดทะเบียนข้อตกลงจากการเจรจาร่วมเพื่อให้มีผลทางกฎหมาย แต่ในบางประเทศไม่มีการจดทะเบียน ทำให้ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมาย (เช่น ในสหราชอาณาจักร) จึงเป็นเรื่องของฝ่ายจัดการกับสหภาพแรงงานที่ต้องบริหารการปฏิบัติตามข้อตกลงสภาพการจ้างเอาเอง

๑๒) การเจรจาต่อรองร่วมในบางครั้งมีการรวมศูนย์และบางครั้งกระจายอำนาจ หรือมีทั้งสองอย่าง แต่กำหนดประเด็นและขอบเขตของการเจรจา ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของสหภาพแรงงานและความร่วมมือของรัฐบาลกลาง

๑๓) ในประเทศเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมระหว่างแรงงานและฝ่ายจัดการ ทำให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน และทำให้เกิดการปรับตัวเข้าหากันของทั้งสองฝ่ายมากขึ้น และช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในงาน รวมทั้งการพัฒนาบริการสาธารณะของรัฐ

## ๖. สถานการณ์ปัญหาแรงงานภาครัฐและการไม่เกิดขึ้นของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐไทย (ที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ)

ข้อมูลปัญหาแรงงานภาครัฐ และปัญหาและสาเหตุสำคัญๆที่ทำให้ไม่เกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของไทย มีดังต่อไปนี้

๑) แรงงานภาครัฐประสบปัญหาเรื้อรัง ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน อันเกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ความมั่นคงและความก้าวหน้าในการทำงาน สวัสดิการ ความยุติธรรมในการเลื่อนขั้นและเงินเดือน ความเป็นธรรมในการทำงาน และการไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจในการทำงาน เป็นต้น แม้ว่าข้าราชการจะมีปัญหาน้อยกว่าพนักงานราชการ และลูกจ้าง ก็ตาม สำหรับปัญหาต่างๆ ของแรงงานภาครัฐ ในรอบ ๑๒ ปีที่ผ่านมา ดังตัวอย่าง เช่น

(๑) “เงินเดือนเหลื่อมล้ำ” รุนแรงที่เพิ่งเข้ามาบรรจุหลังกว่า ๑๐ ปี อัตราเงินเดือนแข่งขัน่าส่งผลเสียต่อระบบการปกครองในองค์กร เจ้าหน้าที่ขาดความสุข กระทบขวัญกำลังใจในการทำงาน บริการประชาชน (พยาบาล)

(๒) “นักเรียนทุนกระทรวงสาธารณสุข” ได้รับการบรรจุเป็นข้าราชการล่าช้า ต้องเป็นพนักงานราชการไปก่อน (พยาบาล)

(๓) เงินเดือนเต็มพีดาน (กำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน) จึงเรียกร้องให้ได้รับการเพิ่มเงินเดือนโดยไม่มีเงื่อนไข

(๔) สำนักงานประมาณได้จัดสรรงบประมาณปี ๒๕๖๒ ค่าจ้างไม่เพียงพอกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย (พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏ ๒๐ แห่ง)

(๕) ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน ณ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๒ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ มีการเอื้อประโยชน์ต่อพรรคพวกและคณะกรรมการที่แต่งตั้ง รวมทั้งผู้บริหารโรงเรียนมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต่อนักเรียน และต่อครูสุภาพสตรีในโรงเรียน รวมทั้งข้อร้องเรียนอื่น ๆ (คณะครูโรงเรียนแสนสุข จังหวัดชลบุรี ร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดชลบุรี)

(๖) ลูกจ้างภาคราชการจำนวนนับหมื่นคนกำลังประสบปัญหาได้รับความเดือดร้อน เพราะถูกกีดกันมิให้ได้รับสิทธิประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม และถูกปฏิเสธการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจจำนวน ๒,๐๐๐ บาท โดยลูกจ้างเหล่านี้จะมีการทำสัญญาในรูปแบบจ้างเหมา<sup>๗</sup>

๒) ระบบและกฎเกณฑ์ของการแรงงานสัมพันธ์ ตามกรอบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ยังไม่ได้รับการพัฒนามาใช้ในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ไม่มีการนำไปปฏิบัติ (ส่วนใหญ่) เว้นแต่ในรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ จะเอื้ออำนวยให้เป็นไปได้ พนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นเพียงกลุ่มเดียวที่เข้าถึงและได้ประโยชน์จากการได้รับสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรอง และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร และการทำกิจกรรมขององค์กร ในขณะที่กำลังคนภาครัฐอื่นๆ ยังไม่มีโอกาสเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองที่ถูกกฎหมายหรือมีการรับรองเฉพาะในกลุ่มกำลังคนภาครัฐที่ขาดเสรีภาพนี้ กลุ่มที่มีคุณภาพชีวิต ความมั่นคงในงาน ถือเป็นอาชีพ มีรายได้ตลอดชีวิตก็คือข้าราชการ ในขณะที่พนักงานอื่นๆ ที่เหลือไม่ว่าพนักงานราชการ พนักงานจ้างอื่นๆ เช่น พนักงานจ้างเหมาบริการ มีสถานภาพเป็นลูกจ้างชั่วคราว (Temporary employees) ยังขาดสิ่งเหล่านี้ เนื่องจากมีสัญญาการจ้างที่กำหนดเวลาแน่นอน

ปัจจัยที่เป็นข้อห้ามหรือเงื่อนไขทางกฎหมาย ถือเป็นกำกวมกำเนิดองค์การสหภาพแรงงานภาครัฐ คือ การที่ภาคราชการไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ประเภทต่างๆ มาหลายทศวรรษติดต่อกัน และแม้รัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ จะเขียนเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมของเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ไม่เคยมีกฎหมายลูก (ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ) บัญญัติรายละเอียดในการแสดงออกถึงเสรีภาพดังกล่าว

๓) คำนิยมตามประเพณีที่ว่า “ข้าราชการมิใช่ลูกจ้าง แต่เป็นข้าแผ่นดิน และบุคลากรรับใช้สาธารณะ” เป็นปัจจัยสำคัญของการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวของกำลังคนในภาครัฐอย่างกว้างขวาง การที่ข้าราชการได้รับการพิจารณาว่ามีใช่ลูกจ้างนั้น มีคำพิพากษาของศาลฎีการองรับ ในแง่ประวัติศาสตร์ของระบบข้าราชการไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ก็ไม่ได้รับรองสถานภาพของข้าราชการสำหรับสังคมสมัยใหม่ เฉกเช่นลูกจ้างเอกชน แต่ถือเป็นบุคลากรรับใช้สาธารณะที่ (เข้าใจกันผิดว่า) มิใช่แรงงาน มีเงินเดือนค่าจ้างจากงบประมาณซึ่งมาจากภาษีประชาชน ในอดีตข้าราชการเป็นข้าแผ่นดิน (หรือข้าของพระราชสมัญ)

<sup>๗</sup> เรียกร้องโดยสหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ - องค์กรแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ตั้งขึ้นแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีได้จดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์) มียศฐาบรรดาศักดิ์ มีชื่อเรียกเป็นมหาอำมาตย์ อำมาตย์ รองอำมาตย์ คำว่า ยศ บรรดาศักดิ์ ถูกเลิกภายหลังจากมี พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ นอกจากนั้นในการ กำหนดชื่อของบุคลากรที่ทำงานให้กับภาครัฐในระดับชั้นล่างหรือระดับต่ำลงมา เจ้านายผู้ใหญ่ก็ไม่ได้มอง ระดับพนักงานชั้นปลายแถวว่าเป็นลูกจ้างแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมดังกล่าวก็กำลังเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการพยายามปฏิรูประบบราชการ ที่เข้มข้นยิ่งขึ้นๆ นับแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นมา มีการสอดแทรกความคิดการมองข้าราชการต้องอุทิศ เพื่อประชาชน แทนที่จะมองเฉพาะประโยชน์ของทางราชการอย่างเดียว มองการบริหารจัดการที่ยึดหลัก ธรรมภิบาล มองผลลัพธ์เป็นฐานการปฏิบัติงาน ยอมรับสิทธิเสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน ยอมรับ การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ เห็นความสำคัญต้องปรับปรุงประสิทธิภาพข้าราชการ ในฐานะคนทำงาน ที่ต้องส่งเสริม พัฒนา พร้อมกับการให้ค่าตอบแทน ปรับปรุงสวัสดิการ เห็นความสำคัญของข้าราชการที่จะ ต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีรายได้ที่พอเพียงเพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบ ในส่วนของข้าราชการเองจึงมี ค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง หันมาพิจารณาให้ความสำคัญรายได้ ค่าตอบแทน ตลอดจนความมั่นคงในชีวิตการทำงาน มองงานราชการเป็นน้ำบ่อหน้า รายได้ในระดับเริ่มต้นแม้จะต่ำ แต่ก็ปรับขึ้นไปเรื่อยๆ เมื่อระยะเวลา ทำงานยาวนาน และตำแหน่งสูงขึ้น รวมทั้งการมีรายได้จากบำนาญภายหลังเกษียณ แนวคิดเช่นนี้ มิใช่การ คำนี้ถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง แต่พิจารณาความมั่นคง รายได้ และการใช้ชีวิตในระยะยาว ทิศทางเหล่านี้ ไม่ต่างจากพนักงานภาคเอกชนเลย

๔) อิทธิพลขององค์การต่างประเทศและกติกาสากลคือมาตรฐานแรงงานสากล ที่ประกาศใช้โดย องค์การดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ย่อมส่งผลให้รัฐไทยยอมรับการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ สหภาพแรงงาน และการเจรจาต่อรองร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การอ้างถึงการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศในการประกาศใช้ พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๙ และเมื่อองค์การสหประชาชาติมาตั้งสำนักงาน ในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๑๑ (ค.ศ. ๑๙๖๘) และตามด้วยบทบาทของสำนักงานขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศในกรุงเทพมหานคร ที่ปรับหน้าที่เป็นสำนักงานดูแลกิจกรรมด้านแรงงานของ สหประชาชาติ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกนั้น รัฐบาลไทยก็ให้สัตยาบันอนุสัญญาอีกหลายฉบับ ซึ่งแม้ มีใช้รัฐบาลประชาธิปไตย ก็แสดงถึงการกระทำไปด้วยอิทธิพลความสัมพันธ์จากสหประชาชาติและองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ หลังจากนั้น ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๑๐ - ๒๕๔๐ ก็ยังมีการปรับเปลี่ยนและยินยอม ให้เกิดความก้าวหน้าด้านแรงงานสัมพันธ์ อาทิ การรวมตัวเป็นสมาคมหรือสหภาพแรงงานของแรงงานภาค เอกชน และรัฐวิสาหกิจ จากอิทธิพลขององค์การต่างประเทศ รวมทั้งสภาแรงงาน AFL-CIO ของ สหรัฐอเมริกา และโอกาสการค้าขายกับต่างประเทศ

ดังนั้น มาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการบีบคั้นจากประเทศ ประชาธิปไตย ในทางการค้าขายหรือเศรษฐกิจกับประเทศไทย พร้อมกับการเอื้ออำนวยของรัฐธรรมนูญ ที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จะเป็นเครื่องบีบรัดร่วมสำคัญให้รัฐไทยต้องจำยอมให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถรวมตัว เป็นสหภาพแรงงานหรือสมาคมที่ใกล้เคียงในอนาคตอันใกล้

๕) เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนมากขึ้น ๆ ในระยะหลัง ๆ คือ พนักงานราชการนั้น ด้วยสภาพการจ้างที่ค่อนข้างไม่มั่นคง (เมื่อเทียบกับข้าราชการ) บวกกับสวัสดิการที่ไม่ต่อเนื่องและมีความมั่นคงของการจ้างงานไม่มาก ทำให้พนักงานราชการไม่กล้า ไม่พร้อม และไม่ชวนช่วยการรวมตัว รวมทั้งการขาดกลไกที่จะหารือหรือแก้ไขข้อขัดข้อง ทำให้พนักงานราชการของรัฐที่มีจำนวนนับแสนคน อยู่ในสถานะเสียเปรียบเพราะไม่รู้ระเบียบแบบแผน มีปัญหาที่ไม่ทราบว่าจะแก้ไขอย่างไร เพราะขาดตัวแทนที่จะทำหน้าที่หรือได้รับการฝึกอบรมให้ทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ เตรียมตัวสู้คดีหรือเป็นตัวแทนต่อรอง

๖) การรวมตัวของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงต่างๆมีอยู่บ้าง เช่น คณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และคณะกรรมการร่วมระหว่างผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในการประชุมแก้ไขปัญหานางาน และการรวมตัวในรูปองค์การวิชาชีพที่สามารถเสนอความต้องการต่อผู้บริหารได้ ในกระทรวงบางแห่งที่พบจากการสำรวจกระทรวงต่าง ๆ นั้น สะท้อนถึงว่าระบบการบริหารแรงงานหรือทรัพยากรบุคคลที่มีอยู่เดิมโดยส่วนใหญ่ เข้ากันได้กับมาตรฐานสากลทางแรงงานสัมพันธ์ และจะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐของประเทศไทยได้ แต่ต้องมีการจัดการเชิงนโยบายรัฐ ความร่วมมือของผู้บริหารหน่วยงาน การสนับสนุนของมหาชน และการออกกฎหมายที่อ้างอิงรัฐธรรมนูญประกอบเพื่อสถาปนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในส่วนที่ขาดแคลนให้สำเร็จได้

๗) วัฒนธรรมที่สอดคล้องกับกรอบของการแรงงานสัมพันธ์ จนกลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าใจ เข้าถึง หรือสามารถใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหานั้น จะมีเฉพาะกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องการบริหารบุคคลเท่านั้นที่รู้เข้าใจในเรื่องสภาพการจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารเงินเดือน สวัสดิการ ตำแหน่ง การโยกย้าย การร้องทุกข์ และการทำโทษทางวินัย

๘) ความเข้าใจในเรื่องบทบาท และภารกิจที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการยื่นข้อเรียกร้อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การปรึกษาหารือในระดับต่างๆ การมีผู้แทนตัวแทน ล้วนเป็นสิ่งที่ไม่เคยชิน และไม่เคยเข้าถึงได้ในหมู่งานกำลังคนภาครัฐโดยส่วนใหญ่

๙) ในเรื่องสภาพการจ้าง การหารือเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้างทุกประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายการนำไปใช้ปฏิบัติ การมีระเบียบออกมากำกับ จึงเป็นไปตามนโยบายอันเกิดจากฝ่ายเดียวคือผู้บริหาร ที่นำระเบียบกฎหมายที่ออกหรือกำหนดภายใต้กรอบ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ ระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาใช้เป็นตัวแม่บทและใช้กำกับดูแลพนักงานราชการ และข้าราชการทั้งประเทศ

๑๐) ประเด็นการตระหนักรู้ถึงเรื่องเสรีภาพในการสมาคม และวัฒนธรรมการยื่นข้อเรียกร้อง การทำข้อตกลงร่วมกัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ความร่วมมือ การปรึกษาหารือ การมีกลไกเลือกผู้แทน การมีระบบผู้แทนพนักงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบแรงงานสัมพันธ์ แต่ยังเป็นสิ่งที่ไกลเกินเอื้อมมานานแล้ว ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ยังไม่สามารถประยุกต์แนวปฏิบัติเหล่านี้

ไปใช้ประโยชน์ได้จริง หรือทำได้อย่างจำกัดเฉพาะในบางกรมของบางกระทรวงที่พอจะรวมตัวกันเองได้บ้างเท่านั้น

๑๑) แม้ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ จะกล่าวถึงเสรีภาพในการสมาคม การมีพนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่กำหนดปัจจัยค่าตอบแทน การกำกับคุ้มครองระบบคุณธรรม แต่กล่าวได้ว่ายังขาดกฎหมายลูก และการมีส่วนร่วมของระดับพนักงาน ทำให้มาตรฐานในการร้องทุกข์ และการหารือเพื่อการกำหนดกรอบที่สามารถรองรับได้จากฝ่ายบริหารและพนักงานจึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ฉะนั้นจึงขึ้นกับดุลยพินิจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (ซึ่งปกติก็คือกลุ่มผู้บริหาร) กำหนดและตัดสินปัญหาแต่ฝ่ายเดียว

๑๒) ข้อจำกัดประการหนึ่งของการปรับปรุงสภาพการจ้างของแรงงานภาครัฐ คือ สภาพการจ้างที่กำหนดให้กับข้าราชการและพนักงานราชการของรัฐนั้น มาจากงบประมาณที่มาจากภาษีประชาชน จึงขึ้นกับงบประมาณที่กำหนดในแต่ละปี และการดำเนินระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ผ่านมา ทำให้การกำหนดงบประมาณอยู่ในกรอบที่กำกับควบคุมได้ แม้จะต้องกำหนดกรอบงบประมาณขาดดุลบางครั้ง ก็อยู่ในศักยภาพในการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศที่สามารถจัดการได้ ดังที่เกิดขึ้นมาแต่อดีตถึงปัจจุบัน และเมื่อยอมหรือน่าจะสามารถทำได้ต่อไปในอนาคต ประเทศไทยก็สามารถอยู่รอดและสร้างความมั่นคงในเรื่องการจ้างงานให้กับคนไทยทั้งหลายรวมทั้งลูกจ้างของรัฐทุกประเภท ทั้งที่กำลังทำหน้าที่อยู่ และปลดเกษียณไปแล้ว

๑๓) แนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการกำหนดประเภทบุคลากร และการตัดช่วงให้ภาคเอกชนรับเหมาไปทั้งกรอบวงเงิน ทำให้นโยบายการจ้างงานของระบบรัฐ มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา มีการออกพ.ร.บ.องค์การมหาชน มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ ทำให้เกิดขั้วอำนาจสองขั้ว (Polarization) ระหว่างกลุ่มข้าราชการและมีใช้ข้าราชการขาดความรู้สึกในเรื่องการทำงานหลายประการนับตั้งแต่ความรู้สึกขาดความมั่นคงในเรื่องรายได้ค่าจ้างสวัสดิการ ความรู้สึกไม่มั่นคงในเรื่องโอกาสก้าวหน้า ความรู้สึกในเรื่องความมั่นคงของตำแหน่งงานที่ทำ ความรู้สึกไม่มั่นคงในการมีกลไกตัวแทนรองรับเมื่อเกิดปัญหาและต้องการการช่วยเหลือแก้ไข ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคน เป็นต้น ประกอบกับพนักงานราชการจะมีโอกาสสอบเข้ารับราชการได้ เช่น การบรรจุตำแหน่งเป็นข้าราชการนั้น ก็ไม่ได้มีมากมาย เพราะถูกกำหนดโควตาหรือการมีนโยบายคุมกำเนิดข้าราชการมิให้มากเกินไป เพราะเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายที่ยืนยาวไปถึงอนาคต ซึ่งรวมทั้งบำนาญและสวัสดิการรักษายาบาลจนกว่าจะเสียชีวิตด้วย

๑๔) ปฏิบัติการของกลุ่มพนักงานราชการของรัฐที่มีความรู้สึกว่าการกลุ่มของตนเสียเปรียบกลุ่มข้าราชการ เป็นปัจจัยเหตุผลผลักดัน ให้มีการรวมตัวเป็นองค์การแนวสหภาพแรงงาน แต่ยังคงด้วยเหตุปัจจัยที่ไม่มีระเบียบกฎหมายเอื้ออำนวย และโอกาสการรวมตัวแบบอื่นที่ทดแทนกันได้ แม้ว่าจะแสดงออกถึงสมรรถภาพในการรวมตัวและการสมาคม (Freedom of Assembly and Association) มากกว่าข้าราชการก็ตาม ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พนักงานราชการแม้จะทำงานมานาน แต่ด้วยระเบียบที่ไม่สนับสนุน ก็ไม่สามารถ

ก้าวข้ามบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการได้ ตลอดชีวิตการทำงานจนเกษียณจึงไม่สามารถเลื่อนระดับขึ้นตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานได้ ความก้าวหน้าในอาชีพจึงไม่มี เพราะกรอบและระเบียบกำหนดให้ข้าราชการซึ่งถือเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” ต้องควบคุมรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งทางแพ่ง ทางอาญา จึงไม่อาจผันไปให้พนักงานราชการทำแทนได้

๑๕) ประเด็นหนึ่งที่จะผุดงซึ่งความเป็นธรรมได้บ้าง ก็คือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรณีถูกสอบสวนความผิดวินัยทั้งในระดับกรมหรือในระดับกระทรวง (อ.ก.พ.กรมฯ และ อ.ก.พ.กระทรวง) ซึ่งผ่านการสอบสวนทั้งในระดับข้อเท็จจริงจนถึงการตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ก็สามารถอุทธรณ์ หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือแม้แต่ในกรณีทั่วๆ ไปอาจมีการเลื่อนตำแหน่ง (ปกติจะเป็นระดับข้าราชการ) หากเห็นว่าคำสั่งของกรม หรือกระทรวงไม่เป็นธรรม ก็สามารถยื่นฟ้องศาลปกครองได้เช่นกัน แต่กรณีเหล่านี้มักเกิดกับบุคลากรข้าราชการมากกว่าพนักงานราชการ

๑๖) ในแง่กฎหมายและระเบียบ พนักงานราชการ รวมทั้งพนักงานสังกัดองค์การมหาชน แม้จะได้รับเงินเดือนมากกว่าข้าราชการ แต่ก็ต้องเลือกระหว่างสิทธิ โอกาสก้าวหน้าในอาชีพ และความมั่นคงภายหลังเกษียณอายุ ความภาคภูมิใจในสถานการณทางสังคม เป็นต้น

๑๗) ในกรอบของประเด็นแนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะเพื่อรักษาคุณภาพในความสัมพันธ์เชิงอำนาจการบริหารและการทำงานของเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาและการพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ในเบื้องต้น จึงต้องจัดการกับการมีกฎหมายรับรองเป็นประเด็นหลักก่อน เพราะหากไม่มีกฎหมายลูกที่คอยกำหนดขั้นตอนรายละเอียดการแสดงออกถึงเสรีภาพในการรวมตัว หรือแม้แต่การสนับสนุนกันเองให้มีโอกาสยื่นข้อเรียกร้อง เจริญต่อรอง ก็อาจจะเกิดการเคลื่อนไหวของพนักงานก็เป็นเรื่องเฉพาะกิจเป็นครั้งคราว ไม่อาจจัดเป็นสถาบันและบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมที่ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์อย่างเป็นระบบ ภายใต้กรอบมาตรฐานระหว่างประเทศได้

## ๗. การแก้ไขปัญหาแรงงานภาครัฐที่ผ่านมากับอนาคตของแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐไทย

๑) ประเทศไทยให้การรับรองกฎหมายระหว่างประเทศในกรอบขององค์การสหประชาชาติหลายฉบับ ทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น กฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ เน้นเรื่องสิทธิ เสรีภาพในการสมาคม อย่างไรก็ตาม ในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ ประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้ก่อตั้ง ยังไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ทั้งฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วย สิทธิในการจัดตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง แต่ประเทศไทย ก็มีพันธภายใต้กรอบธรรมนูญขององค์การ และในฐานะรัฐสมาชิกที่จะต้องส่งรายงาน ชี้แจงเหตุผลที่ไม่สามารถให้การรับรองหรือชะลอการรับรองอนุสัญญา

ทั้งสองฉบับข้างต้น และประการสำคัญ แม้ไม่ได้รับรอง แต่ประเทศไทยก็นำหลักการของอนุสัญญามาปรับใช้กับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยให้สิทธิเสรีภาพเฉพาะภาคเอกชน และพนักงานของรัฐในบางประเภท คือ พนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่กระนั้น ในหลักการกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยก็ยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๒) พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ กำหนดมิให้ใช้บังคับแก่ “ราชการ” ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น (รวมทั้งกรุงเทพฯ / พัทยา) คำว่าราชการตีความได้กว้างและคลุมถึงบุคคลหลายประเภทที่ทำงานให้กับราชการด้วย แม้คนทำงานนั้นจะมีใช้ข้าราชการก็ตาม เพราะฉะนั้น พนักงานบางประเภท เช่น พนักงานราชการ ซึ่งมาจากการว่าจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานให้ราชการ (แม้มีใช้ข้าราชการ) แต่ไม่มีสิทธิคือไม่ได้อยู่ภายใต้กรอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ด้วยการที่กำลังคนในภาครัฐ อาทิ ข้าราชการ และบุคลากรอื่นๆ ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ดังที่กล่าวแล้ว ไม่ว่าจะมีการอ้างเหตุผลและความจำเป็นของประเทศไทย (สถานการณ์ของประเทศ) แต่กระนั้น ในทางหลักการ แนวปฏิบัติและการยกเว้นในลักษณะกว้างๆ เช่นนี้ ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๓) การเอื้อของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ว่าด้วย การแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ เป็นเรื่องสมควรพิจารณา โดยมาตราหนึ่งวงเล็บหนึ่งระบุไว้ให้ใช้กับ ..... “ทุกคนที่ถือว่าจ้างโดยภาครัฐ” (.....applied to all persons employed by public authority) เพราะฉะนั้นโดยนัยนี้ การมีมาตรการระบุงเว้นมิใช่บังคับกับราชการ (ซึ่งความกว้างมาก) ย่อมไม่สอดคล้องกับมาตรฐานฉบับนี้

ในมาตราเดียวกันแต่อยู่ในวงเล็บสาม ขยายความเพิ่มเติมว่า “การจะใช้อ่อนสัญญาฉบับนี้กับทหารหรือตำรวจจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์หรือกฎหมายของประเทศ ซึ่งโดยนัยนี้ การจะให้เสรีภาพแก่ทหารหรือตำรวจให้ขึ้นกับกฎหมายของประเทศ แต่ต้องเข้าใจด้วยว่า การระบุเช่นนี้คลุมเฉพาะทหารกับตำรวจเท่านั้น ไม่ได้คลุมถึงกำลังคนอื่นๆ ของภาครัฐด้วย

๔) การพิจารณาข้าราชการในฐานะประชาชนและผู้บริโภค ได้รับการให้น้ำหนักโดยกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญในช่วง ๒๐ ปีกว่าๆ ที่ผ่าน โดยระบุชัดเจนถึงความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ให้สิทธิประชาชนในเรื่อง เสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม เป็นสหภาพแรงงาน และองค์กรอื่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, พ.ศ. ๒๕๕๐ และพ.ศ. ๒๕๖๐ พุดถึงเสรีภาพในเรื่องนี้ แนวทางนี้ถูกย้ำเมื่อ พ.ร.บ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับปัจจุบัน) ในมาตรา ๔๓ ระบุว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ..... แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ของการเมือง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรวมกลุ่ม ..... ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ต่อปัญหาเรื่องนี้ ภาครัฐของไทย ยังคงกังวลว่าเสรีภาพในเรื่องนี้ อาจนำมาซึ่งการนัดหยุดงาน การหยุดชะงัก ว่าจะสามารถส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเลยเถิดไปถึงประเด็นทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานสากล ข้อวิตกเหล่านี้จะแก้ไขได้ และมีข้อเสนอข้อจำกัดที่จะทำให้ไม่ต้องมีระบบแรงงานสัมพันธ์และสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายในประเทศไทย ในอนาคตแต่อย่างใด

## ๘. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย แนวทางการบริหาร และเชิงกฎหมายในการสร้างสรรค์ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทยที่ส่งเสริมคุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ

### ๘.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแนวทางการบริหาร

๑) แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ ก็เช่นเดียวกับในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจที่ต้องอาศัยการเปิดขึ้นของหน้าต่งนโยบายจากฝ่ายการเมือง ทั้งฝ่ายรัฐบาล และการตรากฎหมายโดยรัฐสภา แต่ปัญหาเชิงนโยบายที่เป็นมาตลอดคือ รัฐบาลยังไม่เปิดกว้างการรวมตัวของแรงงานภาครัฐ แม้จะยินยอมในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ก็เกี่ยวข้องกับการเมืองและบรรยายภาคประชาธิปไตยในประเทศ และแรงกดดันจากต่างประเทศ และการสืบต่อของนโยบายกับการปฏิบัติก็คือประเด็นของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม หรือสหภาพ ระบุเฉพาะบุคคลย่อมมีเสรีภาพ ยกเว้นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เพิ่มเติมคำว่าข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพ นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ ฉบับ ระบุเฉพาะ “เสรีภาพ” แต่ไม่ใช่คำว่า “สิทธิ” ซึ่งต่างจากมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม ที่ระบุคำว่า “สิทธิ” ความต่างของถ้อยคำมีนัยสำคัญมาก เพราะหากใช้คำว่า “สิทธิ” รัฐย่อมมีพันธในทางปฏิบัติ โดยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติอย่างน้อย ๓ ประการ คือ การให้การรับรอง (Respect) การให้การคุ้มครอง (Protection) และการเติมเต็ม (Fulfillment) พันธเหล่านี้สำคัญมาก เพราะจะโยงไปถึงกระบวนการบริหารจัดการที่จะติดตามมา โดยเฉพาะการให้หลักประกันในด้าน “สิทธิ” ที่เป็นเรื่องเศรษฐกิจ จะมีเรื่องงบประมาณ ค่าใช้จ่าย และความต่อเนื่องในการพัฒนาเพื่อให้เกิดผล

๒) ในการแก้ปัญหาข้างต้น รัฐบาลไทยสมควรทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ที่มีความพยายามจากส่วนของแรงงาน และการตื่นตัวในบางครั้งบางคราวของทางรัฐบาล จากกระแสกดดันขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศตะวันตก ทั้งสหรัฐอเมริกา และกลุ่มสหภาพยุโรป สมควรดำเนินการให้เป็นจริงภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น ๒-๓ ปี นับจากนี้ไป เนื่องจากประเทศไทยได้พัฒนาแบบสมัยใหม่มากกว่า ๑๐๐ ปี ที่มีสถานะเป็นประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และสหประชาชาติที่มีรายได้ปานกลางขั้นสูง มีใช้ประเทศด้อยพัฒนาแต่อย่างใด การรับเอาอนุสัญญามาปฏิบัติจะช่วยให้ประเทศประสบความสำเร็จในการเป็นประเทศที่เจริญก้าวหน้าอย่างแท้จริงมากขึ้น เพราะอำนาจการต่อรองของแรงงานและการมี

ระบบแรงงานสัมพันธ์แบบความร่วมมือของผู้มีประโยชน์ได้-เสีย จะเสริมสร้างการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาดีกว่าระบบการพัฒนาประเทศแบบบนลงล่าง

๓) สมควรสนับสนุนให้ ก.พ.ร. ซึ่งทำหน้าที่พัฒนาระบบข้าราชการได้ให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพนักงานของรัฐ กำหนดให้มีกลไกบางประเภท อาทิ การมีส่วนร่วมในการพิจารณาการลงโทษทางวินัย การพัฒนากลไกที่จะไปทดแทนสิ่งที่ขาดหายไป (เมื่อเทียบกับภาคเอกชน) อาทิ เช่น การมีโอกาสเรียกร้องและเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งภายใต้กรอบที่ ก.พ. และ ก.พ.ร. สามารถทำได้ อาทิ เช่น การมีกลไกหารือ หรือคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม ในการพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนาสภาพการจ้างของพนักงานภาครัฐ เป็นต้น

๔) สมควรนำเอาข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือและความร่วมมือระหว่างแรงงานกับผู้บริหาร มาประยุกต์กับการทำงานของบุคลากรในภาครัฐราชการไทยด้วย คือ ข้อเสนอฉบับที่ ๙๔ เกี่ยวกับการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างนายจ้างกับคนงานในระดับการดำเนินการ ค.ศ. ๑๙๕๒ และฉบับที่ ๑๑๓ เรื่องการให้คำปรึกษาและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานสาธารณะและองค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานในระดับอุตสาหกรรมและระดับชาติ ค.ศ. ๑๙๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๓)

๕) การเรียนรู้แบบแผนแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศในสี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ ฟิลิปปินส์ แสดงให้เห็นว่าการมีแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ ซึ่งต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ และสามารถจัดการตามหลักสากลได้ โดยแรงงานสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน มีระบบการเจรจาต่อรองร่วมกับฝ่ายบริหารแบบรวมศูนย์หรือกระจายอำนาจ และเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้การนำของสหภาพแรงงาน อาจสามารถนัดหยุดงานในกิจการบางประเภทและบางส่วน โดยมีกฎหมายบังคับใช้อย่างเหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยมีได้เอาบริบทของประเทศมาเป็นใหญ่ แล้วเอาหลักการสากลปรับลดทอนไปตามข้อจำกัดของประเทศ

๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน มิได้รับเหี้ยมโหดจากพระมหากษัตริย์ หรือหารายได้เอง แต่รับเงินเดือนจากภาษีของประชาชน จึงสามารถกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทที่มีค่าตอบแทนจากภาษีของประชาชนย่อมเป็นเสมือนลูกจ้างของประชาชน และมีสภาพเป็นผู้ใช้แรงงานในตลาดแรงงานของระบบเศรษฐกิจรวม เพียงแต่เป็นตลาดแรงงานในส่วนภาครัฐที่มีความมั่นคงสูง แต่แรงงานดังกล่าวนี้ก็ยังควรมีสติต่าง ๆ ในการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในภาคส่วนเศรษฐกิจหรือกิจกรรมอื่นๆของรัฐ ตามหลักสิทธิมนุษยชนในสังคมสมัยใหม่ อย่างน้อยนับแต่มีการประกาศใช้ปฏิญญาสากล พ.ศ. ๒๔๙๘ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา หากแรงงานราชการจะมีได้ใช้สิทธิอย่างเต็มที่เช่นแรงงานอื่นๆ แรงงานส่วนนั้นก็อาจเป็นเพียงส่วนน้อย เช่น ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งบังคับบัญชาระดับสูงและมีอำนาจให้คุณให้โทษที่อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ที่รับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่ง เป็นต้น ดังที่กำหนดข้อจำกัดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๑ ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ในภาคสาธารณะ

๓) นโยบายการการมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐตามแนวสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูลต่อการเสริมสร้างการพัฒนาประเทศอย่างมีคุณภาพและเสถียรภาพนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายรัฐบาลเป็นลำดับแรกที่จะให้แรงงานภาครัฐได้รับสถานภาพการจ้างงานใกล้เคียงกับแรงงานในภาคอื่นๆ คือ เอกชน และรัฐวิสาหกิจ อันสอดคล้องกับการไม่เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๑๑ ค.ศ. ๑๙๕๘ ที่ประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ จากนั้นจึงกำหนดนโยบายทางแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐสำหรับส่วนราชการ และองค์การอื่นๆ ของรัฐที่มีใช้รัฐวิสาหกิจ

๔) การจัดและปรับเปลี่ยนให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐทั้งหมด คือ ส่วนงานราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ และมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการ กระทั่งในรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งในหน่วยงานอื่นๆของรัฐ ที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ยังไม่ครอบคลุมถึงในปัจจุบัน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และอาจมีองค์การแบบใหม่ต่างๆของรัฐ ที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตด้วยเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่กว่าปัจจุบัน ควรมีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นแบบแผนในทางหลักการเดียวกันหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลที่สุด ก็เป็นเรื่องสมควรกระทำในอนาคต

๕) การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานราชการที่ช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศในแง่ต่อไปนี้

๕.๑) เป้าหมาย กระบวนการ และความสำเร็จผลของการพัฒนาประเทศขึ้นอยู่กับอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพของหน่วยงานรัฐที่มีในทุกกระทรวงและองค์การต่างๆที่เป็นของรัฐ ศักยภาพของหน่วยงานรัฐ มีใช้ขึ้นอยู่กับผู้ที่อยู่ข้างบน คือ ฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆที่ถดถอยไป ด้วย และพลังของผู้ปฏิบัติงานย่อมมีมาก เมื่อมีการรวมตัวเป็นองค์การประชาธิปไตยของสมาชิก การมีนโยบายให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ โดยอนุญาตให้แรงงานในหน่วยงานรัฐสามารถรวมตัวกันได้ และมีบทบาทที่เอื้อต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของหน่วยงานรัฐ และการรวมตัวที่มีพลังแห่งการสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนก็คือองค์การแบบสหภาพแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กติกาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และการมีกลไกและปฏิบัติการอื่นๆ ที่จะให้บทบาทสหภาพแรงงานได้ใช้มันร่วมกับฝ่ายบริหารหรือพลังที่เป็นส่วนอื่นๆ ของสังคม เพื่อทำให้ศักยภาพของแรงงานมีประโยชน์ต่อตนเองและเพื่อผู้อื่นไปพร้อมๆ กัน หรือกล่าวอย่างตรงไปตรงมาก็คือ เพื่อประโยชน์เกื้อกูลและเสริมสร้างการพัฒนาประเทศให้กับคนส่วนใหญ่และการไม่ละทิ้งคนส่วนน้อยในสังคม

๕.๒) ระบบการบริหารงานบุคคลแบบเดี่ยวจะหมดไป โดยเกิดระบบควบคู่คือระบบแรงงานสัมพันธ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทรวมตัวเป็นสหภาพแรงงานได้ และมีกลไกการเจรจาต่อรองร่วมกับผู้บริหารระดับกระทรวงและหรือกรม

๙.๓) กลไกความร่วมมือจะช่วยให้เกิดการปรึกษาหารือร่วมและมีส่วนร่วมการตัดสินใจในงาน ที่จะส่งเสริมให้การบริหารงานมีคุณภาพมากขึ้น อันหมายถึงประสิทธิภาพของงานและประสิทธิผล จะเกิดขึ้นกว่าการบริหารแบบราชการเดิมที่มีมักถูกล้อเลียนว่า “เข้าขามเย็นขาม” ด้วยพนักงานจะกล้า แสดงออก และไว้วางหรือทักท้วงผู้บริหารหากกระทำผิด รวมทั้งมีพฤติกรรมไปในทางทุจริตหรือประพฤติ มิชอบก็จะลดลงและถูกต่อต้านจากสหภาพแรงงาน ทำให้ลดการสูญเสียของทางราชการ และประชาชนได้ รับคุณภาพการให้บริการมากขึ้น ดังตัวอย่างที่พบเห็นได้ว่าระบบแรงงานสัมพันธ์ในรัฐวิสาหกิจทำให้การ ทุจริตลดลง และผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

๙.๔) ระบบอุปถัมภ์และเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคลจะลดน้อยลง และ มีความเป็นกลางมากขึ้น โดยพฤติกรรมของสหภาพแรงงานเชิงดาบแห่งความยุติธรรม (Sword of justice) ที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลยึดถือระบบคุณธรรมและความยุติธรรมร่วมกันไป

๙.๕) บทบาทของสหภาพแรงงานที่ควรจะมีขึ้นจากวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพและลดการทุจริตของหน่วยงานรัฐด้วยนั้น จะทำให้สหภาพแรงงานเป็น ประโยชน์ มิใช่แค่สมาชิกของตน แต่เพื่อส่วนรวม ดังที่หลักการนี้ใช้กันในรัฐวิสาหกิจในปัจจุบัน และจะ เกื้อกูลต่อการพัฒนาประเทศ ให้เกิดการกระจายผลประโยชน์การพัฒนาทั่วถึงมากขึ้น ทั้งต่อประชาชนและ แรงงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน แต่ทั้งนี้กลไกการเจรจาต่อรองร่วมและการร่วมมือในหน่วยงานต้อง ให้สหภาพแรงงานให้เข้าร่วมกับฝ่ายบริหาร ทั้งในทางนโยบายและกลยุทธ์ของหน่วยงานในการเสริมสร้าง คุณภาพบริการแก่ประชาชน อันจะเป็นการส่งเสริมเสถียรภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

## ๘.๒ ข้อเสนอว่าด้วยบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ภาครัฐ (นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ)

การตรากฎหมายเพื่อให้แรงงานภาครัฐของไทย (นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ) มีระบบแรงงานสัมพันธ์ ในแนวสากลได้โดยเฉพะอย่างยิ่งตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้เกื้อกูล ต่อการพัฒนาประเทศอย่างมีดุลยภาพและเสถียรภาพนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งในอนาคตอันใกล้ และ สมควรพิจารณาในสองแนวทาง คือ การออกบทบัญญัติเพิ่มเติมในกฎหมายเดิม ให้การบังคับใช้ของกฎหมาย แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ครอบคลุมส่วนราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น องค์การ มหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษาของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ เป็นต้น แนวทางที่สองคือ การตรากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐฉบับใหม่เป็นการเฉพะ ในรูปพระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกาภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการกฤษฎีกาด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกา เพื่อส่งเสริมการรวมตัวของข้าราชการไว้แล้ว แต่ยังไม่

รัฐบาลชุดใดประกาศใช้<sup>๕</sup> นับจากนี้ไป สภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาลจึงสมควรสนับสนุนการดำเนินการต่อจากร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น โดยเติมเต็มเนื้อหาทางแรงงานสัมพันธ์ให้สมบูรณ์ และนำเข้าสู่การอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและการเห็นชอบด้วยของวุฒิสมาชิก เพื่อเป็นการเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (ในส่วนที่อยู่นอกเหนือรัฐวิสาหกิจ) ให้เกิดขึ้นจริงในทางกฎหมายและการปฏิบัติในที่สุด

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า สมควรให้มีการตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเต็มรูปแบบมากกว่าพระราชกฤษฎีกา โดยพยายามอิงมาตรฐานแรงงานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้มากที่สุด (แม้ประเทศไทยจะยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์เลยก็ตาม) และหาทางขยายความและประยุกต์บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ดังที่กล่าวแล้ว การตรากฎหมายใหม่ อาจออกเป็น พ.ร.บ. ต่างหาก หรือ ขยายขอบเขตการบังคับใช้ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย<sup>๖</sup> แต่บทบัญญัติทั้งหลาย พึงจะช่วยให้ระบบแรงงานสัมพันธ์ของประเทศทั้งภาครัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และ ภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้รับการจัดการอย่างมีแบบแผนเดียวกันร่วมกันภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานในระยะแรก และในอนาคตควรมีองค์การอิสระด้านแรงงานสัมพันธ์มากำกับดูแลแทนกระทรวงแรงงาน โดยในระยะแรกนั้น กระทรวงแรงงานสามารถออกคำสั่ง และประกาศเพิ่มเติมเป็นกรณีสำหรับภาคราชการและหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐได้เมื่อต้องการความเฉพาะเจาะจง

หลักการตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้กับ “แรงงานสัมพันธ์ในภาคราชการและส่วนงานอื่นๆ ของรัฐนอกเหนือรัฐวิสาหกิจ” ซึ่งกล่าวโดยย่อว่า “แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ” หรือ “แรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ” นั้น ก็คือ การให้โอกาสแก่แรงงานที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และองค์การของรัฐที่แปลงรูปจากระบบราชการเป็นองค์การอิสระหรือกึ่งอิสระต่างๆ อาทิ องค์การมหาชนอิสระ และมหาวิทยาลัยยกกนอกระบบ ในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน และมีสิทธิยื่นข้อเสนอ และใช้การเจรจาต่อรองร่วมและทำข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกับฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้าง คือกระทรวงหรือหน่วยงาน

---

<sup>๕</sup> ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ (ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล เป็นประธานคณะกรรมการยกร่าง และศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ เป็นหนึ่งในคณะกรรมการ) อนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้สิทธิเช่นประชาชนทั่วไป ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่รัฐบาลนายยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ไม่ได้ประกาศใช้ อาจเนื่องมาจากสถานการณ์ความไม่เสถียรภาพทางการเมืองในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๓ ที่สืบเนื่องมาก่อน และหลังรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗

<sup>๖</sup> ข้าพเจ้าสนับสนุนให้แรงงานทุกภาคส่วนอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับเดียวกัน แต่หากยังไม่สามารถกระทำได้ในปัจจุบัน ก็อาจจำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะในส่วนของตนไปก่อน แล้วจึงหาทางร่วมกันหรือบูรณาการเข้าหากันในอนาคต ตามความเป็นไปได้ของเงื่อนไขและปัจจัยที่จะเอื้ออำนวย

ระดับกรม มีสิทธิรับสมาชิกเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การในระดับที่สูงขึ้นทั้งภายในและระหว่างประเทศ มีสิทธิจัดการประชุมสมาชิก สามารถรณรงค์ให้สมาชิกและเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิกและทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และสหภาพแรงงานอาจันต์หยุดงานในขอบเขตที่จำเป็นหรืออย่างจำกัดเพื่อรักษาบริการสาธารณะที่จำเป็น (ตามเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ไม่ให้กระทบกระเทือนต่อประชาชน มีสิทธิการจัดการเรื่องร้องทุกข์แทนสมาชิกสหภาพแรงงาน มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร การร่วมปรึกษาหารือและการร่วมตัดสินใจในการดำเนินงานของหน่วยงานร่วมกับผู้บริหาร การได้รับความร่วมมือจากฝ่ายบริหารในด้านการใช้สถานที่เพื่อใช้เป็นสำนักงานของสหภาพแรงงาน และการอนุญาตของฝ่ายบริหารในการให้เวลากรรมการ ไปดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานตามสมควร นอกจากนี้ก็ยังมีสิทธิอื่น ๆ เช่นเดียวกับแรงงานในภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ในการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานการนำเรื่องเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ และศาล รวมทั้งการได้รับการคุ้มครองจากศาลเพื่อมิให้กรรมการและสมาชิกถูกกลั่นแกล้ง ลดทอนผลประโยชน์จากสภาพการจ้าง และเลิกจ้างจากผู้บริหาร เป็นต้น

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ (เพิ่มเติมจากรัฐวิสาหกิจ) ที่อาจเป็นกฎหมายที่แก้ไขขอบเขตการบังคับใช้ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ หรือจัดทำขึ้นใหม่แยกต่างหากจากกฎหมายเดิม ประเด็นสำคัญๆ จึงควรเป็นดังต่อไปนี้ (ร่างตัวอย่างบทบัญญัติ)

### ๑) ขอบเขตการบังคับใช้

“มาตรา... ให้บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในกิจการเอกชน รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และหรือพัทยา องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษาของรัฐ ทั้งที่อยู่ในระบบราชการและออกนอกระบบราชการ” (กรณีขยายการบังคับใช้ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘) (โดยรัฐวิสาหกิจอาจกลับเข้ามาในบังคับใช้ด้วย ภายใต้กฎหมายเดียวกันในทุกภาค คือ เอกชน รัฐวิสาหกิจ ราชการ องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษาของรัฐที่มีใช้หน่วยงานในระบบราชการ) หรือ

“มาตรา... ให้บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการของกรุงเทพมหานคร และหรือพัทยา องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษาของรัฐ ทั้งที่อยู่ในระบบราชการและออกนอกระบบราชการ” (ในกรณีออกเป็นกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ขึ้นใหม่ทั้งฉบับสำหรับองค์การเหล่านี้ โดยไม่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ และ พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓)

### ๒) การจัดการแรงงานสัมพันธ์ในองค์การของรัฐต่างประเทศและประโยชน์ของสาธารณะ

“มาตรา... เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ครอบคลุมผู้ที่ทำงาน โดยได้รับค่าจ้างภายใต้การดำเนินงานของกระทรวง องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น อันได้แก่ ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว และเจ้าหน้าที่ที่เรียกชื่อเป็นอื่น ย่อมมีสิทธิจัดตั้งและเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ได้รับการคุ้มครองการจัดตั้ง

และในการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงาน”

“มาตรา.... ผู้บริหารประจำหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยความสะดวกด้านสถานที่และเวลา และให้ความร่วมมือกับสหภาพแรงงานในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ

(๒) จัดให้มีการเจรจาต่อรองร่วมและปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนสหภาพแรงงาน

(๓) แต่งตั้งผู้แทนฝ่ายบริหารในการเจรจาต่อรองร่วมและปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนสหภาพแรงงาน

(๔) จัดให้มีความร่วมมือระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานรัฐด้วยกันในการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์การของสหภาพแรงงานในระดับต่าง ๆ

(๕) ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงาน และสาธารณชน

“มาตรา.... การมีระบบแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด พึงเสริมสร้างประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริการสาธารณะแก่ประชาชนของหน่วยงาน”

“มาตรา.... ให้มีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยสองปีต่อครั้งของผู้แทนสภาแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับผู้แทนฝ่ายบริหาร ทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา เพื่อการเจรจาต่อรอง และหรือปรึกษาหารือร่วมกันถึงการบังคับใช้และผลของการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของแรงงานในภาครัฐ และข้อตกลงรวมถึงแนวทางในการดำเนินงานและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในปีต่อไปร่วมกัน”

### ๓) การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหภาพแรงงาน

“มาตรา.... ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการของกระทรวง รวมทั้งในองค์การอิสระมหาชนของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์การที่กำหนดโดยประกาศกระทรวง จัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยจัดตั้งตามกระทรวงที่สังกัด และให้สหภาพแรงงานตั้งแต่สามแห่ง รวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ และทำสหพันธ์แรงงานรวมตัวเป็นสภาแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐได้”<sup>๑๐</sup>

“มาตรา.... การจัดตั้งองค์การสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ให้ดำเนินการเฉพาะส่วนกระทรวง องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา โดยอาจจัดตั้งขึ้นได้ดังต่อไปนี้

(๑) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดเฉพาะกระทรวง

(๒) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดเฉพาะกรม

(๓) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดตามสาขาวิชาชีพ

<sup>๑๐</sup> องค์การแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐ อาจชื่อว่า สหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ สหภาพแรงงานบุคลากรรัฐ หรือ สหภาพเจ้าหน้าที่รัฐ หรือ สหภาพแรงงานข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ แต่ผู้เขียนเห็นควรชื่อว่า สหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ

- (๔) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดจังหวัดเดียวกัน
- (๕) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป ไม่จำกัดหน่วยงาน วิชาชีพ และจังหวัด
- (๖) สหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐเฉพาะผู้บริหาร
- (๘) สหภาพแรงงานประเภทอื่นตามที่กฎกระทรวงกำหนด”

“มาตรา... องค์การสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐอาจจัดตั้งสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การแรงงานร่วมกัน โดยคำนึงถึงความครอบคลุมอย่างทั่วถึงของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐ ในการเข้าเป็นสมาชิกและร่วมกิจกรรม ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยเป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด

องค์การระดับสภาแรงงานของสหภาพแรงงานอันเป็นองค์การสูงสุดของเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละภาคส่วน คือ กระทรวง องค์การมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา จะจัดตั้งขึ้นเกินกว่าหนึ่งแห่งมิได้ และสภาของสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐในทั้งสามภาคส่วนจะรวมตัวกันเป็นสมาพันธ์ที่เป็นองค์การสูงสุดในความร่วมมือของทั้งสามภาคส่วนนี้ได้

องค์การแรงงานที่เป็นสหพันธ์แรงงาน สภาแรงงาน และสมาพันธ์แรงงานสูงสุดสามารถเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้”

“มาตรา... วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐมีดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของสมาชิกและครอบครัวของสมาชิก
- (๒) ส่งเสริมการสื่อสารและการปรึกษาหารือระหว่างผู้บริหาร และตัวแทนสหภาพแรงงานกับผู้บริหาร และการแสวงหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการทำงานและคุณภาพชีวิตของสมาชิก
- (๓) ปรับปรุงสภาพการจ้าง และแสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้างให้แก่สมาชิก และทำข้อตกลงว่าด้วยสภาพการจ้างกับผู้บริหาร
- (๔) ส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีต่อประชาชนผู้รับบริการ
- (๕) ส่งเสริมความเสมอภาค ความยุติธรรม และธรรมาภิบาลในการทำงาน
- (๖) ให้ความร่วมมือกับผู้บริหารและบุคลากรในการป้องกันและขจัดการทุจริตและการประพฤติมิชอบ รวมทั้งลดการสูญเสียในหน่วยงาน
- (๗) ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและสาธารณะ
- (๘) ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก ครอบครัว ชุมชน สังคม และประโยชน์สาธารณะ”

“มาตรา... กรณีในหน่วยงานทหารและตำรวจ ให้การจัดตั้งสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจัดตั้งดำเนินการได้ โดยเป็นไปตามกฎเกณฑ์ตามประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน”

“มาตรา... “ให้หน่วยงานของรัฐที่พนักงานมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และจัดให้มีการใช้พื้นที่ของหน่วยงานเพื่อจัดทำเป็นสำนักงานสหภาพแรงงานตามสมควร”

#### ๔) ข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรอง

“มาตรา... สหภาพแรงงานทำหน้าที่แทนสมาชิกในการยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง และให้กระทำได้เมื่อที่สมาชิกสหภาพแรงงานได้ประชุมกันและเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ”

“มาตรา... การเจรจาต่อรองระหว่างสหภาพแรงงานและฝ่ายบริหารในฐานะผู้แทนนายจ้างให้กระทำได้ เพื่อนำไปสู่ข้อตกลงสภาพการจ้างร่วมกัน”

“มาตรา... สหพันธ์แรงงานหรือสภาแรงงานอาจเป็นผู้ยื่นข้อเรียกร้อง เสร็จต่อรอง และทำข้อตกลงสภาพการจ้างกับฝ่ายบริหารแทนสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิก”

#### ๕) คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

“มาตรา... ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐประกอบด้วยผู้แทนสามฝ่าย คือ ผู้แทนสหภาพแรงงาน สมาคมนายจ้าง และกระทรวงแรงงาน อย่างละเท่ากัน จำนวนฝ่ายละ ๗ คน และทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานในกิจการตามที่กำหนดในมาตรา... โดยคณะกรรมการดังกล่าวของฝ่ายแรงงานให้มาจากผู้แทนสหภาพแรงงานในภาคเอกชน ภาครัฐวิสาหกิจ และ ภาครัฐในส่วนอื่นๆ”

“มาตรา... ให้มีสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์เป็นองค์การมหาชนอิสระ ในกำกับของกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหน่วยงานสำหรับการทำงานของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และเจ้าหน้าที่”

#### ๖) การนัดหยุดงาน

“มาตรา... การนัดหยุดงานในหน่วยงานของรัฐจะกระทำได้ในภารกิจที่ไม่กระทบต่อบริการสาธารณะอันจำเป็นแก่ประชาชน และโดยกระบวนการที่กำหนดในมาตรา ...”

“มาตรา... การนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปได้ ก็เมื่ออยู่ภายใต้กระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อปรับปรุงสภาพการจ้าง และไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้”

#### ๗) การพิจารณาคดีในศาลแรงงาน

“มาตรา... เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำคดีแรงงานอันเกิดจากการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงานเข้าสู่การพิจารณาของศาลแรงงาน”

“มาตรา... การฟ้องร้องในศาลแรงงานจะกระทำได้เมื่อคดีความดังกล่าว มีการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แล้ว แต่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลแรงงานวินิจฉัยเป็นที่สุด”

#### ๘) ความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

“มาตรา... ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการความร่วมมือระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละกระทรวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากรม เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายร่วมมือกันในการทำงาน

การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าหน้าที่ และฝ่ายบริหารได้รับการส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงานจากบุคลากรในหน่วยงาน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามประกาศของประธานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์”

“มาตรา... ให้มีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยสองปีต่อครั้งของผู้แทนสภาแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับผู้แทนฝ่ายบริหาร ทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์กรมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา เพื่อการเจรจาต่อรอง และหรือปรึกษาหารือร่วมกันถึงการบังคับใช้และผลของการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของแรงงานในภาครัฐ และข้อตกลงร่วมถึงแนวทางในการดำเนินงานและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในปีต่อไปร่วมกัน”

### ๙) การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

“มาตรา... ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยมีวาระ ๒ ปี เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์ในหน่วยงานต่างๆของรัฐบาล” (มาตรานี้ใช้ในกรณีรวมระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน หรือเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนาม โดยอาศัยกฎหมายดำแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามภาคส่วนเป็นแหล่งอ้างอิง)

“มาตรา.... องค์กรประกอบของคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ ให้ประกอบด้วยผู้แทนสหภาพแรงงาน นายจ้าง และสำนักงานคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ฝ่ายละ ๗ คน เท่ากัน รวมไม่เกิน ๒๑ คน และมีที่ปรึกษาร่วมได้อีกไม่เกิน ๙ คน” (มาตรานี้ใช้ในกรณีรวมระบบแรงงานสัมพันธ์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน หรือเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานลงนาม โดยอาศัยกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ทั้งสามภาคส่วนเป็นอำนาจอ้างอิง)

“มาตรา... ผู้บริหารประจำหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) อำนวยความสะดวกด้านสถานที่และเวลา การให้ข้อมูลข่าวสาร และจัดให้มีการสื่อสารระหว่างผู้บริหารและสหภาพแรงงาน และให้ความร่วมมือกับสหภาพแรงงานในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐ

(๒) จัดให้มีการเจรจาต่อรองร่วมและปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนสหภาพแรงงาน

(๓) แต่งตั้งผู้แทนฝ่ายบริหารในการเจรจาต่อรองร่วมและปรึกษาหารือร่วมกับผู้แทนสหภาพแรงงาน

(๔) จัดให้มีความร่วมมือระหว่างผู้บริหารของหน่วยงานรัฐด้วยกันในการมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรของสหภาพแรงงานในระดับต่างๆ

(๕) ส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานและสาธารณะ”

“มาตรา... ให้มีการประชุมร่วมกันอย่างน้อยสองปีต่อครั้งของผู้แทนสภาแรงงานของเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับผู้แทนฝ่ายบริหาร ทั้งจากหน่วยงานราชการ องค์กรมหาชนอิสระ และสถาบันการศึกษา เพื่อการ

เจรจาต่อรอง และหรือปรึกษาหารือร่วมกันถึงการบังคับใช้และผลของการปฏิบัติตามตามกฎหมายฉบับนี้ ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาของแรงงานในภาครัฐ และข้อตกลงร่วมถึงแนวทางในการดำเนินงาน และพัฒนาแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐในปีต่อไปร่วมกัน”

#### ๑๐) มาตรฐานกลางสิทธิประโยชน์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

“มาตรา... ให้มีการจัดทำมาตรฐานกลางสิทธิประโยชน์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอย่างน้อย ให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และกฎหมายประกันสังคม และโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐ และได้รับการเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในการประกาศใช้”

“มาตรา... ให้ผู้บริหารระดับอธิบดีของหน่วยงานระดับกรม โดยการมอบหมายของปลัดกระทรวงในแต่ละกระทรวง ผู้อำนวยการขององค์การมหาชนอิสระ และอธิการบดีของสถาบันการศึกษา เป็นตัวแทนสูงสุดของหน่วยงานรัฐ ในการทำข้อตกลงสภาพการจ้างและการดำเนินกิจกรรมทางแรงงานสัมพันธ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงาน และสภาแรงงาน หรือองค์การอื่นๆ ของสภาพแรงงาน ๒ - ๔ ปี ต่อครั้ง”

ร่างบทบัญญัติเหล่านี้ ต้องการการพิจารณาและแลกเปลี่ยนถกเถียงในชุมชนด้านแรงงานสัมพันธ์ และการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เหมาะสมที่สุด และนำเสนอต่อไปตามกระบวนการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ

## ๙. สรุป

แรงงานสัมพันธ์มีคุณค่าแก่ทุกภาคส่วนของการทำงานในสังคม การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำงานสาธารณะต่างๆ (นอกเหนือจากรัฐสาหกิจที่มีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์บังคับใช้อยู่แล้ว) จะได้รับสิทธิทางแรงงานสัมพันธ์ เช่นเดียวกับที่แรงงานภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจได้รับ เป็นเรื่องที่เหมาะสมจะเกิดขึ้นในประเทศไทยในยุคใหม่และการให้หลักประกันจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งในประเทศที่เจริญแล้วก็มีแบบแผนทางแรงงานสัมพันธ์ใช้กันอยู่ แต่ทั้งนี้การจะมีแรงงานสัมพันธ์และสภาพแรงงานเจ้าหน้าที่รัฐที่พึงสัมพันธ์กับการพัฒนาประเทศด้วย และมีกติกาที่เหมาะสมกับความเป็นประโยชน์ ทั้งต่อเจ้าหน้าที่หน่วยงาน และสังคมในภาพรวม

### บรรณานุกรม

#### งานวิจัย/ตำรา/บทความ

- โชคชัย สุทธาเวศ. (๒๕๕๒) ตัวแบบทางสายกลางของการแรงงานสัมพันธ์ไทย. รายงานวิจัยนำเสนอ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. ศูนย์พัฒนาปัญญาคุณ มหาวิทยาลัยมหิดล: กรุงเทพมหานคร.
- โชคชัย สุทธาเวศ และโกวิท บวรพานินทร์. (๒๕๖๓). แรงงานสัมพันธ์ที่ส่งเสริมคุณภาพ เสถียรภาพ และความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ: การเสริมสร้างแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐของประเทศไทย ตามมาตรฐานแรงงานสัมพันธ์สากล. รายงานวิจัย สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
- นิคม จันทรวีฑูร “ข้าราชการไปประกอบอาชีพอื่น”, หนังสือพิมพ์มติชน, วันพฤหัสบดีที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗.
- Burton, John F. and Krider, Charles. “The Role and Consequences of Strikes by Public Employees” *The Yale Law Journal*, Vol. 79, No. 3 (Jan., 1970), pp. 418-440.
- Dunlop, John Thomas. (1958/1993). *Industrial Relations Systems*, Revised Edition. Harvard Business School Press Classic.
- Flanders, Allan (1970) *Management and Union. The Theory and Reform of Industrial Relations*. London: Faber and Faber.
- Gernigon, Bernard (2007) *Labour relations in the public and para-public sector*. Working Paper No. 2, INTERNATIONAL LABOUR STANDARDS DEPARTMENT, Geneva. <https://www2.le.ac.uk/departments/business/people/academic/dr-benjamin-hopkins/barsop-uk-final-report>
- Kaufman, Bruce E. (2004) *The global evolution of industrial relations. Events, ideas and the IIRA*. Geneva: International Labour Office.
- Katz, Harry C. “Is U.S. Public Sector Labor Relations in the Midst of a Transformation.” (2013) [Electronic version] *Industrial and Labor Relations Review*, 66(5), 1031-1046. doi: 10.1177/001979391306600501.
- Mosher, Frederick C. “Democracy and the Public Service: The Collective Services”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007) *Classics of Public Administration*. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 423-433.
- Neal, Alan C. (2001). *Public-sector employment relations reforms under Labour: muddling through on modernization? Some recent international developments in employment dispute settlement*. New York, London: Guilford Press.

Wellington, Harry H. and Winter, Ralph K. (1971) *The Unions. and the Cities.*  
The Brookings Institution, Washington, D.C..

**อนุสัญญา และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้านแรงงานสัมพันธ์**  
C135 - Workers' Representatives, 1971.

C151 - Labour Relations (Public Service), 1978.

C154 - Collective Bargaining, 1981.

R91 - Collective Agreements, 1951.

R92 - Voluntary Conciliation and Arbitration, 1951.

R94 - Co-operation at the Level of the Undertaking, 1952.

R113 - Consultation (Industrial and National Levels), 1960 Request for information.

R129 - Communications within the Undertaking, 1967.

R130 - Examination of Grievances, 1967.

R143 - Workers' Representatives, 1971.

R159 - Labour Relations (Public Service), 1978.

R163 - Collective Bargaining, 1981.

### เอกสารอ่านประกอบ

โชคชัย สุทธาเวศ (๒๕๕๖) *การบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาสัมพันธ์พนักงานใน ส.ส.ท.,*  
สนับสนุนทุนโดย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.).

บอर्ड ก.พ. ไฟเขียว กม.ตั้ง “สหภาพข้าราชการ”, อ้างจาก <https://prachatai.com/journal/2010/12/3243>,  
Submitted on Sat, 2010-12-25 00:02

พระราชบัญญัติพนักงานพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑.

พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘.

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๙.

มูลนิธิธรรมาภรณ์ พงศ์พจน์ “สหภาพข้าราชการ” *วารสารแรงงานปริทัศน์* ฉบับที่ ๓๒๕, พ..ศ. ๒๕๕๗.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗.

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๖๐.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (๒๕๔๗) *ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ.* กรุงเทพมหานคร:  
สำนักพิมพ์นิติธรรม.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อดีต ปัจจุบัน อนาคต ไม่ปรากฏวันเดือนปีที่พิมพ์.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒๕๖๑) “แนวทางการจัดทำระเบียบ/ข้อบังคับของ  
องค์การมหาชนว่าด้วยการบริหารงานบุคคล” ใน [https://person.mwit.ac.th/Anounce/2018-07-02-  
ToDo.pdf](https://person.mwit.ac.th/Anounce/2018-07-02-ToDo.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (๒๕๖๑) “แนวทางการควบคุมดูแลกิจการของ  
คณะกรรมการองค์การมหาชน”, ใน <https://po.opdc.go.th/content/NTQ4>

อารีย์ ผสานสินธุ์วงศ์ (๒๕๖๑) เรื่อง *การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลใน  
การบริหารทรัพยากรบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ* (ดุชนิพนธ์) หลักสูตรรัฐ  
ประศาสนศาสตร์ดุชนิพนธ์ิต สาขานโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ  
คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล.



# วิเคราะห์การสื่อสารทางการเมือง ในลัทธิธรรมทางพระพุทธศาสนา

Analysis of political communication in Buddhist teachings

ก้องภพ เอี่ยมสมบูรณ์\*

## ๑.บทนำ

การสื่อสารของมนุษย์ในโลกใบนี้เป็นการสื่อสารที่ไร้พรมแดน คือ การรับข่าวสารเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันใจและทันสมัยไม่ว่าจะเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์วิทยุและโทรทัศน์และจากเว็บไซต์ต่างๆ เสนอข่าวความเคลื่อนไหวของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบนโลกใบนี้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามการรับข่าวสารหรือบริโภคข่าวต่าง ๆ ของคนในสังคมควรเป็นไปด้วยการใช้วิจารณญาณ ควรใช้ตรรกะในการพิจารณาแต่ละเรื่อง ในส่วนของผู้นำเสนอข่าวสารต่อสาธารณชนหรือในนามสื่อสารมวลชนนั้น จะต้องมีจรรยาบรรณ

---

\* นักวิชาการอิสระ

Email: gameekongpop@hotmail.com

“

...พระสงฆ์ที่ท่านอยู่กระจายเต็มแผ่นดินท่านจะรู้ได้อย่างไร ว่าพระพุทธเจ้าท่านบัญญัติพระวินัยข้อใหม่ขึ้นแล้ว พระองค์มีเทคนิคอย่างไร **ทำไมคณะสงฆ์ในครั้งพุทธกาลจึงเป็นเอกภาพไม่มีความสับสนวุ่นวาย แล้วสามารถรักษาเอกภาพได้ต่อเนื่องถึงหลังพุทธกาลเป็นร้อยปี**”

”

ของวิชาชีพเป็นหลักสำคัญในการนำเสนอข่าวแต่ละครั้ง พระพุทธเจ้าได้สอนเรื่องการพูดไว้ในหลักสัมมาวาจา หรือเจรจาชอบ ซึ่งเป็นศีลพื้นฐานสำหรับสื่อสารมวลชนและบุคคลทั่วไป ซึ่งให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ การสื่อสารจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยองค์ประกอบหลายประการ อันได้แก่ ผู้ส่งสาร สาร สื่อ และผู้รับสาร การสื่อสารในปัจจุบันได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดวิถีชีวิตแบบใหม่ของคนในสังคม รวมไปถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ดังนั้นกระบวนการสื่อสารทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์จึงมีความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยกระบวนการดังกล่าวได้ถูกผสมผสานเข้ากับสื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต วิทยูและโทรทัศน์ผ่านดาวเทียมตรงต่อผู้ชม การส่งข้อความสั้นผ่านโทรศัพท์ เป็นต้น นอกจากนี้อิทธิพลของแนวคิดด้านการตลาดและการโฆษณาในกระแสโลกาภิวัตน์ ยังส่งผลให้เกิดการสื่อสารการตลาดทางการเมืองอย่างกว้างขวางทั่วโลกอีกด้วย

ศาสนาพุทธเป็นศาสนาที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของชาวตะวันออก หลักคำสอนของพระพุทธองค์ได้ครอบคลุมถึงเรื่องการสื่อสารของมนุษย์ทั้งในด้านการรับรู้ การพูด การฟัง การเปิดรับการสื่อสาร การคิด และการเชื่อ ซึ่งหลักการสื่อสารตามแนวพระพุทธศาสนา สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ในการสื่อสารยุคปัจจุบัน จัดเป็นหลักการสื่อสารที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการสื่อสาร และส่งเสริมให้เกิดจริยธรรมในการสื่อสารในครั้งสมัยพุทธกาล พระพุทธศาสนาแผ่ขยายไปกว้างขวาง คิดเป็นพื้นที่กว้างใหญ่กว่าประเทศไทยปัจจุบันเสียอีก คณะสงฆ์ก็มีอยู่เป็นจำนวนมากมาย กระจายอยู่เต็มแผ่นดินแล้วเป็นที่น่าสังเกตว่าในยุคนั้น โทรศัพท์ มือถือ วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ตยังไม่มี แล้วในช่วงเวลาพระสัมมาสัมพุทธเจ้าเทศน์สอนคำสอนขึ้นมาแต่ละข้อๆ แต่ละเรื่อง คณะสงฆ์ที่กระจายเต็มแผ่นดินจะรับรู้ได้อย่างไร เพราะในยุคนั้นยังไม่มีพระไตรปิฎกเลย พระไตรปิฎกนั้นบังเกิดขึ้นหลังจากพุทธกาล หลังจากพระพุทธเจ้าปรินิพพานแล้ว พระอรหันต์ ๕๐๐ รูป จึงสังคายนาประมวลคำสอนของพระองค์ทั้งหมดมาบรรจุเป็นพระไตรปิฎก ซึ่งในครั้งพุทธกาล องค์พระสัมมาสัมพุทธเจ้าก็ค่อย ๆ สอนไป มีเหตุอะไรเกิดขึ้นพระองค์ก็เทศน์สอนเรื่องนั้นเรื่องนี้ไปเรื่อย ๆ หากมีเหตุเกิดขึ้นพระองค์ก็บัญญัติพระวินัยสงฆ์ บอกว่าพระภิกษุห้ามทำเรื่องนี้ ๆ กำหนดขึ้นมาทีละข้อ ๆ จนกระทั่งมาเป็น ๒๒๗ ข้อ เป็นศีลของพระสงฆ์ปัจจุบันแล้วพระสงฆ์ที่ท่านอยู่กระจายเต็มแผ่นดินท่านจะรู้ได้อย่างไรว่า พระพุทธเจ้าท่านบัญญัติพระวินัยข้อใหม่ขึ้นแล้ว พระองค์มีเทคนิคอย่างไร ทำไมคณะสงฆ์ในครั้งพุทธกาลจึงเป็นเอกภาพไม่มีความสับสนวุ่นวายแล้วสามารถรักษาเอกภาพได้ต่อเนื่องถึงหลังพุทธกาลเป็นร้อยปี ซึ่งไม่มีศาสนาใดทำได้เช่นนี้ พระองค์ใช้เทคนิคอะไร นี่คือ เป็นเทคนิคเรื่องการสื่อสารไร้สาย ในครั้งพุทธกาลพระองค์ท่านทำอะไรจึงทำให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพสูงมาก กระจายทั้งแผ่นดินได้

จากการศึกษาและสืบค้นจากหลักฐานพระไตรปิฎกพบว่า ในพรรษาต้นพระสัมมาสัมพุทธเจ้าท่านจะจาริกไปในที่ต่าง ๆ พรรษาที่ ๑ หลังจากตรัสรู้ธรรม จำพรรษาอยู่ที่เดียวกับชลิฏฐ ๓ พี่น้อง ได้แก่ อรุณเวลกัสสปะ นทีกัสสปะ คยากัสสปะ แล้วก็โปรดจนกระทั่งสำเร็จ ยอมมาบวชเป็นพระภิกษุในพระพุทธศาสนามากถึง ๑๐๐๐ รูป

พรรษาที่ ๒ จาริกไปเรื่อย ๆ ในที่ต่าง ๆ แต่ว่า ๒๕ พรรษาทำย พระองค์จำพรรษาอยู่ที่เมือง ๆ เดียวคือเมืองสาวัตถี จำพรรษาอยู่เมืองเดียว โดยพักอยู่ที่เชตวันมหาวิหาร ๑๙ พรรษา และก็อยู่ที่บุปผารามที่นางวิสาขาสร้างให้ ๖ พรรษา ทั้ง ๒ วัดนี้อยู่ในเมือง ๆ เดียวกัน สรุปลงแล้วอยู่ในเมืองสาวัตถี ๒๕ พรรษา มีวันเฉพาะพรรษาสุดท้าย พรรษาที่ ๔๕ เท่านั้นเอง ที่พระองค์เสด็จจาริกไปจำพรรษาที่ชานเมืองเวสาลี ก่อนจะไปปรินิพพานที่เมืองกุสินารา ก่อนหน้านั้น ๒๕ ปีรอดอยู่เมืองเดียว พัก ๑๙ พรรษาที่เชตวันมหาวิหาร ซึ่งอนาถปิณฑิกเศรษฐีสร้างถวาย หมดทรัพย์ไป ๕๔ โกฏิหาปณะ ก็คือ ๕๔๐ ล้านหาปณะ นั่นเอง โกฏิหนึ่งเท่ากับ ๑๐ ล้าน รวมทั้งหมด ๕๔ โกฏิ ทั้งค่าสร้าง ค่าฉลองเสร็จสรรพเรียบร้อย หมดไป ๕๔๐ ล้านหาปณะ ๑ หาปณะ มากกว่าเงินดอลลาร์ในปัจจุบัน ถ้าเทียบค่าเงินในปัจจุบัน คิดว่าเป็นเงินหลายหมื่นล้านบาท อาจจะเป็นแสนล้านในการสร้างเชตวันมหาวิหาร ก็แค่จะซื้อที่ เจ้าของเขาพูดบอกปิดบอกไม่ขาย ท่านอนาถปิณฑิกต้องการจะสร้างวัดถวายพระพุทธเจ้า จึงไปสำรวจทั้งเมือง พบว่าสวนเจ้าเชตเป็นของเชื้อพระวงศ์

ชื่อเจ้าเซต เหมาะสมที่สุด ไม่ไกลไม่ไกลเกินไป สงบร่มรื่นอย่างเหมาะสมมากจะไปขอชื่อ เจ้าของเขาพูดแบบไม่ขาย บอกว่าอยากจะทำเอาเงินมาบุกก็แล้วกัน เต็มแผ่นดินนั่นคือ ค่าที่อนาถบิณฑิกเศรษฐีไม่ต่อสักรับว่า ตอบตกลงแล้วให้คนกลับมาขนเงินมาเรียงเลย เรียงกันมา จนเจ้าเซตตกตะลึง มีคนศรัทธาขนาดนี้จริง ๆ ไม่น่าเชื่อเรียงจนเต็มแผ่นดิน เหลือตรงซุ้มประตูอยู่เล็กน้อย จึงเอ่ยปากว่าตรงนี้ไม่ต้องเอาเงินมาเรียงตนขอร่วมบุญด้วยแต่มีเงื่อนไขว่าสร้างวัดแล้วให้ใช้ชื่อตนเองเจ้าของชื่อเดิมชื่อว่าเจ้าเซตดังนั้นจึงได้ชื่อว่าเซตวันวัน แปลว่า ป่า คือป่าเจ้าเซต ป่าของเจ้าที่ชื่อเซต นั่นเป็นอย่างนั้น ร่วมบุญด้วยตรงซุ้มประตูนี้เดียวขอให้ใช้ชื่อวัดเป็นชื่อตนเอง แต่อนาถบิณฑิกเศรษฐีทำบุญไม่เอาหน้า ไม่เอาชื่อ จะเอาบุญจริง บุญล้วน ๆ ตัวเองไม่ต้องมีชื่อเลย เจ้าเซตเขาขอร่วมบุญด้วยก็ดี เขาจะได้มีส่วนบุญด้วย แล้วเจ้าเซตเป็นบุคคลมีชื่อเสียงและมีอำนาจ ถ้ามีชื่อเข้ามา จะเผยแผ่พระพุทธศาสนาก็จะสะดวกมากขึ้น ดังนั้นจึงตกลง ไม่ติดในชื่อ ยินดีให้ใช้ชื่อเซตวันเลย

เซตวันมหาวิหารที่อนาถบิณฑิกเศรษฐีทุ่มสร้างตรงนี้ กลายมาเป็นศูนย์กลางการเผยแผ่พระพุทธศาสนาในครั้งพุทธกาล หากมาดูจารึกในพระไตรปิฎกพบว่า ในเซตวันมหาวิหารสร้างไว้ให้สามารถรองรับพระภิกษุได้เป็นหมื่นรูป พระอาคันตุกะมาเป็นพันๆ ก็สามารถรองรับได้ สาธุชน ญาติโยมทั้งหลายมาฟังธรรมเป็นหมื่นเป็นแสนก็ไม่มีปัญหาประการใดเลย ในพระไตรปิฎกยังบันทึกว่า ในพระเซตวันมหาวิหารมีการแบ่งพระภิกษุให้พักเป็นกลุ่ม ๆ เป็นโซน ๆ ตามความถนัด เช่น ถ้าเป็นศิษย์สายพระอุบาลี ชำนาญพระวินัยพักอยู่ด้วยกันในแถบหนึ่ง ถ้าเป็นศิษย์สายพระอานนท ชำนาญพระสูตร อยู่ด้วยกันอีกกลุ่มหนึ่ง ถ้าเป็นผู้ที่สนใจเกี่ยวกับเรื่องการแสดงธรรม ธรรมะสักกัจฉา อภิปรายธรรม อยู่อีกกลุ่มหนึ่ง ต้องถกกันอภิปราย แสดงความคิดเห็นกัน ถ้าเกิดเป็นคนที่น่าสนใจเกี่ยวกับการปฏิบัติธรรมก็อยู่อีกโซนหนึ่ง เป็นโซนที่สงบสุดเป็นพิเศษ ถ้าใครสนใจเกี่ยวกับเรื่องการบำรุงร่างกายให้แข็งแรง การออกกำลังกาย อยู่อีกโซนหนึ่ง แบ่งตามความชอบ โดยผู้ที่ทำหน้าที่จัดโซนที่พักของพระคือ พระทัฬหะมัลลบุตร ท่านเป็นพระอรหันต์ตั้งแต่อายุ ๗ ขวบ เสร็จกิจแล้ว หมดกิลสแล้ว ต้องการเอาบุญพิเศษ จึงรับอาสาพระสัมมาสัมพุทธเจ้า รับบุญเป็นคนจัดที่พักให้พระ ท่านมีฤทธิ์ด้วย พอยกนิ้วขึ้นเท่านั้นเอง สว่างโพรง ไม่ต้องจุดคบจุดได้ สว่างทั่วทั้งเซตวันพาพระไปที่พักได้อย่างสบาย

## ๒. การนำหลักอปริหานิยธรรมมาใช้ในการสื่อสาร

พระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ให้หลักธรรมบทหนึ่งไว้เรียกว่า อปริหานิยธรรม ความหมายคือ ธรรมที่ทำให้ไม่เสื่อม คือหมุ่คณะหรือองค์กรใดที่ปฏิบัติตามอปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้จะมีแต่ความเจริญอย่างเดียวไม่มีความเสื่อมเลย ซึ่งหลักอปริหานิยธรรม ๗ ประกอบด้วย (กรมการศาสนา, ๒๕๖๐)

### ๑. หมั่นประชุมเนืองนิตย์

ต้องพูดคุยกันบ้าง เพราะถ้ามีวุ่นแต่เก็บไว้ไม่พูดเอกภาพไม่เกิด ต่อให้มีคนในองค์กรเป็น ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ คนก็ตาม แม้กระทั่งในบ้านถึงมีแค่ ๓ - ๔ คน แต่เมื่อเกิดเหตุอะไรแล้วไม่พูดคิดหวังว่าอีกฝ่ายจะรู้ ตัวเอง แต่เขาไม่รู้ตัวเพราะฉะนั้นต้องหมั่นประชุมเนืองนิตย์

๒. พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิก และพร้อมใจทำตามมติที่ประชุม  
เมื่อเลิกประชุมให้พร้อมเพรียงกันเลิก และพร้อมเพรียงกันทำกิจที่สงฆ์พึงทำ คือการทำตาม  
มติที่ประชุม ถ้าเริ่มประชุมแล้วไม่พร้อมกันเพราะมีคนเข้าประชุมอยู่ไม่กี่คน ปรากฏว่าหน่วยที่สำคัญไม่อยู่  
ในที่ประชุมทำให้เกิดความเสียหาย เสียเวลา เมื่อมีมติที่ประชุมออกมาอย่างไรทุกคนต้องยอมรับ คือว่า  
อย่างไรก็ตามกันเมื่อมติดอกมาก็ต้องยอมรับและปฏิบัติ

๓. สิ่งที่ประชุมต้องถูกต้อง ตามกฎและศีลธรรม

คือไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่บัญญัติไว้ และให้สมาทานสิ่งที่บัญญัติไว้ มติที่ประชุมนั้น  
ต้องอิงความเป็นศีลธรรม คือไม่ขัดต่อหลักที่พระพุทธเจ้าสอนไว้ ไม่ใช่มติที่ผิดหลักที่ทำให้องค์กรเสื่อม  
เพราะฉะนั้นมติจะต้องถูกต้องตามหลักศีลธรรม และถูกต้องตามหลักกฎหมายประเพณี

๔. เคารพผู้ใหญ่ในที่ประชุม

ถ้าที่ประชุมไหนที่ใครพูดและไม่มีใครฟังใครจะหาข้อสรุปไม่ได้และไม่จบ เพราะฉะนั้นเมื่อใคร  
เป็นประธานที่ประชุมต้องให้ความเคารพผู้ใหญ่ที่สุดในที่ประชุม

๕. ไม่ลุดต่ออำนาจความอยาก

ถ้าที่ประชุมไหนที่ประชุมแล้วมีวาระแอบแฝงจะเกิดการหาข้อสรุปยาก เพราะไม่ได้คุย  
เสนอความเห็นโดยใช้เหตุผล แต่มุ่งเน้นเพื่อต้องการประโยชน์ให้ตัวเอง ถ้าที่ประชุมระดมความคิดกัน  
เพื่อจะหาว่าอะไรดีที่สุด เป็นประโยชน์ที่สุดต่อองค์กรมีเป้าหมายตรงกัน แม้เริ่มต้นจะเห็นไม่เหมือนกัน แต่  
ฟังเหตุผลทุกคนจะเกิดการตกลงผลึกทางความคิดว่าแบบไหนดี แต่ละคนปรับเปลี่ยนตามข้อมูลที่ได้รับเพิ่มเติมขึ้น  
ก็จะหาข้อสรุปตรงกันได้ เพราะเป้าหมายของเราไปในทางเดียวกัน แต่เมื่อใดที่มีวาระแอบแฝงเพื่อหวัง  
ผลประโยชน์ให้ตัวเอง ความคิดไม่ตรงกันก็จะหาข้อสรุปไม่ได้ เพราะฉะนั้นต้องไม่ลุดต่ออำนาจความอยาก

๖. รู้จักการสงบใจ (ฝึกสมาธิ)

ต้องให้สมาธิตัวเองเพื่อรู้จักการสงบใจ เพราะฉะนั้นจะเป็นองค์กรใดก็แล้วแต่ต้องมีการ  
ฝึกสงบใจให้ใจนิ่งบรรยากาจะหลอมรวม เช่น ตอนเริ่มต้นสร้างวัดพระธรรมกาย บางครั้งลุยงานมากความคิดเห็น  
ก็ไม่ตรงกัน คุณยายคอยดูแลให้วางงานหยาบและมาฝึกสมาธิ เมื่อใจนิ่ง ก็เหมือนสนิมที่หลุดออกจากใจ  
คุยกันแล้วเข้าใจ ทำให้ปรับเปลี่ยน ระดมความคิดกันได้ เมื่อทุกคนใจหยุดนิ่งแล้วจะเกิดการหลอมรวม  
ยินดีในเสนาสนะที่สงบ

๗. สนับสนุนคนดีมีฝีมือและดูแลซึ่งกันและกัน

คนดีมีฝีมือที่ยังไม่มากก็อยากให้เรา เพราะเขามาเพื่อช่วยให้องค์กรเจริญขึ้น เพราะองค์กร  
บางแห่ง ไม่ได้มุ่งเรื่องนี้แต่กลับเห็นว่าเห็นคนดีมีฝีมือต้องขวางไว้ คนนี้ทำทางเก่งกว่าเราเดี่ยวเกินหน้าเกินตา  
ต้องหาทางทำให้คนดีมีฝีมือออกไปเพื่อให้ตัวเองเด่นขึ้น ถ้าคิดอย่างนี้องค์กรไม่เจริญเอกภาพไม่เกิด  
จะให้เกิดต้องคิดว่าเมื่อมีคนดีมีฝีมือเข้ามาก็ยินดีรับให้มา มาก ๆ ขอให้เขาอยู่เป็นสุขดูแลเขาให้ดีในฐานะ  
ที่เราอยู่มานานกว่า สนับสนุนเขาเต็มที่ ให้เขาใช้ฝีมืออย่างเต็มที่ และผลที่ออกมาองค์กรก็จะเจริญเราก็จะ  
ได้ดีไปด้วย

ทำตามกฎทั้ง ๗ ข้อนี้ได้ องค์การเจริญขึ้นอย่างแน่นนอน ความสมัคสมานสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวกัน จะเกิดขึ้น ทั้งนี้สาเหตุเกิดจากบุคคลที่มาจากต่างที่ ต่างความคิด ต่างครอบครัว และอายุก็แตกต่างกัน ปัจจุบันมีเทคโนโลยีต่าง ๆ มากมายจึงทำให้หลอมรวมกันไม่สนิท เกิดปัญหาช่องว่างระหว่างวัย มีวิธีการหลอมรวมคนที่มีความคิดเห็นต่างกันอย่างมากมาย ด้วยวัย และสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง

### อธิกรณสมณะ

ไม่ว่าจะเป็นสังคมใดย่อมมีปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นเป็นธรรมดา หมุ่นสงฆ์มาบวชยังไม่หมดกิเลสก็เกิดข้อขัดแย้งขึ้นได้เพราะยังไม่ใช่พระอรหันต์ แต่พระพุทธเจ้าให้หลักว่า อธิกรณสมณะ คือ ทำให้เหตุการณ์ขัดแย้งสงบ โดยให้ไว้ ๗ ข้อ เช่น สมัยพุทธกาลเมื่อมีปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้น พระพุทธเจ้าจะเรียกประชุมรวมสงฆ์ให้ตามพระมาประชุมรวมกันทั้งหมด โดยใช้วิธีการถามในที่ประชุมถึงเรื่องราวที่เกิดขึ้นให้ทั้ง ๒ ฝ่ายมาพูดคุยกันและตัดสินถกผิด ถ้ายอมรับโทษก็ระบุว่าไม่ถูกต้องอย่างไร ต้องถูกลงโทษอย่างไร แต่ถ้าไม่ยอมรับผิดแต่หลักฐานในความผิดชัดเจนก็ว่าผิดไปตามหลักฐาน ในยุคหลังไม่มีผู้มีญาณรู้ได้เหมือนพระพุทธเจ้าจึงไม่สามารถจะตัดสินโทษได้ ปัจจุบันจึงใช้หลักเสียงข้างมากโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ซึ่งสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย แล้วอีกวิธีที่สามารถแก้ไขได้เรียกว่าการกลบด้วยหญ้า คือ การไม่ตัดสิน จะเรียกว่าประนีประนอมก็ได้หรือการยึดเรื่องออกไปก่อน เช่น บางปัญหาบางเรื่องที่ไม่ควรตัดสินเพราะถ้าตัดสินออกมาแล้วไม่เกิดผลดีก็ให้ยึดเรื่องออกไปก่อน ให้คุยกันแบบประนีประนอมดีกว่าคุยกันแล้วเกิดแตกหักกรณีตัวอย่าง เช่น ใต้หวันกับจีนถ้าต้องเกิดปัญหาแตกหักอาจจะก่อให้เกิดสงคราม จึงใช้วิธีการกลบด้วยหญ้า แต่ในระหว่างที่ยึดเรื่องออกไปทั้งสองฝ่ายก็อยู่กันอย่างไม่มีปัญหา ปัญหาใดที่ภูมิภาคมีปัญหารายงหาทางแก้ไขไม่ได้ให้ปล่อยวางไปก่อน เพราะฉะนั้นทุกคนอย่ามองทางจะเอาเรื่องคิดแต่จะแก้ปัญหามาแต่ชนะกัน

### การสื่อสาร หมายถึง

“การสื่อสาร เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้า รวมทั้งรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศด้วย ยิ่งในสมัยปัจจุบันที่สถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงอยู่ทุกขณะ การติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ย่อมมีความสำคัญมากเป็นพิเศษทุกฝ่ายและทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารของประเทศ จึงควรจะได้ร่วมมือกันดำเนินงานและประสานผลงานกันอย่างใกล้ชิด และสอดคล้องสำคัญที่สุด ควรจะได้พยายามศึกษาค้นคว้าวิชาการและเทคโนโลยีอันทันสมัยให้ลึกและกว้างขวาง แล้วพิจารณาเลือกเฟ้นส่วนที่ดีมีประสิทธิภาพแน่นอนมาปรับปรุงใช้ด้วยความฉลาดริเริ่ม ให้พอเหมาะพอสมกับฐานะและสภาพบ้านเมืองของเรา เพื่อให้กิจการสื่อสารของชาติได้พัฒนาอย่างเต็มที่ และสามารถอำนวยความสะดวกแก่การสร้างเสริมเศรษฐกิจ สังคม และเสถียรภาพของบ้านเมืองได้อย่างสมบูรณ์แท้จริง”

ข้อความข้างต้นเป็นพระราชดำรัสของ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่ได้ทรงพระราชทาน ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ เนื่องในโอกาสการจัดงานวันสื่อสารแห่งชาติครั้งแรก ในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยจัดร่วมกับงานครบรอบ ๑๐๐ ปีของการสถาปนากรมไปรษณีย์โทรเลข และการเฉลิมฉลองปีการสื่อสารโลก

## พัฒนาการของการสื่อสารข้อมูล

หากพิจารณาการสื่อสารในประเทศไทย นอกจากพิจารณาการสื่อสารและมาเร็วแล้ว การสื่อสารเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) ช่วงที่บ้านเมืองปลอดภัยสงบสุข การเมืองภายในประเทศมีเสถียรภาพมั่นคง โดยวัตถุประสงค์ของการสื่อสารในยุคนั้นก็นำมาสนับสนุนกิจการด้านความมั่นคงของประเทศ ซึ่งยุคนั้นเรียกได้ว่า เป็นยุคเริ่มล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจ ทั้งอังกฤษและฝรั่งเศสต่างแย่งชิงผลประโยชน์ในภูมิภาคนี้ด้วยกัน และอารยธรรมตะวันตกเริ่มหลั่งไหลเข้ามาสู่ภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ต่อมาในยุคพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๔) การสื่อสารได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับราชสำนัก และเกิดพัฒนาสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับประเทศมหาอำนาจ จนทำให้ประเทศรอดพ้นจากการถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตกหลายครารวมทั้งการสื่อสารสามารถทำให้รับเอาวิทยาการใหม่ ๆ มาปรับปรุงพัฒนาประเทศในเวลาต่อมา จนกระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ทรงเจริญรอยตามพระราชบิดาในการปฏิรูปประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มหากษัตริย์ผู้วางรากฐานกิจการสื่อสารโทรคมนาคมของประเทศไทย พระองค์ทรงเห็นความสำคัญของการสื่อสารว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ และเพื่อบำบัดทุกข์ราษฎร์ในพื้นที่ห่างไกล ตลอดจนสนับสนุนงานด้านความมั่นคงของชาติด้วยประการหนึ่ง แรกทีเดียวนั้นการสื่อสารอยู่ในรูปไปรษณีย์พิเศษ ซึ่งเป็นหนังสือที่จัดพิมพ์เพื่อเผยแพร่ในบพระบรมมหาราชวัง และเขตบพระนครชั้นใน โดยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ และเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๔๒๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ เป็นผู้ก่อตั้งการไปรษณีย์

## ๓. การสื่อสารทางการเมือง

การสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) เป็นศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ ซึ่งเน้นในเรื่องวาทวิทยา (Rhetoric) การเมือง และจริยธรรม เป็นการนำการโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) มาผสมผสานกับเนื้อหาทางการเมืองและการสื่อสารเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางการเมือง (จรรยา หยุทอง, ๒๕๖๐) การสื่อสารทางการเมืองจึงเป็นแนวทางการศึกษาที่ตระหนักถึงการสื่อสารในฐานะเครื่องมือของการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อนำไปสู่เป้าหมายทางการเมือง โดยอาศัยการสื่อสารสร้างแนวทางการยอมรับขึ้นในกลุ่มประชาชน ผู้รับสาร ซึ่งในการดำเนินการทางการเมืองการปกครองของทุกสังคมจะมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการสื่อสารทางการเมืองไม่ลักษณะใดก็ลักษณะหนึ่ง ทำให้เกิดการทำหน้าที่ของระบบการเมือง การสื่อสารทางการเมืองเป็นศาสตร์ที่มีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ ซึ่งเน้นในเรื่องวาทวิทยา การเมือง และจริยธรรม เป็นการนำการโฆษณาชวนเชื่อมาผสมผสานกับเนื้อหาทางการเมือง และการสื่อสารเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางการเมือง การสื่อสารกับรัฐศาสตร์เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะการสื่อสารเป็นพื้นฐานของศาสตร์สาขาต่าง ๆ ส่วนรัฐศาสตร์เป็นการศึกษาวิชาการเมือง เป็นเรื่องของการพูด หรือการเกิดปฏิกิริยา

สัมพันธ์ของมนุษย์ วิธีการศึกษาการสื่อสารทางการเมืองจึงต้องพิจารณาการสื่อสารทั้งในฐานะที่เป็นศาสตร์และศิลป์ของการสื่อสาร เพื่อนำไปสู่เป้าหมายทางการเมือง โดยอาศัยการสื่อสารสร้างแนวทางการยอมรับในกลุ่มประชาชนผู้รับสาร เป็นกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องต่อการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริง ทศนะ และความคิดเห็น ตลอดจนประสบการณ์ทางการเมืองระหว่างบุคคล เป็นกระบวนการพิเศษที่ก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมการเมือง และทำให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมการเมือง เป็นกิจกรรมที่แพร่หลายทั่วไป

#### ๔. ความหมายของการสื่อสารทางการเมือง

เบรน แมคแนร์ (Brian McNair) ได้กล่าวถึงความหมายของการสื่อสารทางการเมือง (Political Communication) โดยยกคำกล่าวของ Denton and Woodward ที่ได้ให้นิยามของการสื่อสารทางการเมืองไว้ว่า “เป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ (รายได้จากภาษี) อำนาจอรัฐ (ใครเป็นผู้มอบอำนาจในการตรากฎหมาย การตัดสินใจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร) การอนุญาตที่เป็นทางการ (รัฐจะให้ประโยชน์หรือลงโทษอย่างไร)

โพล (Pool) นักวิชาการด้านการสื่อสารชาวอเมริกันได้อธิบายความหมายของคำว่า การสื่อสารทางการเมืองทั้งในความหมายเชิงกว้างและเชิงแคบ ในความหมายเชิงกว้าง การสื่อสารทางการเมืองหมายถึง กิจกรรมการสื่อสารที่มนุษย์กระทำขึ้นหรือเกิดขึ้นนอกบ้านเรือนของตน การยื่นข้อเรียกร้องระหว่างประเทศ หรือการกล่าวคำปราศรัยของนักการเมืองย่อม หมายถึง การสื่อสารทางการเมือง ส่วนในความหมายเชิงแคบ โพล กล่าวไว้ว่า การสื่อสารทางการเมือง หมายถึง กิจกรรมใด ๆ ของสถาบันเฉพาะ ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกระจายข้อมูลข่าวสาร ความคิด และทัศนคติ อันเกี่ยวกับเรื่องการเมือง การปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วการศึกษาเรื่องการเมืองสื่อสารทางการเมือง มักจะมองการสื่อสารทางการเมืองโดยเน้นในความหมายแคบนี้ เช่น การศึกษาเรื่องการเมืองรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้ง อาจเน้นในเรื่องการใช้โทรทัศน์ โปสเตอร์และการกล่าวคำปราศรัยของพรรคและนักการเมือง เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าการสื่อสารทางการเมืองเป็นกระบวนการถ่ายทอด และการแพร่ของข่าวสารทางการเมือง อันเกี่ยวกับการเมือง ระหว่างผู้มีตำแหน่งทางการเมืองกับประชาชน หรือระหว่างนักการเมืองกับสถาบันทางการเมืองที่ครอบคลุมการสื่อสารในทุกกิจกรรมของมนุษย์ ทางสังคมและการเมือง รวมทั้งเป็นการจัดระเบียบทางสังคม เพื่อให้คนในสังคมเกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขในสังคมการเมือง เช่น การเข้าร่วมทางการเมือง การเลือกสรรทางการเมือง (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร ๒๕๕๑)

มิเชล รัชซ์ และฟิลลิปป์ อัลทอพ์ (Micheal Rush and Phillip Althoff) ได้ให้ความหมายของการสื่อสารทางการเมืองว่าเป็นการถ่ายทอดข่าวสารเกี่ยวกับการเมือง จากส่วนหนึ่งของระบบการเมือง ไปอีกส่วนหนึ่งของระบบการเมืองและเป็นการถ่ายทอดระหว่างระบบสังคมกับระบบการเมืองด้วยการสื่อสารทางการเมืองเป็นองค์ประกอบที่อยู่ในสถานะไม่อยู่นิ่งของระบบการเมือง กระบวนการต่าง ๆ ทางการเมืองเป็นต้นว่า สังคมการเมืองที่ดี การเข้าร่วมทางการเมืองที่ดี ตลอดจนการเลือกสรรทางการเมืองที่ดี

ต้องฟังพาดำยการสื่อสารทางการเมืองทั้งสิ้น ส่วนประกอบของระบบการสื่อสารทางการเมือง ประกอบด้วย ๑) แหล่งที่มาของข่าวสาร (the source of the message) ๒) ตัวเนื้อหา (the message) ๓) เส้นทาง (channel) ที่ข่าวสารถูกส่งออกไปยังผู้รับ (the audience) และปฏิกิริยาตอบกลับ

## ๕. การสื่อสารเชิงพุทธศาสนา

ในสมัยพุทธกาลยังไม่มีสื่อและเทคโนโลยีในการสื่อสาร ดังนั้น การสื่อสารที่ใช้เป็นส่วนมาก คือการสั่งสอน ซึ่งเน้นไปที่การพูด การฟัง ซึ่งประกอบด้วยการใช้วัจนภาษาและอวัจนภาษา ซึ่งกระบวนการสื่อสารที่พระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนสามารถนำไปพัฒนาประยุกต์ใช้ได้กับการสื่อสารในทุกรูปแบบ ตามหลักของการสื่อสาร พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) (P.A. Payutto., ๒๐๐๐) ได้สรุปกระบวนการรับรู้ของมนุษย์ตามหลักธรรมของพระพุทธองค์ คืออายตนะ (ช่องทางการรับรู้) + อารมณ์ (สิ่งที่ถูกรับรู้) + วิญญาณ (ความรู้) = ผัสสะ (การรับรู้) นำสู่เวทนา (ความรู้สึกต่ออารมณ์) กระบวนการรับรู้เช่นนี้ มีองค์ประกอบ คือผู้ส่งสาร ตัวสาร และผู้รับสาร โดยผ่านการอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์กัน ซึ่งทำให้กระบวนการสื่อสารเกิดขึ้นได้ คือมีอายตนะภายนอกหรือช่องทางการสื่อสาร (Channel) คือ รูป เสียง กลิ่น รส สัมผัส อายตนะภายใน คือ ตา หู จมูก ลิ้น กาย ใจ ซึ่งเป็นช่องทางการสื่อสาร ภายในของตัวผู้ส่งสาร และมีตัวสาร (Message) คือเนื้อหาของสาร โดยมีกลไกคือ ผัสสะ การกระทบ + กับวิญญาณ คือการรับรู้ของอายตนะภายในและภายใน ในขณะที่เกิดผัสสะ (การกระทบ) ระหว่างอายตนะภายนอก กับอายตนะภายใน พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) เช่น ตาเห็นรูป หูฟังเสียง จมูกดมกลิ่น ลิ้นลิ้มรส กายสัมผัสเย็น ร้อนอ่อน แข็ง และใจรับรู้ อารมณ์ความรู้สึกต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งการสื่อสารเชิงพุทธมีข้อแตกต่างในการอธิบาย กระบวนการสื่อสารเพิ่มมากกว่าการสื่อสารตะวันตก คือ การรับรู้ธรรมารมณ์ด้วยใจ ในกระบวนการสื่อสาร เชิงพุทธนั้น พระพุทธศาสนาได้ให้น้ำหนักกับองค์ประกอบเหล่านี้ทุกองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบที่พระพุทธเจ้าทรงให้ความสำคัญ คือ ตัวสาร (Message) หรือหลักธรรมโดยพระพุทธองค์ได้ตรัสกับพระวักกิลีว่า “ผู้ใดเห็นพระสัทธรรม ผู้นั้นชื่อว่าเป็นบัณฑิตเห็นเรา (ส่วน) ผู้ไม่เห็นพระสัทธรรม ถึงจะเห็นเราก็นามว่า ไม่เห็น” (Thai Tipitaka /๓๓/๕๔/๒๔๔) และเมื่อครั้งพระองค์ได้ตรัสกับพระอานนท์ ในคราวก่อนที่จะเสด็จดับขันธปรินิพพานว่า “ธรรมและวินัยที่เราแสดงแล้วบัญญัติแล้วแก่เธอทั้งหลาย หลังจากเราล่วงลับไปจะเป็นศาสดาของเธอทั้งหลาย”

หลักพื้นฐานสำหรับสื่อสารมวลชนและบุคคลทั่วไปซึ่งให้ปฏิบัติตามองค์ประกอบ ๔ ประการคือ

๑. ละมูสา คือ เว้นการพูดเท็จรวมถึง สัจจวาจา พูดคำจริง
๒. ละปิสุณาวาจา คือ เว้นการพูดส่อเสียด รวมถึงพูดคำสมานสามัคคี
๓. ละผรุสวาจา คือ เว้นการพูดคำหยาบ รวมถึงพูดคำอ่อนหวานสุภาพ
๔. ละสัมผัปปลาปะ คือ เว้นการพูดเพ้อเจ้อ รวมถึงพูดคำมีประโยชน์

อีกประการหนึ่ง บุคคลทั่วไปและสื่อสารมวลชน ที่เรียกว่า นักข่าว จะต้องพูดหรือเสนอข่าวสารที่ประกอบไปด้วยหลัก ๕ ประการ คือ

๑. สัจจะ ได้แก่ เรื่องที่จะเสนอต่อมวลชนนั้น ต้องเป็นเรื่องจริง เสนอหรือส่งสารตามความเป็นจริง ไม่บิดเบือน

๒. ตถตา ได้แก่ เรื่องแท้ เรื่องที่เสนอหรือส่งสารนั้นต้องเป็นเรื่องแท้ เสนอตามสภาพที่แท้จริง ไม่คาดเดา ไม่แต่งแต้มใส่สีใส่ไข่

๓. กาละ ได้แก่ เรื่องที่เสนอนั้นต้องเหมาะสมกับกาลเวลา

๔. ปิยะ ได้แก่ เรื่องที่เสนอนั้นเป็นเรื่องที่คนชอบ หรือเสนอโดยวิธีที่ผู้รับสารชื่นชอบ

๕. อัตถะ ได้แก่ เรื่องที่เสนอหรือส่งสารนั้นต้องเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่ในบางครั้งบางสถานการณ์ ผู้ส่งสารอาจต้องพิจารณาด้วยปัญญาว่า บางเรื่องอาจไม่เหมาะสมกับเวลา อาจจะไม่เป็นที่ชอบใจของคนบางกลุ่มบางคน แต่เมื่อเสนอเรื่องนั้นไปแล้วเกิดประโยชน์ต่อมหาชน ผู้ส่งสาร อาจจะต้องกระทำ หรือควรกระทำคุณสมบัติของสื่อสารมวลชนตามแนวทางพระพุทธศาสนา อีกประการหนึ่ง จะต้องประกอบไปด้วยหลักสี่ปรีธรรม ๗ ประการ

**สี่ปรีธรรม ๗ ประการ** คือ

๑. ัมมัญญาตา เป็นผู้รู้ธรรมะ คือหลักการ หลักความจริง เนื้อหาสาระของเรื่องที่จะสื่อสาร รู้แจ้งตลอดในทฤษฎี และปฏิบัติในศาสตร์และศิลป์ของตนเอง

๒. อัถถัญญาตา รู้จักเนื้อหาสาระ ความหมาย ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ของการสื่อสาร ที่แน่นอนชัดเจน

๓. อัถถัญญาตา รู้จักตนเอง รู้ว่าตนคือใคร มีความพร้อมหรือไม่พร้อมอย่างไร การรู้จักตนเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เมื่อเรารู้จักตนเองดีแล้ว จะนำไปสู่การยอมรับตนแล้วจะเปิดเผยตน สามารถสื่อสารภายในตนได้อย่างดีเยี่ยมผู้สามารถสื่อสารภายในได้ดีจะเป็นคนที่สามารถรับรู้ วิเคราะห์สังเคราะห์ และมีวิจารณ์ญาณที่สุขุมรอบคอบ มีเหตุมีผลทำให้การสื่อสารมีประสิทธิภาพยิ่ง

๔. มัตถัญญาตา รู้จักประมาณ รู้จักความพอดี การสื่อสารบางอย่างหากมากเกินไป ผู้รับสารก็รับไม่ได้ หากน้อยเกินไปก็ไม่เพียงพอ การรู้จักประมาณในการสื่อสารคือไม่ส่งสารซ้ำซากมากเกินไป หรือน้อยเกินไป จึงเป็นคุณสมบัติประการสำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ส่งสาร

๕. กาลัญญาตา รู้จักเวลา ผู้ส่งสารต้องรู้จักเวลาในการสื่อสารว่า เวลาไหนควรเวลาไหนไม่ควร หากผู้ส่งสารไม่รู้จักเวลาในการสื่อสารแม้ว่าจะเป็นสื่อสารภายในตน การสื่อสารระหว่างบุคคล หรือการสื่อสารมวลชน นอกจากการสื่อสารนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จแล้วบางที่ยังอาจมีเรื่องมีราวตามมาด้วย หากเราย้อนดูประวัติศาสตร์ แม้แต่นักวิทยาศาสตร์ดั่ง ๆ ของโลกยังต้องได้รับโทษจากการประกาศสังกรรมในเวลาที่ไม่เหมาะสม

สรุป ผู้สื่อสารที่ดีจะต้องมีทักษะพื้นฐานในด้านการสื่อสาร เช่น การใช้ภาษาในการสื่อสาร ในเรื่องการออกเสียง การเข้าใจความหมายของคำ การใช้ประโยค การใช้ถ้อยคำในการส่งสาร การใช้ประโยคในการส่งสาร และการรับสาร นอกจากนั้นหลักการพระพุทธศาสนายังกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ส่งสารที่พึงประสงค์ตามหลักสี่ปรีธรรม ๗ ประการ

## ๖. การสื่อสารทางการเมืองในสถานการณ์ความขัดแย้งของสังคมไทย

กระบวนการสื่อสารทางการเมืองในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและโทรคมนาคม รวมทั้งทุนนิยมแบบโลกาภิวัตน์ ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดวิถีชีวิตของคนไทยแบบใหม่ในสังคม รวมไปถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารทางการเมือง ดังนั้นกระบวนการสื่อสารทางการเมืองในยุคโลกาภิวัตน์ (เกษญา ผาทอง, ๒๕๕๙) จึงมีความเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย โดยกระบวนการดังกล่าวได้ถูกผสมผสานเข้ากับสื่ออิเล็กทรอนิกส์รูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต วิทยูและโทรทัศน์ผ่านตรงต่อผู้ชม การส่งข้อความสั้นผ่านโทรศัพท์ (line) เป็นต้น นอกจากนี้อิทธิพลของแนวคิดด้านการตลาดและการโฆษณาในกระแสโลกาภิวัตน์ยังส่งผลให้เกิดการสื่อสารการตลาดทางการเมืองอย่างกว้างขวางทั่วโลกอีกด้วย สิ่งเหล่านี้ได้ส่งผลให้กลุ่มนายทุนธุรกิจสื่อสารจึงเป็นกลุ่มทุนที่ทรงอิทธิพลที่สุดในยุคโลกาภิวัตน์ จนกระทั่งสามารถสร้างเครือข่ายการสื่อสารทางการเมืองซึ่งสามารถชี้นำสังคมได้อย่างรอบด้านในลักษณะจักรวรรดินิยมการสื่อสารนั่นเอง

ปัจจุบันประเทศไทยเกิดปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นวิกฤติของประเทศนั้น การสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤตเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เมื่อใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการบริหารประเทศอันจะก่อให้เกิดความรุนแรงตามมานั้น สิ่งจำเป็นเร่งด่วนและมีความจำเป็นต่อการจัดการความขัดแย้งคือ “การสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤต” (นันทนา นันทวโรภาส, ๒๕๕๘) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาโดยใช้กระบวนการสื่อสารแบบสันติ และประเด็นสำคัญที่สุดคือ วิธีการดังกล่าวนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีหลักการและวิธีการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ ๑) การมีส่วนร่วมกับการสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤตมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งจะทำให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับรู้และแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งร่วมกัน ๒) การยอมรับความหลากหลายและความแตกต่างกับการสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤต ๓) ความสามัคคีกับการสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤต ๔) ความยุติธรรมกับการสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤต ๕) การสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นกับการสื่อสารทางการเมืองในภาวะวิกฤต

ปัจจุบันการสื่อสารทางการเมืองในประเทศไทยได้มีความเข้มข้นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเช่น กระบวนการสื่อสารทางการเมืองที่เป็นการเทคโนโลยีที่สมัย และกลยุทธ์การสื่อสารแบบใหม่ คือการใช้อินเทอร์เน็ต โทรทัศน์ผ่านอินเทอร์เน็ต, line, Zoom เป็นต้น ได้นำเป็นเครื่องมือในการต่อสู้ทางการเมืองของแต่ละฝ่าย ดังนั้น ประชาชนที่ได้รับสื่อทางการเมือง หรือการสื่อสารในปัจจุบันต้องมีการพิจารณาอย่างพินิจพิเคราะห์ข้อมูลด้วยความมีเหตุมีผล และรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงทางการเมือง โดยไม่หลงเชื่อกระบวนการโฆษณาชวนเชื่อในการปลุกกระดมเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งรัฐบาล สื่อมวลชนควรมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ภาคประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตยอย่างถูกต้อง และเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองให้มีความเข้มแข็งและรู้เท่าทันนักการเมืองและพรรคการเมืองหรือกลุ่มทางการเมืองในแต่ละฝ่ายที่ขับเคลื่อนและต่อสู้ทางด้านความคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน

และทำอย่างไรจึงจะนำไปสู่ความสามัคคีของประชาชน รวมทั้ง ส่งเสริมกระบวนการพัฒนาและเรียนรู้ ประชาธิปไตยในสังคมไทย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มสังคมออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นทาง (facebook) หรือเว็บไซต์อื่นๆ ที่มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งมีทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายต่อต้าน ได้มีการรวมกลุ่มกันเป็นชุมชนเสมือนจริงทางการเมืองตลอดจนการนำข้อมูลข่าวสารมาใช้ในการสนับสนุนอุดมการณ์ ความเชื่อและต่อต้านความน่าเชื่อถือข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเสมือนสงครามข้อมูลข่าวสาร ทำให้เห็นถึง พัฒนาการของการสื่อสารทางการเมืองของประเทศไทย ซึ่งเริ่มจากการสื่อสารแบบทางเดียวมาเป็นการ สื่อสารแบบสองทาง และมีการโต้ตอบทางการเมืองมากขึ้น ทำให้เกิดการสร้างการเมืองแบบเสมือนจริง (virtual politics) มากขึ้นตามลำดับ และการสื่อสารทางการเมืองจากรัฐเป็นผู้กุมอำนาจเพียงผู้เดียวมาสู่ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการสื่อสารมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การที่ประชาชนทั่วไปได้รับข้อมูลข่าวสารและการ สื่อสารทางการเมืองจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งจะต้องมีการพิจารณาอย่างพินิจพิเคราะห์ถึงข้อมูลด้วยความมี เหตุมีผล และรู้เท่าทันข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงทางการเมืองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาล สื่อมวลชน ควรมีมาตรการสื่อสารเพื่อสร้างความกระจ่างในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และไขปัญหาข้อสงสัยต่าง ๆ รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงแก่ประชาชน

ความเจริญทางการเมืองเกิดขึ้นในอัตราที่รวดเร็ว ในขณะที่การพัฒนาการเมืองไม่สามารถ จะพัฒนาในอัตราที่รวดเร็วเท่าเทียมกับความเจริญทางการเมืองได้ ก็จะไปสู่ความเสียดุลของทั้งสองมิติ การเสียดุลดังกล่าวจะนำไปสู่การใช้ความรุนแรงทางการเมือง (Political Violence) ก่อดันระบบและ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนอาจจะถึงขั้นนองเลือดดังเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เหตุการณ์ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙ เหตุการณ์ ๑๗-๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ รวมอีกหลาย ๆ เหตุการณ์ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ด้วยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทั้งหมดนี้ ล้วนเกิดขึ้นจากข้อเท็จจริง ที่ว่า สังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในขอบเขตที่กว้างขวางและลุ่มลึก แต่การพัฒนาการเมือง ยังดูล่าหลัง ทั้งในแง่ของระบบโครงสร้างและในแง่ของผู้ปฏิบัติการทางการเมือง ซึ่งประชาชนยังไม่ได้ให้ความไว้วางใจ รวมตลอดทั้งการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งตามไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งสังคมภายในและสังคมโลก ทำให้เกิดการเสียดุลอย่างหนัก และนี่คือทฤษฎีที่ยังสามารถจะนำมาใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการอธิบาย ปรากฏการณ์ทางการเมืองได้ทั้งในทัศนะหลากหลายมิติระหว่างทฤษฎีการเมืองกับทัศนะตามปรัชญาเชิงพุทธ โดยเฉพาะมิติทางการเมืองในทัศนะพระพุทธศาสนาเถรวาท หรือจะเรียกว่า การเมืองการปกครองแบบ ปรัชญาเชิงพุทธก็ตามที่ พระพุทธศาสนาไม่ได้พูดถึงการเมืองโดยตรง แต่ได้กล่าวถึงหลักการปกครองบุคลากร ทางการเมือง และการปกครอง โดยเฉพาะหลักการปกครองนั้น ไม่ระบุว่ามีการปกครอง แบบใดดีแบบใดเสีย ไม่ได้ตำหนิว่าแบบประชาธิปไตยไม่ดี แบบสังคมนิยมเสีย แต่ให้ยึดหลักการที่เป็นธรรม เป็นหลักปกครอง มุ่งการปกครองแบบธรรมาภิบาล คำสอนเรื่องอริปไตย ๓ ปรากฏอยู่ในพระสูตรต้นตปิฎก ที่ได้กล่าวถึงหลักการปฏิบัติธรรมของภิกษุไว้ ตามลักษณะของแรงกระตุ้นที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติ ๓ อย่าง (อง.ตัก. ๒๐/๔๗๙) คือ ๑) อตตาริปไตย ถือตนเป็นใหญ่ คือ ถือเอาตนเอง ศักดิ์ศรีเกียรติภูมิ ตลอดจน ผลประโยชน์ตนเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนและสิ่งทีเนื่องด้วยตนเป็นประมาณ ๒) โลกาธิปไตย

ถือโลกเป็นใหญ่ คือความนิยมของชาวโลกเป็นใหญ่ วันหนึ่งไปตามเสียงสรรเสริญและนิทา ไม่มีหลักการที่แน่นอน กระทำการโดยปรารถนาจะเอาใจคนหมู่มาก หาความนิยมหรือหวั่นกลัวเสียงกล่าวเป็นประมาณ และ ๓) ธรรมาธิปไตย ถือธรรมเป็นใหญ่ คือถือหลักความจริงความถูกต้อง ความดีงาม และเหตุผลเป็นใหญ่ กระทำการด้วยปรารถนาสิ่งที่ได้ศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงและความคิดเห็นที่ได้รับฟังอย่างกว้างขวางแจ้งชัด และพิจารณาอย่างดีที่สุดเต็มขีดแห่งสติปัญญาจนมองเห็นได้ด้วยความรู้ที่กระจ่าง เป็นไปโดยชอบธรรม และเพื่อความดีงามเป็นประมาณ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ “ระบบ” จะดีเพียงใด หาก “คน” ไม่มีคุณภาพ ไม่มีความรู้ความเข้าใจ ไม่มีจิตสำนึก ทศนคติที่สร้างสรรค์ดีงาม ไม่มีวิถีคิดพูดทำหรือแสดงออกอย่างถูกต้องเหมาะสม เป้าหมายตามที่ต้องการย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ การนำระบอบประชาธิปไตยไปใช้ในหลายประเทศจึงประสบกับความล้มเหลวหรือไม่ได้ผลเท่าที่ควร สำหรับประเทศไทยต้องยอมรับความจริงกันว่า ประชาธิปไตยในบ้านเมืองเราล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด และคงปฏิเสธไม่ได้ว่า สาเหตุสำคัญมาจากปัญหาเรื่อง “คน” โดยนำเรื่องการคิดและการพูดแบบพระพุทธศาสนามาวิเคราะห์แลกเปลี่ยน เพื่อว่าจะมีส่วนช่วยทำให้ประชาธิปไตยในบ้านเมืองเราพัฒนาก้าวหน้าไปได้บ้าง (โสต สุตานันท์, ๒๕๖๒) ในฐานะที่ประเทศไทยถือว่าเป็นประเทศที่นับถือพระพุทธศาสนาเป็นส่วนมากในอัตราเฉลี่ย ๙๔.๖% ของคนไทยทั้งประเทศ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๕) ทั้งนี้ ประการสำคัญของการนับถือศาสนาพุทธนั้น ได้นำมาซึ่งการหลอมรวมจิตใจการยึดถือปฏิบัติตามหลักแห่งธรรมของพระบรมศาสดาของคนไทยทั้งประเทศด้วยความสำคัญเกี่ยวเนื่องและถูกฝังรากลึกมาอย่างยาวนาน (เกษภา ผาทอง, ๒๕๖๑: ๑๙๕) สอดคล้องกับปัจจุบันที่ทางรัฐบาลได้กำหนดนโยบาย โดยการนำมิติทางศาสนา ร่วมแก้ไขปัญหาวิกฤตสังคมด้วยการส่งเสริมนำพลัง “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน ร่วมสร้างสังคมคุณธรรม (กรมการศาสนา, ๒๕๖๐)

การพัฒนาการสื่อสารทางการเมืองตามปรัชญาเชิงพุทธ โดยสรุปอาจกล่าวได้ ดังนี้  
หลักธัมมิกสังคมนิยม

๑) ความหมายของธัมมิกสังคมนิยม ธัมมิกสังคมนิยมเป็นระบบการปกครองที่ไม่เห็นแก่ตัวบุคคล และจะต้องประกอบไปด้วยธรรมะ ระบอบการปกครองของโลกที่ไม่เห็นแก่ตัวบุคคล จะเปิดโอกาสให้ระบบการปกครองนั้นประกอบด้วยธรรมะ กล่าวโดยสรุป ธัมมิกสังคมนิยม เป็นระบอบที่ถือเอาประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก และประกอบด้วยธรรมะ

๒) สังคมนิยมในพระพุทธศาสนา ท่านพุทธทาส ได้กล่าวถึงสังคมนิยมในพระพุทธศาสนา ดังนี้ คือ คำว่า สังฆะ แปลว่า หมู่ หรือ พวก ซึ่งพระพุทธเจ้าทรงบัญญัติระบบวินัย เป็นระบบที่ผูกพันกันไว้ เป็นหมู่เป็นพวก ไม่แยกออกจากกัน โดยมีเครื่องยึดเหนี่ยวให้อยู่ร่วมกัน เช่น หลักธรรม เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวให้หมู่สงฆ์อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

การปฏิบัติตนให้สันโดษเป็นรากฐานของสังคมนิยม ระเบียบวินัยทางพระพุทธศาสนา มุ่งให้พระสงฆ์ปฏิบัติตนอย่างสันโดษ (ภัสวาลี นิติเกษตรสุนทร, ๒๕๖๐) พอดี รู้จักพอดีในการเป็นอยู่ เช่น จะต้องมจีวร ๓ ผืน มีมากก็อาบัติ เป็นต้น การปฏิบัติตนให้สันโดษ พอดี ซึ่งจะก่อให้เกิดส่วนที่เหลือ

และสามารถจุนเจือหรือช่วยเหลือบุคคลอื่นที่ยากจนกว่าได้ดีมาก จึงเป็นรากฐานของสังคมนิยมในที่สุด การอยู่กันเป็นสังคม การช่วยเหลือหรือเสียสละเพื่อผู้อื่น ระเบียบวินัยทางพระพุทธศาสนากล่าวไว้ชัดเจนว่า จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เสียสละเพื่อผู้อื่น ไม่เห็นแก่ตัว แต่เห็นแก่สังคม นั่นก็คือมีเจตนาของสังคมนิยมมากในทุกด้าน การอยู่กันเป็นสังคมนี้นี้เป็นความต้องการของธรรมชาติ เพื่อช่วยเหลือหรือพึ่งพิงซึ่งกันและกันได้ ระบบสังคมนิยมแบบธรรมราชา ระบบสังคมนิยมแบบธรรมราชา ก็คือ หลักทศพิธราชธรรมที่ประกอบด้วย ทาน ศีล ความซื่อสัตย์ ความอ่อนโยน บริจาค การควบคุมตนเอง ความไม่โกรธ การไม่เบียดเบียนผู้อื่น ความอดทน และการปฏิบัติตามธรรม

## ๗. สรุป

การสื่อสารทางการเมืองในหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาของผู้ที่มีต่อประชาชนในสังคมปัจจุบัน คือเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาสังคม บ้านเมืองและประเทศชาติ พุทธวิธีและหลักการถ่ายทอดสารของพระพุทธเจ้าเพื่อสื่อสารให้มนุษย์ที่มีความสามารถในการเรียนรู้และเข้าใจที่ต่างกัน พระพุทธเจ้าได้จำแนกมนุษย์ตามความแตกต่างในการเรียนรู้ธรรมะ พุทธวิธีและเทคนิคการสอนธรรมะของพระพุทธองค์ จึงแตกต่างกันไปตามกาลเทศะและบุคคลที่จะสั่งสอน ทั้งในส่วนของเนื้อหาตัวผู้รับการสอนและวิธีการสอน หลักการพูดในพระพุทธศาสนาต้องเป็นวาจาสุภาพจิต เพราะปัจจุบันการสื่อสารทางการเมืองในประเทศไทยจะประสบปัญหาจากผู้สื่อสาร เนื่องจากผู้นำทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ยังขาดทักษะในการสื่อสาร ซึ่งเป็นปัจจัยหลักมาจากข้อจำกัดหลายด้าน อาทิเช่น ผู้ส่งสารขาดทักษะในการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่รู้จริง กระบวนการส่งสารไม่มีความชัดเจน เครื่องมือสื่อสารยังไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน และผู้รับสารยังไม่สามารถเข้าถึงสารที่ผู้ส่งสารส่งมาได้อย่างแท้จริง การเขียนบทความจึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อสื่อให้กลุ่มต่าง ๆ ที่มีบทบาทในการสื่อสารในทางการเมืองสู่สังคมภาคประชาชน อาทิเช่น ผู้ปกครองของรัฐรวมถึงนักการเมืองระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นตลอดจนประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงการอยู่ร่วมกันภายใต้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ยึดมั่นในหลักพุทธศาสนาในการสื่อสารทางการเมืองแบบตรงไปตรงมา มีความซื่อสัตย์ทั้งต่อหน้าและลับหลัง เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยยึดหลักการสื่อสารทางการเมืองเป็นพื้นฐานในการประกอบกิจต่าง ๆ ในสังคม เศรษฐกิจ การเมือง อย่างยั่งยืนต่อไป

## บรรณานุกรม

- กรกนก นิลดำ. (๒๕๕๘). การสื่อสารทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีที่มาจากทหาร. วิทยานิพนธ์ดุขุฎีบัณฑิต สาขาการสื่อสารการเมือง คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรมการศาสนา. (๒๕๖๐). *แนวทางการดำเนินงานชุมชนคุณธรรมและขับเคลื่อนด้วยพลัง “บวร”*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- เกษฎา ผาทอง. (๒๕๕๙). “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยและกระบวนการประชาสังคมไทย ภายใต้ไ้กระบวนการทัศน์หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา”. *วารสารธรรมทรรศน์*. ๑๖(๒): กรกฎาคม - ตุลาคม, หน้า ๒๖๓-๒๖๔.
- เกษฎา ผาทอง. (๒๕๖๑). “พระพุทธศาสนากับการเมืองในสังคมไทย”. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์* (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์), ๘(๑), ๑๙๕.
- จรรุญ ทยุทอง. (๒๕๖๐). การวิเคราะห์พฤติกรรมการใช้สื่อออนไลน์. สืบค้น ๓๐ มกราคม ๒๕๖๕, จาก <http://www.manager.co.th>
- ไชยรัตน์ เจริญสินโฬาร. (๒๕๕๑). *ภาษากับการเมือง/ความเป็นการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นันทนา นันทวโรภาส. (๒๕๕๘). *สื่อสารการเมือง: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: แมสมิเดีย.
- นันทนา นันทวโรภาส. (๒๕๖๓). *สื่อสารการเมือง: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. พระนครศรีอยุธยา: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต). (๒๕๔๖). *ภาวะผู้นำ: ความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา.
- ภัสวดี นิติเกษตรสุนทร. (๒๕๖๐). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสื่อสารและพฤติกรรมสื่อสาร*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วรัญญู ประเสริฐ และวรรณภา ศิริสังขะ. (๒๕๖๐). *การสื่อสารการเมืองในรายการนายกฯ พบประชาชน*. ในการประชุมวิชาการเสนอผลงานวิจัยบัณฑิตศึกษา ระดับชาติและนานาชาติ. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุรพล สุยะพรหม และนันทนา นันทวโรภาส. (๒๕๖๒). “การสื่อสารทางการเมืองของพระเทพปฏิภาณวาที (เจ้าคุณพิพิธ) ศึกษาในช่วงเวลา พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๖๐”. *วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์* ๖ (๕), ๒๕๐๑ - ๒๕๑๘.



# ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย ของมหาเถรสมาคม

Problems about The legal status of The Sangha Supreme Council of Thailand

เอกสิทธิ์ ฉิมวงษ์

“

ปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือ  
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนา  
มีลักษณะเช่นใด มหาเถรสมาคมถือได้ว่า  
เป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งหรือไม่

”

## บทนำ

มหาเถรสมาคม เป็นองค์กรทางศาสนาที่มีประวัติความเป็นมายาวนานเกินกว่าร้อยปี โดยได้รับการก่อตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พร้อม ๆ กับการสร้าง “คณะสงฆ์แห่งชาติ” ที่มีการกำหนดให้คณะสงฆ์ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อส่วนกลางและอยู่ภายใต้แบบแผนการปกครองเดียวกันทั่วทั้งราชอาณาจักร ปัจจุบันมหาเถรสมาคม คือองค์กรปกครองสูงสุดของคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งในช่วงเวลานี้ได้รับการพูดถึงอย่างกว้างขวางจากกรณีมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ถอดถอนเจ้าคณะจังหวัดกาฬสินธุ์ฝ่ายธรรมยุติ พร้อมกับแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดรูปแบบใหม่ซึ่งมีอายุพรรษาน้อยกว่าและมีใช้พระสังฆาธิการภายในจังหวัด กรณีนี้นำมาสู่การวิพากษ์วิจารณ์ของพุทธศาสนิกชนจำนวนมาก ซึ่งข้อถกเถียงเกี่ยวกับการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวของมหาเถรสมาคมไม่เพียงเกิดขึ้นในแวดวงชาวพุทธที่มีความสนใจในคณะสงฆ์เท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดการตั้งคำถามในทาง

วิชาการเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมได้ รับการรับรองโดยกฎหมายของรัฐ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการของรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่าองค์กรศาสนากับรัฐเป็นสิ่งที่ แยกออกจากกันโดยที่รัฐจะต้องมีความเป็นกลางในทางศาสนา ซึ่งรวมถึงการไม่มอบอำนาจรัฐให้แก่องค์กร ศาสนาใด ๆ อีกด้วย

ปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนามีลักษณะเช่นใด มหาเถรสมาคมถือได้ว่าเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งหรือไม่ เมื่อมีการกระทำของมหาเถรสมาคมที่อาจ ส่งผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็บุคคลภายในคณะสงฆ์หรือบุคคลภายนอก การกระทำดังกล่าวสมควรอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบทางกฎหมายเพื่อรักษาความเป็นนิติรัฐ หรือ สมควรหลุดพ้นไปจากการควบคุมตรวจสอบทั้งปวง โดยถือว่าเป็นการกระทำขององค์กรศาสนาที่มีรูปแบบ เฉพาะตามจารีตทางศาสนาของตน ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการปรับใช้กฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสมต่อสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม ต่อไป

บทความวิจัยนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม เพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมในรูปแบบที่เหมาะสมและ สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายขององค์กรดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนได้การศึกษาค้นคว้าและวิจัย เอกสาร โดยศึกษาและรวบรวมข้อมูลจากคำวินิจฉัยของศาล หนังสือ วารสารบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัยและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนข้อมูลสารสนเทศทางอินเทอร์เน็ต แล้วทำการ ประมวลข้อมูลและวิเคราะห์

## ๑. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับศาสนาต่าง ๆ

ศาสนากับการเมืองเป็นสิ่งที่อยู่คู่กันมาโดยตลอด ในยุคที่ยังไม่มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน ระหว่างรัฐกับตัวบุคคลผู้ปกครองรัฐ ศาสนาที่ผู้ปกครองนับถือย่อมมีสถานะเป็นศาสนาประจำรัฐนั้น ๆ ในประเทศอังกฤษสมัยพระเจ้าเฮนรีที่ ๘ ได้ทรงก่อตั้งและดำรงตำแหน่งเป็นประมุขแห่งคริสตจักร นิกาย แองกลิคัน (Anglicanism) ในขณะที่รัฐต่าง ๆ ในยุโรปก็ได้เคยผ่านช่วงเวลาที่นักบวชหรือตัวแทนขององค์กร ศาสนาเข้าไปมีบทบาททางการเมืองการปกครองจนสามารถสถาปนาตนเองขึ้นเป็นชนชั้นอภิสิทธิ์หนึ่งใน สังคม (ฮัลโลเวย์ ริชาร์ด, ๒๕๖๐, หน้า ๑๗๙) ในช่วงสมัยยุคกลาง สมเด็จพระสันตปาปาแห่งวาติกัน ถือได้ว่าเป็นตำแหน่งที่ทรงอิทธิพลเหนือบรรดานครรัฐต่าง ๆ ภายใต้นแนวคิดที่ว่าอำนาจการปกครองของ ฝ่ายอาณาจักรมีที่มาจากพระเจ้าซึ่งเป็นเจ้าซึ่งแสดงพระประสงค์ผ่านสมเด็จพระสันตปาปา (พิพัฒน์ พสุธารชาติ, ๒๕๕๕, หน้า ๙๑-๙๓) จนกระทั่งในช่วงปลายยุคกลาง ราวศตวรรษที่ ๑๕ ถึงต้นศตวรรษที่ ๑๖ ได้เกิด แนวคิดว่ารัฐหรืออาณาจักร

ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของศาสนจักรอีกต่อไป แนวคิดดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้น ของการก่อกำเนิดรัฐสมัยใหม่ (ปิยบุตร แสงกนกุล, ๒๕๖๐, หน้า ๗) จนกระทั่งพัฒนาไปสู่ความเป็น

“รัฐโลกวิสัย (Secular State)” ที่ไม่มีการสถาปนาศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นศาสนาประจำชาติ ไม่สนับสนุนงบประมาณให้แก่การดำเนินกิจการของศาสนาใด ประชาชนมีเสรีภาพที่จะเลือกนับถือศาสนาใด ๆ หรือไม่ นับถือศาสนาใด ๆ ก็ได้ รัฐที่มีลักษณะเช่นว่านี้ องค์กรศาสนาไม่อาจเข้ามาแทรกแซงกิจการต่าง ๆ ของรัฐ และรัฐเองก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการทางศาสนาเช่นเดียวกัน (สุรพศ ทวีศักดิ์, ๒๕๖๔)

อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาในประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากแม้ศาสนาพุทธจะเป็นศาสนาของผู้ปกครองรัฐไทยมาทุกยุคทุกสมัย และเป็นศาสนาที่มีอิทธิพลทางสังคมและวัฒนธรรมจนเปรียบเสมือนเป็นอัตลักษณ์อย่างหนึ่งของรัฐไทยมาแต่ครั้งโบราณกาล แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีช่วงเวลาใดเลยที่พระสงฆ์สามารถเข้ามาามีอิทธิพลเหนือกว่าหรือควบคุมอำนาจทางการเมืองของรัฐเช่นเดียวกับที่คริสตจักรคาทอลิกเคยทำได้ในโลกตะวันตก นอกจากนี้ รัฐไทยยังถือเป็นรัฐที่ให้ความรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาของบุคคล และมีความแตกต่างหลากหลายทางศาสนามาตั้งแต่เริ่มแรก ซึ่งแม้แต่รูปแบบของศาสนาพุทธในไทยเองก็ยังมีลักษณะผสมผสานกลมกลืนกันระหว่างความเชื่อของศาสนาพุทธ ศาสนาพราหมณ์ และการนับถือบูชาผี คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่าเสรีภาพทางศาสนา ถือเป็นส่วนหนึ่งของประเพณีการปกครองของประเทศไทย (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๑๙/๒๕๐๖ เรื่อง สหประชาชาติขอทราบเป็นการแสดงออกซึ่งการเดียดฉันท์ทางเชื้อชาติและการไม่ผ่อนปรนทางเชื้อชาติและศาสนา) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันที่มีบทบัญญัติรับรองเสรีภาพทางศาสนาของบุคคลเอาไว้ นอกจากนี้ประเทศไทยยังถือว่าเป็นหนึ่งในภาคีของกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งได้ให้การรับรองเสรีภาพทางศาสนาของบุคคลในอันที่จะนับถือศาสนาหรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน รวมถึงเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อของตนอีกด้วย (ประเทศไทยได้ให้การรับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙)

ศาสนาที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการในประเทศไทย ได้แก่ ศาสนาพุทธ ศาสนาอิสลาม ศาสนาคริสต์ ศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู และศาสนาซิกข์ โดยจากผลสำรวจสถานะทางสังคม วัฒนธรรม และสุขภาพจิต ปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ประชากรของไทยร้อยละ ๙๓.๕ นับถือศาสนาพุทธ รองลงมาร้อยละ ๕.๔ นับถือศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ร้อยละ ๑.๑ ที่เหลือเป็นผู้ไม่นับถือศาสนาอื่น ๆ และผู้ไม่นับถือศาสนา โดยองค์กรศาสนาในประเทศไทยมีทั้งลักษณะที่เป็นองค์กรในรูปแบบของมูลนิธิหรือสมาคมทางศาสนาที่ก่อตั้งขึ้นโดยเอกชน เช่น พุทธสมาคมแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมคริสตจักรในประเทศไทยของศาสนาคริสต์ นิกายโปรเตสแตนต์ หรือสมาคมศรีคุรุสิงห์สภาของศาสนาซิกข์ สมาคมฮินดูสมาชแห่งศาสนาพราหมณ์ - ฮินดู หรือสภาประมุขบาทหลวงโรมันคาทอลิกแห่งราชอาณาจักรไทย ของศาสนาคริสต์ นิกายโรมันคาทอลิก และองค์กรศาสนาที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นองค์กรเดียว เช่น ตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ในคณะสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย หรือองค์กรกลุ่ม เช่น มหาเถรสมาคมของศาสนาพุทธ นิกายเถรวาท คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยของศาสนาอิสลาม หรือ

ที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของสำนักพระราชวัง เช่น สำนักพรหมมณั้พระราชครูในสำนักพระราชวังของศาสนาพรหมมณั้ – ฮินดู เป็นต้น

องค์กรศาสนาที่มีลักษณะเป็นสมาคมหรือมูลนิธิของเอกชนบางองค์กรอาจได้รับการรับรองและอุปถัมภ์จากกรมการศาสนาตามระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วยองค์การศาสนาต่าง ๆ พ.ศ. ๒๕๑๒ อย่างไรก็ตาม องค์การศาสนาประเภทนี้จะมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นอิสระเนื่องจากไม่มีการตรากฎหมายเข้ามากำหนดควบคุมหรือแทรกแซงการดำเนินการโดยรัฐ องค์การศาสนาบางองค์กร เช่น สภาประมุขบาทหลวงโรมันคาทอลิกแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีความเชื่อมโยงกับองค์กรระหว่างประเทศ เนื่องจากมีโครงสร้างประกอบด้วยอัครมุขนายกและมุขนายกของเขตมิชซังทั้งหมดในประเทศไทยซึ่งได้รับการแต่งตั้งและบริหารงานภายใต้แนวนโยบายของสมเด็จพระสันตปาปาแห่งนครรัฐวาติกัน ในส่วนขององค์การศาสนาที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐนั้น จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งก่อตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเอาไว้ และในบรรดาองค์กรศาสนาที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐนั้น ก็อาจมีระดับความเกี่ยวพันกับรัฐมากน้อยแตกต่างกันออกไป เช่น คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย แม้จะมีลักษณะเป็นองค์การศาสนาในรูปแบบคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับมหาเถรสมาคม แต่ที่มาของตำแหน่งกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยส่วนหนึ่งก็ยังคงถูกกำหนดให้ต้องเป็นผู้แทนของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด แตกต่างจากตำแหน่งกรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งกำหนดให้มีที่มาจากการคัดเลือกตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐเพียงฝ่ายเดียว

## ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนาและการก่อตั้งมหาเถรสมาคม

### ๒.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนา

สันนิษฐานกันว่าพระพุทธศาสนาอาจเข้ามาประดิษฐานในบริเวณดินแดนสุวรรณภูมิตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๕๐๐ (กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๒๕, หน้า ๔๑-๔๒) หรือก่อนหน้าที่จะมีการก่อตั้งอาณาจักรสุโขทัย ความเจริญรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนาได้ปรากฏควบคู่มาทั้งกับวิวัฒนาการของรัฐไทยทุกยุคทุกสมัย โดยที่การส่งเสริมทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างศาสนสถาน หรือการให้ความอุปถัมภ์บำรุงพระสงฆ์สามเณรเปรียบเสมือนเป็นจารีตประเพณีของทั้งราชฎรโดยทั่วไปตลอดจนผู้มีอำนาจในราชสำนัก ในอดีตพระสงฆ์จะได้รับอภิสิทธิไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานหรือมีการทวายนาสไ้ไว้คอยรับใช้ (ควอริช เวลส์, ๒๕๒๗, หน้า ๒๐๒) ขณะเดียวกันพระสงฆ์ก็ถูกกำกับควบคุมความประพฤติจากรัฐผ่านการตรากฎหมายหรือพระราชโองการ เช่น การออกกฎพระสงฆ์ ๑๐ ฉบับ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก หรือการออกกฎหมายห้ามพระสงฆ์บอกใบ้แทงหวยและประพฤตินาจารย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐไทยมองว่า การรักษาความบริสุทธิ์ติงามของพระพุทธศาสนาถือเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐเช่นเดียวกับการปกป้องราชอาณาจักรและการปกครองดูแลราชฎร

เมื่อกล่าวจำเพาะในด้านการปกครองของคณะสงฆ์ ต้องถือว่าการปกครองคณะสงฆ์ของไทยเป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายรัฐมาโดยตลอด ซึ่งนับแต่โบราณพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ปกครองคณะสงฆ์ด้วยพระองค์เองโดยตรงหรือปกครองโดยอ้อมผ่านการแต่งตั้งพระสงฆ์ในระบบฐานันดรศักดิ์ที่รัฐสร้างขึ้นในลักษณะเช่นเดียวกับระบบชั้นยศของข้าราชการ จนถึงยุคที่มีการสร้างรัฐชาติในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เพื่อรวมศูนย์อำนาจและสร้างสายการบังคับบัญชาให้คณะสงฆ์ตามท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นตรงต่ออำนาจรัฐที่ส่วนกลางจนเกิดเป็น “คณะสงฆ์แห่งชาติ” สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศในช่วงเวลาดังกล่าว ต่อมา ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แยกองค์กรใช้อำนาจในคณะสงฆ์ออกเป็นคณะสังฆมนตรี สังฆสภา และคณะวินัยธร โดยมุ่งหวังให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจภายในคณะสงฆ์เช่นเดียวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย และต่อมา ในสมัยของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อเปลี่ยนรูปแบบการปกครองของคณะสงฆ์ให้มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกับสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นรูปแบบที่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศแบบเผด็จการในช่วงเวลาดังกล่าว

ปัจจุบันพระพุทธรูปศาสนายังคงถือเป็นส่วนหนึ่งในอุดมการณ์หลักของประเทศไทยเคียงคู่กับสถาบันชาติและสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ประมุขของรัฐจะต้องเป็นพุทธมามกะ (มาตรา ๗) กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนา และต้องส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนา นิกายเถรวาท (มาตรา ๖๗) นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีการกำหนดให้วันสำคัญในทางพระพุทธศาสนาเป็นวันหยุดราชการประจำปี มีการจัดตั้งหน่วยงานรัฐ คือ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ดูแลกิจการพระพุทธศาสนาโดยตรง ในด้านของการปกครองคณะสงฆ์ ปรากฏว่ารัฐได้เข้าควบคุมกำกับสถานะความเป็นนักบวชในพระพุทธศาสนาโดยสร้างกฎเกณฑ์ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า ผู้ที่จะเข้ารับการบรรพชาอุปสมบทจะต้องกระทำผ่านพระอุปัชฌาย์ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย (มาตรา ๕ ทวิ) และต้องสังกัดวัดใดวัดหนึ่ง (มาตรา ๒๗) ซึ่งในการก่อตั้งวัดเองก็ต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายและระเบียบขั้นตอนของทางราชการเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ มีการกำหนดให้การสถาปนาแต่งตั้งหรือถอดถอนพระสังฆราชและกรรมการมหาเถรสมาคมเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ร่วมกับนายกรัฐมนตรี (มาตรา ๗ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ ทวิ) หรือแม้แต่การแต่งตั้งถอดถอนพระสังฆาธิการตำแหน่งอื่น ๆ ภายในคณะสงฆ์ก็ล้วนถูกกำหนดให้เป็นไปตามพระราชประสงค์หรือต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชประสงค์ทั้งสิ้น (มาตรา ๒๐/๒)

ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับพระพุทธศาสนาดังกล่าวมาข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าแม้รัฐไทยจะมีความแตกต่างหลากหลายทางศาสนาและเป็นรัฐที่ให้คามรับรองและคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาของปัจเจกบุคคล แต่พระพุทธศาสนาอยู่ในสถานะที่พิเศษกว่าศาสนาอื่น ๆ และมีความสัมพันธ์กับรัฐ

ในลักษณะที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้มาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปทั้งในลักษณะที่รัฐไทยให้การยกย่องเชิดชูและส่งเสริมทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และในลักษณะที่รัฐเข้าควบคุมกำกับหรือครอบงำกิจการของพระพุทธศาสนา จนอาจกล่าวได้ว่ารัฐไทยได้ยอมรับในคุณค่าของพระพุทธศาสนา จนถือว่าการเข้าไปบริหารจัดการกิจการพระพุทธศาสนาเป็นหน้าที่หรือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งของรัฐ และอาจถือได้ว่าพระพุทธศาสนาคือศาสนาประจำชาติของไทยแม้มิได้มีการบัญญัติข้อความดังกล่าวไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญก็ตาม

## ๒.๒ การก่อตั้งมหาเถรสมาคม

การปกครองพระสงฆ์สามเณรในยุคสมัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสมัยสุโขทัย อโยธยา หรือรัตนโกสินทร์ตอนต้น ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตาม แม้ในอดีตจะปรากฏว่ามีการใช้พระราชอำนาจกำหนดรูปแบบการปกครองของคณะสงฆ์โดยแยกคณะสงฆ์ออกเป็นฝ่ายหรือคณะต่าง ๆ เช่น คณะสงฆ์ฝ่ายคามวาสี (พระบ้าน) และคณะสงฆ์ฝ่ายอรัญวาสี (พระป่า) ในสมัยพระมหาธรรมราชาลิไทยแห่งอาณาจักรสุโขทัย (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ๒๕๑๔, หน้า ๘-๙) หรือคณะเหนือ คณะใต้ คณะกลาง และคณะธรรมยุติ ในสมัยรัชกาลที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ แต่ปรากฏว่ารูปแบบการปกครองของคณะสงฆ์ดังกล่าวยังไม่มีแบบแผนที่แน่ชัดและไม่มีเอกภาพในลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็นคณะสงฆ์เดียวกันทั่วทั้งราชอาณาจักร โดยสันนิษฐานกันว่า แต่เดิมนั้นชุมชนสงฆ์หรือคณะสงฆ์ในแต่ละพื้นที่ต่างก็มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสำนักครูอาจารย์ที่ตนเองสังกัด (คณาจารย์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๖๐, หน้า ๓๕)

จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองของคณะสงฆ์ผ่านการตรากฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ โดยที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสายการบังคับบัญชาภายในคณะสงฆ์ตามลำดับชั้นในลักษณะเช่นเดียวกันกับระบบสายการบังคับบัญชาในระบบข้าราชการ มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมี “มหาเถรสมาคม” ซึ่งมีลักษณะเป็นที่ประชุมของพระเถระระดับเจ้าคณะใหญ่และรองเจ้าคณะใหญ่จำนวน ๘ รูป ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาและบังคับบัญชาคณะสงฆ์ในลำดับรองลงมาจากพระมหากษัตริย์ ลำดับถัดลงไปจึงเป็นเจ้าคณะมณฑล เจ้าคณะเมือง พระราชาคณะผู้กำกับแขวงหรือเจ้าคณะแขวง จนถึงตำแหน่งเจ้าอาวาส จึงเป็นผลให้เกิดคณะสงฆ์แห่งชาติหรือคณะสงฆ์ที่ขึ้นตรงต่อรัฐเป็นครั้งแรกในราชอาณาจักรไทย ส่วนเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นในคณะสงฆ์และจัดการปัญหาเกี่ยวกับความประพฤติของพระสงฆ์ที่ย่อหย่อนต่อพระธรรมวินัย นอกจากนี้ยังมีพระราชประสงค์ให้วัดทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐในการดำเนินนโยบายจัดการศึกษาให้แก่ราษฎร ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างบุคลากรเข้าสู่ระบบราชการแบบใหม่ตามแผนการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจุบันมหาเถรสมาคมถูกกำหนดให้เป็นองค์กรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยเป็นองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมโดยตำแหน่ง และกรรมการมหาเถรสมาคมจำนวนไม่เกินยี่สิบรูป

โดยที่กรรมการมหาเถรสมาคมจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี และนอกเหนือจากการได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐแล้ว พระราชบัญญัติดังกล่าวยังกำหนดให้มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรศาสนาที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐหลายประการด้วยกัน เช่น การกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชและแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคม (มาตรา ๗ และมาตรา ๑๒) การสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช ซึ่งจะทรงเป็นประธานกรรมการมหาเถรสมาคมและการแต่งตั้งกรรมการมหาเถรสมาคมจะต้องมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา ๗ และมาตรา ๑๕ ทวิ) กรรมการมหาเถรสมาคมต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชประสงค์ โดยที่พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้สมเด็จพระสังฆราชพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการมหาเถรสมาคมไปด้วยโดยปริยาย (มาตรา ๑๑ (๔)) และในส่วนกรรมการอื่นก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการมหาเถรสมาคมหากพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้ออก (มาตรา ๑๕ (๔) เป็นต้น

## ๓. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม สู่บทวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม

### ๓.๑ กรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม

อำนาจหน้าที่หลักของมหาเถรสมาคมคือการเป็นองค์กรปกครองสูงสุดของคณะสงฆ์ไทยตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ตัวอย่างเช่น การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๕ ตีร้ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย เช่น กรณีที่มหาเถรสมาคมใช้อำนาจในลักษณะของการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปภายในคณะสงฆ์ กรณีซึ่งเป็นที่กล่าวถึงเมื่อไม่นานมานี้ คือกรณีการออกคำสั่งมหาเถรสมาคม ที่ ๑/๒๕๖๔ เรื่อง กรณีพระภิกษุสามเณรเรียนวิชา หรือสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกอย่างคฤหัสถ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๔ โดยคำสั่งดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการห้ามพระภิกษุสามเณรเรียนวิชาซีพอย่างคฤหัสถ์ เว้นแต่ วิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีทางการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการเผยแผ่พระพุทธศาสนา หรือเข้าศึกษาในมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย คำสั่งดังกล่าวทำให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการปิดกั้นการศึกษาของพระสงฆ์สามเณรหรือไม่ ซึ่งมีข้อน่าสงสัยเกี่ยวกับ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ออกมาแทนที่คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ห้ามพระภิกษุสามเณรเรียนวิชาซีพหรือสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกอย่างคฤหัสถ์ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเคยมีกรณีที่เนติบัณฑิตยสภาปฏิเสธไม่รับพระภิกษุรูปหนึ่งเข้าศึกษาวิชากฎหมาย โดยอ้างว่าเป็นการขัดต่อคำสั่งของมหาเถรสมาคมดังกล่าว

กรณีที่มหาเถรสมาคมใช้อำนาจในลักษณะของการสั่งการหรือการวินิจฉัยเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณี เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ มีคำวินิจฉัยให้พระภิกษุสละสมณเพศ ซึ่งส่งผลให้พระสงฆ์ต้องสึกภายในสามวันนับแต่ได้รับทราบคำวินิจฉัย และหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม

จะต้องถูกดำเนินคดีอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยในอดีตเคยมีกรณี ที่มหาเถรสมาคมมีคำวินิจฉัยให้พระโพธิรักษ์ (สมณโพธิรักษ์) สละสมณเพศด้วยข้อกล่าวหาว่ามีพฤติกรรม ละเมิดพระธรรมวินัย กรณีดังกล่าวนำมาสู่การประกาศแยกตัวออกจากคณะสงฆ์ไทยของกลุ่มสันติอโศก และต่อมา ได้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับอดีตพระโพธิรักษ์ในฐานะสนับสนุนการกระทำความผิดข้อหา แต่งกายเลียนแบบสงฆ์

ซึ่งศาลฎีกาในคดีดังกล่าวได้พิพากษาว่าอดีตพระโพธิรักษ์มีความผิด และมีการวางหลัก ที่น่าสนใจไว้ในคำพิพากษาว่า บุคคลจะได้มาซึ่งสถานะความเป็นพระภิกษุในคณะสงฆ์ไทยก็ต่อเมื่อ ได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่มหาเถรสมาคมกำหนดไว้ และพระภิกษุรูปใดจะอ้างเสรีภาพทางศาสนาตาม รัฐธรรมนูญเพื่อประกาศแยกตัวออกจากอำนาจการปกครองคณะสงฆ์ของมหาเถรสมาคมไม่ได้ (คำพิพากษา ฎีกาที่ ๓๖๙๙-๓๗๓๙/๒๕๕๑)

กรณีที่มีมหาเถรสมาคมมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ถอดถอนเจ้าคณะจังหวัดสามรูป ได้แก่ พระเทพสารเมธี เจ้าอาวาสวัดประชานิยม เจ้าคณะจังหวัดกาฬสินธุ์ พระธรรมรัตนารมณ์ เจ้าอาวาส วัดเขียนเขต เจ้าคณะจังหวัดปทุมธานี และพระราชปริยัติสุนทร ผู้ช่วยเจ้าอาวาสวัดโสธรวรารามวรวิหาร เจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา พร้อมกับแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดใหม่เข้ามาทดแทน การถอดถอนดังกล่าวไม่มีการอธิบายถึงเหตุผลที่แน่ชัดและไม่ปรากฏว่าอดีตเจ้าคณะจังหวัดทั้งสามรูปมีความผิดหรือถูกตั้งอธิกรณ์ ในเรื่องใด กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะที่จังหวัดกาฬสินธุ์ ได้เกิดเหตุการณ์ที่ชาวบ้านจำนวนมากคัดค้านการแต่งตั้งเจ้าคณะจังหวัดรูปใหม่ซึ่งเป็นเพียงพระสังฆาธิการ ระดับเจ้าคณะอำเภอจากจังหวัดอื่น รวมถึงกรณีที่พระสงฆ์ระดับเจ้าคณะอำเภอและเจ้าคณะตำบล ฝายธรรมยุติทุกรูปในจังหวัดกาฬสินธุ์ พร้อมใจกันลาออกจากตำแหน่งพระสังฆาธิการ (เจ้าคณะอำเภอ ๑๓ รูป) (เจ้าคณะตำบล ๔๑ รูป)

กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่มีมหาเถรสมาคมใช้อำนาจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การปกครองภายในคณะสงฆ์ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีกรณีที่มีมหาเถรสมาคมใช้อำนาจที่ส่งผลกระทบต่อ บุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกภายในคณะสงฆ์อีกด้วย ตัวอย่างเช่น

กรณีที่มีมหาเถรสมาคมมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๔ เห็นชอบตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการกิจการพระพุทธศาสนาผู้แทนราษฎร ที่เสนอให้โรงเรียน หรือหน่วยงานใดที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของวัดหรือที่ธรณีสงฆ์ การใช้พื้นที่ต้องปฏิบัติตามขนบธรรมเนียม จารีต ประเพณี วิถีไทยและวิถีพุทธ และกฎระเบียบของวัดในการใช้พื้นที่ดังกล่าว ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้มีการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จากเดิมให้สิทธิการ แต่งกายตามความเชื่อทางศาสนาแก่นักเรียนซึ่งนับถือศาสนาอิสลามในสถานศึกษาอื่นนอกจากสถานศึกษา เอกชนสอนศาสนาอิสลาม เปลี่ยนเป็นกำหนดให้นักเรียนซึ่งนับถือศาสนาอิสลามในสถานศึกษาอื่นนอกจาก สถานศึกษาเอกชนสอนศาสนาอิสลามอาจเลือกแต่งเครื่องแบบนักเรียนตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแบบที่สถานศึกษากำหนดได้ตามความสมัครใจ ยกเว้น สถานศึกษาที่ขอใช้พื้นที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์

เป็นที่ตั้งของสถานศึกษา การแต่งเครื่องแบบนักเรียนจะต้องเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างวัดกับสถานศึกษานั้น ๆ การแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับมติของมหาเถรสมาคมข้างต้น ซึ่งภายหลังจากนั้น ได้เกิดกรณีที่นักเรียนในโรงเรียนอนุบาลปัตตานีซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ของวัดนพวงศาราม ได้ถูกตัดคะแนนความประพฤติเนื่องจากแต่งกายด้วยชุดคลุมผม (ฮิญาบ) ตามหลักความเชื่อของศาสนาอิสลามมาโรงเรียน

กรณีที่มหาเถรสมาคมในการประชุมครั้งที่ ๒๗/๒๕๕๗ มีมติให้ออกประกาศมหาเถรสมาคม เรื่อง การห้ามบวชสตรีเป็นสามเณรสิกขมานาและภิกษุณี และได้ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาขออารักขาไปยังรัฐบาลโดยประสานแจ้งกระทรวงการต่างประเทศให้พิจารณาช่วยป้องกันมิให้มีการจัดบรรพชาสามเณร บวชสิกขมานา และอุปสมบทภิกษุณีในประเทศไทยโดยไม่ออกวีซ่าให้กับคณะสงฆ์ต่างชาติที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการบวชสตรีเป็นสามเณรฯ และในกรณีที่คณะสงฆ์ที่มีพฤติกรรมดังกล่าวจะเข้ามาในประเทศไทยต้องมีหนังสือนิมนต์จากองค์กรของคณะสงฆ์ไทยและมีหนังสือรับรองจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแจ้งกระทรวงการต่างประเทศเพื่อออกวีซ่าให้เข้ามาในประเทศไทย ซึ่งภายหลังจากมหาเถรสมาคมมีมติดังกล่าว ได้เกิดกรณีการขับไล่สามเณรออกจากวัดแห่งหนึ่งทางภาคใต้ โดยอ้างว่าแต่งกายเลียนแบบสงฆ์และกระทำการขัดต่อมติมหาเถรสมาคม ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง มีความเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบรวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

### ๓.๒ วิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของมหาเถรสมาคม

จากกรณีตัวอย่างการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม จะเห็นได้ว่าอำนาจในการดำเนินการของมหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นอำนาจตามกฎหมายที่มีผลผูกพันรัฐ มหาเถรสมาคมจึงเปรียบเสมือนเป็นองค์กรของรัฐซึ่งมีหน้าที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการปกครองดูแลคณะสงฆ์ไทย ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อมาก็คือ มหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐประเภทใด โดยเมื่อหยิบยกแนวคิดเกี่ยวกับการเป็นองค์กรฝ่ายปกครองขึ้นมาพิจารณา จะเห็นได้ว่า มหาเถรสมาคมถือเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ไทย ทั้งนี้ เมื่อวิเคราะห์ลักษณะการกระทำหรือการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมแล้ว จะเห็นได้ว่า กรณีที่มหาเถรสมาคมออกคำสั่งมหาเถรสมาคม ที่ ๑/๒๕๖๔ เรื่อง กรณีพระภิกษุสามเณรเรียนวิชา หรือสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกอย่างคลุหฺสฺถ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ ในทางเนื้อหามีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่พระภิกษุสามเณรทุกรูปในคณะสงฆ์ไทยโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองประเภท “กฎ” ตามบทนิยามของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือกรณีมีคำวินิจฉัยให้พระภิกษุรูปใดสละสมณเพศหรือการมีมติแต่งตั้งหรือถอดถอนพระสังฆาธิการ ซึ่งมีลักษณะ

เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล สอดคล้องกับบทนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

นอกเหนือจากการวิเคราะห์ลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองของมหาเถรสมาคมตามบทนิยามของกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมหาเถรสมาคมกับคณะกรรมการบริหารในองค์กรวิชาชีพ ซึ่งในระบบกฎหมายไทยถือว่าเป็นองค์กรฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาประเภทหนึ่ง จะเห็นได้ว่ามหาเถรสมาคมมีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการบริหารในองค์กรวิชาชีพหลายประการด้วยกัน เช่น การเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลพระภิกษุสามเณรและส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับการควบคุมจริยธรรมและส่งเสริมการประกอบวิชาชีพของคณะกรรมการบริหารในองค์กรวิชาชีพ หรือการเป็นองค์กรที่จะต้องมีกฎหมายรับรองการจัดตั้งและให้อำนาจในการควบคุมหรือคุ้มครองสมาชิก และมีอำนาจในการลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนจรรยาบรรณหรือประพฤติตนเป็นที่เสื่อมเสียตามกฎหมายข้อบังคับที่ตนเป็นผู้กำหนดขึ้น นอกจากนี้ หากพิจารณาจากคุณลักษณะในด้านอื่น ๆ ของมหาเถรสมาคม เช่น การเป็นองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นและใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการดำเนินการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง มีอำนาจในการออกกฎระเบียบ อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่ตนได้วางไว้ และอำนาจวินิจฉัยว่าได้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบและลงโทษการฝ่าฝืนนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรอิสระตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ซึ่งในระบบกฎหมายไทยถือว่าเป็นฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งด้วยเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ หากพิจารณาความเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจากบทนิยามของกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดคำนิยามไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงตามความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า นอกจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฯ จะได้กำหนดให้พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในทางการปกครองคณะสงฆ์ซึ่งย่อมาหมายความว่าความรวมถึงมหาเถรสมาคมมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว มหาเถรสมาคมยังมีลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน เช่น

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหมายความว่าบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาเคยมีคำวินิจฉัยในคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๕๔๐/๒๕๕๔ ว่า พระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ไม่ว่าในตำแหน่ง

เจ้าอาวาสหรือในตำแหน่งอื่นใดก็ตาม ไม่อยู่ในความหมายของคำจำกัดความ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๔ ที่วินิจฉัยว่า แม้เจ้าอาวาสเป็นผู้ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่ไม่ได้เป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ จึงไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติขนิยามว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยกรณีพระครูวิสุทธิสีลาภรณ์ อดีตเจ้าอาวาสวัดศิริบุญาราม อ.โพทะเล จ.พิจิตร ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีถูกคำสั่งของรองเจ้าคณะอำเภอโพทะเลให้ออกจากวัด ว่า รองเจ้าคณะอำเภอโพทะเลมิใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยได้บัญญัติขนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย” ซึ่งการที่กฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับปัจจุบันได้เพิ่มถ้อยคำ “...บุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง...” ในขนิยามเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจว่า มหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองจะถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่

ประเด็นที่น่าสนใจและควรที่จะต้องพิจารณาก็คือ มหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เนื่องจากมหาเถรสมาคมเป็นคณะบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐและปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ในกรณีที่การปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละรูปจึงไม่สมควรที่จะต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว และโดยที่มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่ต้องเสียหายจากการกระทำละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้หากถือว่า มหาเถรสมาคมเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กระบวนการคลั่งก็จะต้องเป็นหน่วยงานซึ่งต้องรับผิดในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมดังกล่าว

## ๔. การตรวจสอบการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคม

ในรัฐที่ปกครองด้วยประชาธิปไตย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐถือเป็นสิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เมื่อได้วิเคราะห์ข้างต้นแล้วว่า มหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง โดยเป็นองค์กรที่มีการใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครองที่อาจส่งผลกระทบต่อสถานภาพหรือสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจทางปกครองของมหาเถรสมาคมมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองสูงสุดของคณะสงฆ์ไทย มหาเถรสมาคมจึงถือเป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่ควรได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายจากองค์กรตุลาการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐและมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเมื่อพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใด ๆ โดยขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นโดยชัดแจ้ง ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงต้องกระทำการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายจารีตประเพณีและหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย และเมื่อมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ระบบกฎหมายของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลว่าองค์กรของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่มหาเถรสมาคมมีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ถอดถอนเจ้าคณะจังหวัดกาฬสินธุ์ เจ้าคณะจังหวัดปทุมธานี และเจ้าคณะจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยไม่ปรากฏเหตุผลที่แน่ชัด ซึ่งแม้กรณีดังกล่าวจะเป็นเรื่องของการบริหารบุคลากรภายในคณะสงฆ์ แต่มหาเถรสมาคมก็ยังคงต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมายบางประการเช่น หลักความโปร่งใสหรือหลักความเป็นกลาง เป็นต้นซึ่งหากการใช้อำนาจดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการแล้ว ย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือในกรณีที่มหาเถรสมาคมมีมติให้ออกประกาศมหาเถรสมาคมห้ามการห้ามบวชสตรีเป็นภิกษุณี โดยได้ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออารักขาไปยังรัฐบาลโดยประสานแจ้งกระทรวงการต่างประเทศให้พิจารณาช่วยป้องกันมิให้มีการอุปสมบทภิกษุณีในประเทศไทยโดยไม่ออกวีซ่าให้กับคณะสงฆ์ต่างชาติที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับบวชสตรี หรือกรณีที่กระทรวงศึกษาธิการมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียนที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับมติของมหาเถรสมาคม หรือกรณีที่เนติบัณฑิตยสภาปฏิเสธไม่รับพระภิกษุเข้าศึกษาวิชากฎหมายเนื่องจากการขัดต่อคำสั่งของมหาเถรสมาคม ซึ่งหากปราศจากการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการแล้ว ย่อมทำให้ไม่มีองค์กรใดชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ว่า การใช้อำนาจของหน่วยงานอื่นของรัฐ คือ

กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ และเนติบัณฑิตยสภา มีความผูกพันในทางกฎหมายอย่างไร กับมติของมหาเถรสมาคม

นอกจากนี้ เมื่อมหาเถรสมาคมมีสถานะเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ ดังนั้น หากมีกรณีที่มีการกระทำของมหาเถรสมาคมก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน รัฐจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไข เยียวยาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าว และจำเป็นจะต้องมีองค์กรซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำนั้น ๆ ว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนจริงหรือไม่ตามหลักความรับผิดชอบของรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ เมื่อมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรของรัฐและการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ เฉพาะตน เช่นนี้หากการกระทำของมหาเถรสมาคมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น โดยมีได้เป็นไปโดย จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรรมการมหาเถรสมาคมแต่ละรูปจึงไม่สมควรต้องรับผิดชอบเป็น การส่วนตัวในผลแห่งการกระทำนั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม แม้มหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่งที่สามารถได้รับการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ แต่ที่ผ่านมาพบว่าศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการที่มี อำนาจรับพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง มีคำวินิจฉัยมาโดยตลอดว่า การใช้อำนาจ ในทางปกครองคณะสงฆ์นั้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีแนวคำวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองคณะสงฆ์และคำสั่งในกิจการปกครองคณะสงฆ์ มิใช่คดีพิพาทในทางปกครองที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๖๙/๒๕๔๗) คำสั่งเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะที่วาง ระบบการปกครองคณะสงฆ์และแนวทางการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมในการ ปกครองคณะสงฆ์ไว้เป็นระบบต่างหากแล้ว จึงไม่ใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้า หน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๕/๒๕๔๘) กรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครองคณะสงฆ์ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ คร.๓๑/๒๕๖๑) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทอันเนื่อง มาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวของสมเด็จพระสังฆราช มหาเถรสมาคม คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพระภิกษุที่ได้รับมอบหมายจากมหาเถรสมาคม (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ คร.๑๐๔/๒๕๖๓)

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยไปในทางปฏิเสธการ เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทนิยาม ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง

คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคล ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒) จะเห็นได้ว่า มหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในรูปแบบของคณะบุคคลหรือคณะกรรมการ ที่มีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการทางปกครองต่าง ๆ ที่อาจกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น การออกกฎเกี่ยวกับการห้ามพระภิกษุเรียนวิชาชีพอ่างคฤหัสถ์ การออกคำสั่งหรือมีมติ เช่น คำสั่งให้พระสงฆ์สละสมณเพศ ซึ่งย่อมกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาของบุคคล หรือคำสั่งให้พระสงฆ์ พ้นจากตำแหน่งเจ้าคณะจังหวัดตามที่สังคมให้ความสนใจอยู่ในเวลานี้ มหาเถรสมาคมจึงมีลักษณะเป็น คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อ บุคคล นอกจากนี้ มหาเถรสมาคมยังมีลักษณะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัด องค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น ในกระบวนการของ การลงมติกรรมซึ่งเป็นเรื่องที่พระสงฆ์ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อพระธรรมวินัย นั้น จะมีการกำหนด กระบวนการในการพิจารณาในทางสงฆ์ไว้ตั้งแต่การยื่นฟ้อง วิธีพิจารณา สิทธิของพระสงฆ์ การไต่สวนมูลฟ้อง มีการกำหนดการพิจารณาไว้เป็นขั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ ก่อนที่จะได้รับการวินิจฉัยในชั้นฎีกาโดยมหาเถรสมาคม ดังนั้น มหาเถรสมาคมจึงมีลักษณะเป็น“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ตามบทนิยามในพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐ มีคำวินิจฉัยในแนวทางปฏิเสธการใช้อำนาจของ มหาเถรสมาคมไม่อาจจะถูกต้อง เนื่องจากมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ไทย ที่มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับกับพระสงฆ์สามเณรผู้อยู่ภายใต้การปกครองและขณะเดียวกัน ก็มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายที่ตนกำหนดขึ้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของมหาเถรสมาคมย่อม ถือเป็นที่สุด จึงไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของ มหาเถรสมาคมได้ นอกจากนี้ อำนาจทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มอบให้ แก่มหาเถรสมาคมนั้น มีบางกรณีที่ไม่สอดคล้องกับพระวินัยซึ่งเป็นศีลหรือข้อกำกับความประพฤติของ พระสงฆ์สามเณรในพระพุทธศาสนา เช่น การกำหนดให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจในการวินิจฉัยให้พระภิกษุสละ สมณเพศเนื่องจากกระทำการต้องด้วยกรณีหนึ่งกรณีใดตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ว่าจะเป็นการไม่สังกัดวัดใดวันหนึ่ง หรือการไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง ซึ่งเหตุทั้งสองประการ ดังกล่าว พระธรรมวินัยมิได้กำหนดให้เป็นเหตุที่ทำให้ต้องพ้นจากสภาพความเป็นพระสงฆ์แต่อย่างใด ด้วยเหตุ ดังกล่าว การใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคมซึ่งกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่น จึงสมควรได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากองค์กรตุลาการ และศาลปกครองควรเป็นศาล ที่มีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของมหาเถรสมาคม อีกทั้ง

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ปรากฏว่าศาลยุติธรรมเคยได้รับพิจารณาคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครองคณะสงฆ์มาแล้ว เช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่มหาเถรสมาคมมีมติตีความบทบัญญัติในข้อ ๒๓ แห่งกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๐๖) อันมีผลเป็นการเพิ่มเติมคุณสมบัติของพระภิกษุผู้จะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาส เป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งเป็นพระภิกษุที่ดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสอยู่แล้ว โดยขอต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของพระสังฆาธิการที่สั่งให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งเจ้าอาวาสดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๒๗/๒๕๒๖) ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครองของมหาเถรสมาคมหรือองค์กรปกครองคณะสงฆ์จึงสมควรที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาได้

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยส่วนใหญ่แล้วย่อมเกี่ยวพันกับกฎเกณฑ์ตามพระธรรมวินัยอันเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อในทางศาสนา ซึ่งองค์กรที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยหรือตีความเกี่ยวกับหลักธรรมวินัยได้ดีที่สุดย่อมเป็นองค์กรภายในคณะสงฆ์ด้วยกันเองและมหาเถรสมาคมย่อมเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีความชอบธรรมในการวินิจฉัยหรือตีความพระธรรมวินัยให้มีผลเป็นที่สุดในฐานะองค์กรปกครองสูงสุดในคณะสงฆ์ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากศาลปกครองรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของมหาเถรสมาคมไว้พิจารณาและในคดีดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยหรือตีความเกี่ยวกับบทบัญญัติตามพระธรรมวินัยซึ่งถือเป็นปัญหาข้อเท็จจริง เช่น การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของพระธรรมวินัย ศาลปกครองควรสร้างหลักเกณฑ์จากคำพิพากษา (jurisprudence) เพื่อยกเว้นไม่เข้าไปตรวจสอบวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเนื่องจากถือเป็นเรื่องในทางศาสนาโดยแท้

## ๕. บทสรุป

ประเทศไทยถือว่าการบริหารจัดการกิจการพระพุทธศาสนาเป็นภารกิจอย่างหนึ่งของรัฐ โดยที่มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรทางพระพุทธศาสนาที่รัฐไทยก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยที่ประธานและกรรมการทั้งหมดของมหาเถรสมาคม ถูกกำหนดให้มาจากการสถาปนาและแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ร่วมกับนายกรัฐมนตรี มหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักคือการปกครองดูแลคณะสงฆ์ไทยทั่วทั้งราชอาณาจักร นอกจากนี้ ยังมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดการศึกษาเพื่อช่วยเหลือสถาบันการศึกษาหรือจัดสถานศึกษาภายในวัดตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งภารกิจทั้งหมดของมหาเถรสมาคมจะได้รับการสนับสนุนทั้งในด้านงบประมาณและบุคลากรจากภาครัฐ จึงกล่าวได้ว่ามหาเถรสมาคมมีลักษณะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง หรือเรียกได้ว่าเป็นองค์กรศาสนาของรัฐ และโดยที่การดำเนินการตามภารกิจต่าง ๆ ของมหาเถรสมาคมจะกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง มหาเถรสมาคมจึงถือได้ว่าเป็นองค์กรของ

รัฐประเพณีฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันมาโดยตลอดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของมหาเถรสมาคมไม่ใช่คดีพิพาททางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่น่าจะถูกต้อง เนื่องจากขัดแย้งต่อความเป็นนิติรัฐและอาจทำให้เกิดช่องว่างในระบบกฎหมายขึ้นได้ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่าศาลปกครองควรรับพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของมหาเถรสมาคม อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ากรณีที่พิพาทกันนั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือตีความพระธรรมวินัยซึ่งเป็นเรื่องในทางศาสนาโดยแท้ ศาลปกครองอาจสร้างหลักเกณฑ์ในคำพิพากษาของตน เพื่อยกเว้นไม่เข้าไปตรวจสอบวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวได้

## เอกสารอ้างอิง

กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ. (๒๕๒๕). *ประวัติพระพุทธศาสนาแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี.*

กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การศาสนา.

คณาจารย์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. บรรณาธิการ (๒๕๖๐). *การปกครองคณะสงฆ์ไทย.*

พิมพ์ครั้งที่ ๓ (ฉบับปรับปรุง). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ควอริช เวลส์. (๒๕๒๗). *การปกครองและการบริหารของไทยสมัยโบราณ.* แปลโดย กาญจณี ละอองศรี

(สมเกียรติกุล) และยุพา ชุมจันทร์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

ดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. (๒๕๑๔). *ตำนานคณะสงฆ์ พระนิพนธ์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ*

*กรมพระยาดำรงราชานุภาพ.* พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพนางเล็ก พิณสายแก้ว ณ ฌาปนสถานกองทัพบก วัดโสมนัสวิหาร วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๔ พิมพ์ครั้งที่ ๕.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. (๒๕๖๐). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : การก่อตั้งรัฐธรรมนูญและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ.* ปทุมธานี

: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พิพัฒน์ พสุธารชาติ. (๒๕๔๕). *รัฐกับศาสนา บทความว่าด้วยอาณาจักร ศาสนจักร และเสรีภาพ.* กรุงเทพฯ

สุรพศ ทวีศักดิ์. “รัฐโลกวิสัยคืออะไร”. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕, จาก <http://www.prachatai.com>

ฮัลโลเวย์ ริชาร์ด. (๒๕๖๐). *ศาสนา : ประวัติศาสตร์ครีธาแห่งมวลมนุษย.* กรุงเทพฯ : โอเพ่นเวิลด์ส์

พับลิชชิง เฮาส์. : ศยาม.



# Article 1

## ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

ชนาทร จิตติโคไซ\*

\* น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ร.บ. สุโขทัยธรรมมาธิราช, น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง  
เนติบัณฑิตยสภา, น.ม. (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดี  
ปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศ.ป.) มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, นิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานกฎหมาย ๓ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรก  
ที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร  
ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยความ  
สัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ  
ที่มีลักษณะโดดเด่นและเป็นแบบอย่าง  
แก่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย  
ประเทศอื่น ”

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในสังคมตะวันตกนั้นมีพัฒนาการที่แตกต่างจากสังคมอื่นอย่างชัดเจน โดยพัฒนาการดังกล่าวเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ของสังคมตะวันตกโดยเฉพาะซึ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาจนนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองที่มีความรุนแรงดังที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ยุโรป ดังนั้น เพื่อหาทางออกจากปัญหาดังกล่าวจึงได้มีความพยายามที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจของศาสนจักรและอำนาจรัฐที่เหมาะสม และหารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและรัฐที่เหมาะสม จนนำไปสู่การต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้มีการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐเพื่อเป็นหลักประกันเสรีภาพทางศาสนาของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดการยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางศาสนา เพื่อให้ผู้นับถือศาสนาหรือนิกายแตกต่างกันอยู่ร่วมกันได้ โดยที่แนวความคิดดังกล่าวมีพัฒนาการมาพร้อมกับอุดมการณ์รัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งในปัจจุบันได้แพร่หลายไปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากความพยายามในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาที่เคยเกิดขึ้นในยุโรปและจากประสบการณ์ปัญหาทางศาสนาในยุคอาณานิคมของชาวอเมริกันเอง แนวความคิดในการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐซึ่งมาพร้อมกับ

แนวคิดเสรีนิยมและประชาธิปไตยได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้โดยชาวอเมริกันเพื่อสร้างรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ ให้เสรีภาพในการนับถือศาสนา ทำให้สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์ อักษรซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐที่มีลักษณะโดดเด่นและเป็นแบบอย่างแก่ รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยประเทศอื่นซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

## ๑. ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐยุคก่อนรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะได้รับการให้สัตยาบันในปี ๑๗๘๘ และบทบัญญัติว่าด้วย ศาสนา (Religion Clause) ตามบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ (First Amendment) จะได้รับการ ให้สัตยาบันในปี ๑๗๙๑ แต่สหรัฐอเมริกาก็มีประสบการณ์ถึง ๑๕๐ ปี เกี่ยวกับรูปแบบของความสัมพันธ ์ระหว่างศาสนาและรัฐในยุคอาณานิคม และอีก ๑๐ กว่าปี หลังจากประกาศอิสรภาพ การศึกษาเรื่องความ สัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องทำความเข้าใจ ว่าเกิดอะไรขึ้นในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในยุคก่อน รัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือส่วนแรกเป็นข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ และ ส่วนที่สอง เป็นแนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในยุคก่อนรัฐธรรมนูญ

### ๑.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในประวัติศาสตร์

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในประวัติศาสตร์อเมริกาก่อนใช้รัฐธรรมนูญอาจแยกได้เป็น ๒ ยุค คือยุคอาณานิคม และยุคหลังประกาศอิสรภาพ ดังต่อไปนี้

#### ๑.๑.๑ ยุคอาณานิคม

ประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในยุคแรกเป็นยุคอาณานิคมของสหราชอาณาจักรเกิดขึ้น ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเริ่มต้นมาจากการแสวงหาดินแดนใหม่ของกลุ่มคนที่มีทั้งชาวอังกฤษ ฝรั่งเศส และสเปน ซึ่งคนเหล่านี้ต่างมีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาอยู่ในดินแดนแห่งนี้แตกต่างกันไป แต่ต่างมีความต้องการ อยู่บนพื้นฐานเดียวกันคือความเป็นอิสระในการปกครองตัวเอง

ในยุคศตวรรษที่ ๑๗ สหราชอาณาจักรเกิดความวุ่นวายสับสนทั้งในวงการศาสนาและ การการเมือง ในขณะนั้นพวกโปรเตสแตนต์ที่มีความคิดเห็นขัดแย้งกับรัฐบาลสหราชอาณาจักร ถูกกดขี่อย่างรุนแรงจนต้องอพยพไปยังทวีปอเมริกา พวกพิวริตัน (Puritan) ได้อพยพมาตั้งถิ่นฐานใหม่ ในสหรัฐอเมริกาที่บริเวณทิศตะวันออกเฉียงของนิวอิงแลนด์ (New England) ซึ่งอยู่ทางตอนบนของสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันเพราะหนีการบีบคั้นของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในเรื่องการนับถือศาสนาที่มีนิกายต่างกัน แต่พวกพิวริตันก็ได้คิดที่จะจัดตั้งสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนับถือศาสนาตามความประสงค์ ของตนแต่อย่างไร ตรงกันข้ามกลับต้องการจะจัดตั้งศาสนาของตนเองขึ้นอย่างมั่นคง จนกลายเป็นสังคม ที่มีลักษณะของจิตใจที่คับแคบและในที่สุดได้นำไปสู่การปกครองที่เรียกว่า “เทวธิปไตย” (Theocracy) คือ การปกครองโดยผู้นำทางศาสนา

สำหรับอาณานิคมทางตอนใต้ที่พวกที่มาตั้งถิ่นฐานส่วนใหญ่เป็นพวกแองกลิกัน (Anglican) ที่เดินทางมาเพื่อแสวงหาความมั่งคั่งและการผจญภัยในดินแดนใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมเกษตรกรรมที่มีฟาร์มขนาดใหญ่โดยมีทาสชาวแอฟริกันผิวดำเป็นแรงงานที่สำคัญ แต่พวกแองกลิกันก็ไม่ยอมรับศาสนาอื่นใดให้ดำเนินกิจกรรมในสังคมของตน ส่วนอาณานิคมทางตอนกลางเป็นที่ตั้งหลักแหล่งของพวกควอเกอร์ (Quaker) และคาทอลิก (Catholic) มีการปกครองค่อนข้างอิสระเสรี เพราะเป็นสังคมที่มีจิตใจกว้างขวางในเรื่องการยอมรับศาสนาอื่นๆ ให้ดำเนินกิจกรรมร่วมอยู่ในสังคมของตนได้ ซึ่งแตกต่างจากนิวอิงแลนด์และรัฐทางตอนใต้ที่ไม่ยอมรับศาสนาอื่นใดให้ดำเนินกิจกรรมในสังคมของตน

ในยุคอาณานิคมอเมริกา มีอาณานิคมภายใต้การปกครองของสหราชอาณาจักรรวมกันอยู่ทั้งหมด ๑๓ อาณานิคม ประกอบด้วย ในเขตนิวอิงแลนด์ (New England) มี ๔ อาณานิคม ได้แก่ นิวแฮมป์เชียร์ (New Hampshire) แมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) โรดไอแลนด์ (Rhode Island) และคอนเนตทิคัต (Connecticut) ในภาคกลาง มี ๔ อาณานิคม ได้แก่ นิวยอร์ก (New York) นิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) เดลาแวร์ (Delaware) และเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) ในภาคใต้ มี ๕ อาณานิคม ได้แก่ แมริแลนด์ (Maryland) เวอร์จิเนีย (Virginia) นอร์ทแคโรไลนา (North Carolina) เซาท์แคโรไลนา (South Carolina) และจอร์เจีย (Georgia)

อาณานิคมเหล่านี้ได้เรียนรู้ประสบการณ์ ๑๕๐ ปี ของความแตกต่างหลากหลายทางศาสนาซึ่งมีมากกว่าที่มีอยู่แห่งใดในโลก นอกเหนือจากได้เห็นผลจากความขัดแย้งทางศาสนาในอังกฤษแล้วยังได้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและรัฐในอาณานิคมที่มีความหลากหลายรูปแบบ ตั้งแต่รูปแบบที่ใกล้เคียงกับรัฐเทวาธิปไตย รัฐที่มีความหลากหลายทางศาสนา ไปจนถึงรัฐที่ปกครองศาสนจักร ถ้ามลรัฐเป็น “ห้องทดลองประชาธิปไตย” อาณานิคมก็เป็นห้องทดลองเพื่อสำรวจความแตกต่างของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและรัฐในแต่ละอาณานิคมได้รับการพัฒนาเป็น ๔ รูปแบบที่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (Michael W. McConnell, 1989, pp.1421-1425)

(๑) รูปแบบแรก เกิดขึ้นในเขตนิวอิงแลนด์ (นอกเหนือจากโรดไอแลนด์) ผู้ตั้งถิ่นฐานส่วนใหญ่เป็นชาวอังกฤษคาลวินิสต์ (Calvinists) เรียกว่า “พิวริตัน” (Puritan) หรือ “คองเกรเกชันนัลลิสต์” (Congregationalists) พวกเขาอพยพหนีการกดขี่ของรัฐบาลสหราชอาณาจักรมายังถิ่นทุรกันดารของโลกใหม่เพื่อสร้างเครือจักรภพคริสเตียน (Christian commonwealth) ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่สังคมถูกชี้นำโดยพระวจนะที่เปิดเผยของพระเจ้า ทั้งการปกครองทางโลกและของคริสตจักรได้รับการจัดตั้งขึ้นตามความเข้าใจในการปกครองคริสตจักรของพวกเขา ซึ่งแต่ละเมืองจะประกอบขึ้นเป็นชุมชนและจะเลือกตัวแทนนักบวชของตัวเอง และมีการจัดเก็บภาษีภาคบังคับจากประชาชนเพื่อบำรุงตำแหน่งนักบวชและคริสตจักร ตัวแทนนักบวชในระบบนี้มีอิสระค่อนข้างสูงจากการควบคุมโดยอำนาจทางโลก

(๒) รูปแบบที่สอง ในเวอร์จิเนีย นิกายอังกฤษ (the Church of England) ได้รับการสถาปนาขึ้นตามคำสั่งและการอุปถัมภ์ของกษัตริย์อังกฤษเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมโดยผ่าน

ผู้มีอำนาจในท้องถิ่น โดยรัฐบาลได้สนับสนุนเงินทุนและควบคุมคริสตจักรอย่างเข้มงวด มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับศาสนาโดยกีดกันพวกพิวริตันและคาทอลิก อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเวอร์จิเนียและนิวอิงแลนด์ต่างก็ได้สถาปนาศาสนาขึ้น แต่หากพิจารณาอีกซึ่งแล้วจะพบว่าทั้ง ๒ ระบบต่างกันตรงข้าม กล่าวคือ การสถาปนาศาสนาในนิวอิงแลนด์เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวระดับรากหญ้าที่เกิดจากความเชื่อมั่นว่าความจริงทางศาสนาควรจะควบคุมสังคมทั้งหมด ในขณะที่การสถาปนาศาสนาในเวอร์จิเนียถูกกำหนดจากข้างบนและมอบหมายให้การควบคุมของรัฐบาลอยู่เหนือศาสนา โดยรูปแบบของเวอร์จิเนียยังเกิดขึ้นในอาณานิคมอื่นทางภาคใต้ด้วย

(๓) รูปแบบที่สาม เสรีภาพทางศาสนาที่เกิดขึ้นอาจถูกอธิบายว่าเป็นเพราะการโอนอ่อนผ่อนตาม โดยเกิดขึ้นในนิวยอร์กและนิวเจอร์ซีย์ ซึ่งนโยบายขันติธรรมทางศาสนา (religious toleration) โดยพฤตินัยวิวัฒนาการขึ้นอย่างมากเนื่องจากความหลากหลายทางศาสนาที่มีมากเป็นพิเศษของพื้นที่ แม้ว่า ๔ มณฑลของนิวยอร์กจะมีการสถาปนาคริสตจักรขึ้นอย่างเป็นทางการ (มณฑลที่เหลือไม่มีการสถาปนาศาสนา) และแม้จะมีช่วงที่ผู้ปกครองรัฐพยายามบังคับให้ปฏิบัติตามคริสตจักรอังกิลิกัน (Anglican Church) อยู่เป็นระยะ แต่ชาวโปรเตสแตนต์ (Protestants) ส่วนใหญ่ก็ยังคงมีอิสระที่จะอยู่และนับถือนิกายตามที่พวกเขาเลือกในอาณานิคมเหล่านี้ และพวกควอเกอร์ (Quaker) และชาวยิวก็ไม่ได้รับอันตรายแต่อย่างใด

(๔) รูปแบบที่สี่ เสรีภาพทางศาสนาในอเมริกาเกิดขึ้นในอาณานิคมที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่ลี้ภัยสำหรับผู้คัดค้านทางศาสนา กล่าวคือ ในแมริแลนด์ก่อตั้งโดยชาวคาทอลิก คือ จอร์จ คัลเวิร์ท (George Calvert) เพื่อเป็นที่ลี้ภัยแรกสำหรับชาวคาทอลิกอังกฤษที่หนีการกดขี่ในประเทศแม่ โรดไอแลนด์ ก่อตั้งโดยโรเจอร์ วิลเลียมส์ (Roger Williams) เพื่อเป็นที่ลี้ภัยสำหรับผู้ที่ไม่สามารถอดทนต่อการสถาปนาศาสนาในแมสซาชูเซตส์ วิลเลียม เพนน์ (William Penn) ได้ก่อตั้งเพนซิลเวเนีย และเดลาแวร์ เป็นเขตคุ้มครองสำหรับชาวควอเกอร์ ถึงแม้ว่าอาณานิคมเหล่านี้จะจัดตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของนิกายทางศาสนาโดยเฉพาะ แต่เสรีภาพในการนับถือศาสนาที่ขยายไปสู่กลุ่มอื่นๆ และในที่สุดก็ในอาณานิคมเหล่านี้ คือ แมริแลนด์ โรดไอแลนด์ เพนซิลเวเนีย และเดลาแวร์ การให้ความคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาได้กลายเป็นหลักการทางกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ในยุคอาณานิคม มี ๙ ใน ๑๓ อาณานิคมที่มีการสถาปนาคริสตจักร โดยนิกายอังกฤษได้รับการสถาปนาอย่างเป็นทางการตามกฎหมายใน ๕ อาณานิคมทางภาคใต้ (แมริแลนด์, เวอร์จิเนีย, นอร์ทแคโรไลนา, เซาท์แคโรไลนา และจอร์เจีย) และมีการสถาปนาอย่างไม่เป็นทางการใน ๔ มณฑลของนิวยอร์ก นอกจากนี้ยังมีการสถาปนาในระดับท้องถิ่นในเขตนิวอิงแลนด์ (คือแมสซาชูเซตส์, คอนเนตทิคัต, นิวแฮมป์เชียร์ และเวอร์มอนต์ ยกเว้นโรดไอแลนด์) ส่วนอาณานิคมที่เหลือ คือ เพนซิลเวเนีย, นิวเจอร์ซีย์, เดลาแวร์ และโรดไอแลนด์ ไม่มีการสถาปนาศาสนาแต่อย่างใด (Michael W. McConnell, 2003, pp.2107, 2110-2111)

### ๑.๑.๒ ยุคหลังประกาศอิสรภาพ

การประกาศอิสรภาพอเมริกาเป็นผลสืบเนื่องมาจากกรณีรัฐสภาสหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายเก็บภาษีจากชาวอาณานิคม แต่เนื่องจากฝ่ายอาณานิคมไม่มีผู้แทนอยู่ในรัฐสภาจึงเห็นว่าสหราชอาณาจักรไม่ควรมีสิทธิที่จะเรียกเก็บภาษีจากชาวอาณานิคม จึงนำไปสู่การต่อต้านการจัดเก็บภาษีจากชาวอาณานิคมโดยไม่มีผู้แทนของตนอยู่ในรัฐสภาสหราชอาณาจักร (Taxation without Representation) ความขัดแย้งได้รุนแรงขึ้นจนนำไปสู่การปะทะกันระหว่างสหราชอาณาจักรกับอาณานิคมซึ่งเป็นชนวนสำคัญของการประกาศสงครามเพื่ออิสรภาพ (War of Independence) ในเวลาต่อมา สงครามระหว่างสหราชอาณาจักรกับอาณานิคมเริ่มขึ้นในปี ๑๗๗๕ และในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๑๗๗๖ ผู้แทนของรัฐอาณานิคมทั้งหมดได้ลงนามร่วมกันในคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ซึ่งถือว่าเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญมากฉบับหนึ่งของสหรัฐอเมริกา การสู้รบในสงครามปฏิวัติครั้งนั้นยืดเยื้อเป็นเวลาถึง ๖ ปี และสิ้นสุดลงด้วยชัยชนะของฝ่ายอาณานิคม การเจรจาสงบศึกเริ่มขึ้นในเดือนเมษายน ปี ๑๗๘๒ และยุติลงโดยสหราชอาณาจักรรับรองเอกราชและอธิปไตยของรัฐอาณานิคมในการทำสนธิสัญญาสันติภาพในปี ๑๗๘๓

ในยุคอาณานิคม นิกายอังกฤษได้รับการสถาปนาเป็นศาสนาประจำรัฐในหลายอาณานิคม แต่การปฏิวัติอเมริกาส่งผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาที่ได้รับการสถาปนาคือนิกายอังกลิกัน (Anglican) กับรัฐบาลของมลรัฐต่างๆ ยุติลงทันทีอันเนื่องมาจากนิกายอังกลิกันมีความเกี่ยวข้องกับคริสตจักรอังกฤษ (The Church of England) ดังนั้น รัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญจอร์เจีย ปี ๑๗๗๗, รัฐธรรมนูญเซาท์แคโรไลนา ปี ๑๗๗๘, รัฐธรรมนูญนอร์ทแคโรไลนา ปี ๑๗๗๖, และรัฐธรรมนูญนิวยอร์ก ปี ๑๗๗๗ จึงได้ยกเลิกการให้สิทธิพิเศษและการสนับสนุนจากรัฐที่เคยให้แก่ นิกายอังกฤษ แม้ว่ามลรัฐเซาท์แคโรไลนาได้สถาปนาศาสนาโปรเตสแตนต์ขึ้นมาใหม่แต่รัฐก็ไม่ให้การสนับสนุนใด ๆ ในขณะที่มลรัฐจอร์เจียได้ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อบำรุงศาสนาที่ผู้จ่ายภาษีนั่นนับถือ ดังนั้น จึงมีมลรัฐนิวยอร์กและนอร์ทแคโรไลนา ที่ได้เข้าร่วมกับมลรัฐเพนซิลเวเนีย นิวเจอร์ซีย์ เดลาแวร์ และโรดไอแลนด์ ด้วยการไม่สถาปนานิกายใดขึ้นมาใหม่

ส่วนมลรัฐเวอร์จิเนียและแมริแลนด์ปรับตัวช้า เวอร์จิเนียให้สัตยาบันบทบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนาในบทบัญญัติแห่งสิทธิ ปี ๑๗๗๖ (Bill of Right of ๑๗๗๖) ยกเว้นภาษีให้แก่ผู้คัดค้านทางศาสนาที่จะต้องจ่ายให้คริสตจักรอังกลิกัน (Anglican Church) และยกเลิกการสถาปนานิกายศาสนาอย่างเป็นทางการในปี ๑๗๘๕ ส่วนมลรัฐแมริแลนด์มีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิปี ๑๗๗๙ (Maryland Declaration of Right of ๑๗๗๙) ที่ยังให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการกำหนด “ภาษีที่เท่าเทียมและเป็นการทั่วไปเพื่อสนับสนุนศาสนาคริสต์” แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนปี ๑๗๘๙ นอกเหนือจากนิวอิงแลนด์แล้วมีเพียงมลรัฐแมริแลนด์ เซาท์แคโรไลนา และจอร์เจียเท่านั้นที่ยังคงมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งอนุญาตให้มีการสถาปนานิกายศาสนาในบางรูปแบบได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีมลรัฐใดที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและวัตถุแก่ศาสนาจริงๆ และเมื่อถึงปี ๑๘๓๔ ไม่มีมลรัฐใดที่สถาปนาศาสนาอีกเลย และธรรมเนียมในการแบ่งแยก

ระหว่างศาสนาและรัฐก็ดูเหมือนจะเป็นส่วนที่ฝังแน่นและจำเป็นของระบบรัฐธรรมนูญอเมริกัน (Michael W. McConnell, ๑๙๘๙, pp.๑๔๓๖-๑๔๓๗)

ในการเปลี่ยนแปลงไปสู่การให้เสรีภาพทางศาสนานั้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๗๘๐ ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญคือมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเสรีภาพทางศาสนาและเรียกร้องให้มีการยกเลิกการรับรองสถาบันศาสนาของอาณานิคมโดยนิกายโปรเตสแตนต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวแบปติสต์ (Baptists) เควกเกอร์ (Quakers) รวมถึงเพรสไบทีเรียน (Presbyterians) และลูเธอรัน (Lutherans) และนิกายอื่นๆ ในมลรัฐเวอร์จิเนียกลุ่มที่นับถือนิกายเพรสไบทีเรียนได้ต่อสู้คัดค้านข้อเสนอของมลรัฐเวอร์จิเนียในเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อบำรุงศาสนา การเคลื่อนไหวเรียกร้องของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการสถาปนาศาสนาประจำมลรัฐและแนวคิดเรื่องการคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาในหลายมลรัฐได้มีส่วนร่วมสนับสนุนในการนำหลักการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญไปใช้ในระดับสหพันธ์ โดยมีเหตุผลหลักๆ เหมือนกัน ทำให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากผู้คนหลายกลุ่ม โดยมีชื่อเรียกว่า กลุ่มต่อต้านการรวมกันขึ้นเป็นสหพันธ์ (Antifederalists) ซึ่งเคลื่อนไหวคัดค้านการให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางมากเกินไปจนอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงต่อต้านการสถาปนาศาสนาและสนับสนุนเสรีภาพทางศาสนา ซึ่งขัดแย้งกับแนวคิดสาธารณรัฐนิยม (Republican) ที่เห็นว่ารัฐบาลควรสนับสนุนศาสนาเพื่อที่จะส่งเสริมศีลธรรมในสังคม (Michael W. McConnell, 1989, pp.1437-1441)

## ๑.๒ แนวความคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ

แนวความคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐที่มีอิทธิพลต่อการเขียนบทบัญญัติว่าด้วยศาสนา (Religion Clause) ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย ๒ แนวความคิดหลัก กล่าวคือ แนวความคิดในยุครู้แจ้ง (Enlightenment) และแนวความคิดในยุคก่อตั้งประเทศ

### ๑.๒.๑ แนวความคิดในยุครู้แจ้ง

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อชาวอเมริกันคือหลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐ (The principle of separation of church and state) ซึ่งมีพื้นฐานที่มั่นคงในยุครู้แจ้ง (Enlightenment) หนึ่งในแหล่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke, ๑๖๓๒-๑๗๐๔) งานเขียนของเขาชื่อ “จดหมายเกี่ยวกับขัณฑ์ธรรม” (Letter Concerning Toleration) เมื่อปี ๑๖๘๙ มีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้ก่อตั้งประเทศชาวอเมริกันหลายคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson, ๑๗๔๓-๑๘๒๖) ในเรื่องนี้ ล็อกได้กลั่นกรองการเรียนรู้จากประสบการณ์ของชาวอังกฤษและดัตช์ในศตวรรษที่ ๑๗ เพื่อเรียกร้องให้การเป็นพันธมิตรระหว่างคริสตจักรและรัฐสิ้นสุดลง และเพื่อยุติการฉ้อฉลเสรีภาพในมโนธรรม (liberty of conscience)

ล็อกเรียกร้องว่า “เหนือสิ่งอื่นใด” มันมี “ความจำเป็นที่จะต้องแยกภารกิจของรัฐบาลพลเรือนออกจากศาสนาให้ชัดเจนและเพื่อกำหนดขอบเขตระหว่างฝ่ายหนึ่งกับอีกฝ่าย” ศาสนจักรจะต้อง “แบ่งแยกและแตกต่างจากเครือจักรภพอย่างสิ้นเชิง” สำหรับศาสนจักรนั้นเป็นเพียง “สังคมแห่งความสมัครใจของมนุษย์ที่รวมตัวกันตามความเห็นชอบของตนเองเพื่อการนมัสการพระเจ้าในแบบที่พวกเขา

ตัดสินใจว่าเป็นที่ยอมรับของพระองค์และมีผลต่อความรอดของจิตวิญญาณ” สมาชิกของศาสนจักรมีอิสระที่จะเข้าและออกจากสังคมนี้ พวกเขามีอิสระที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ จัดองค์กร และจัดระเบียบวินัยและการนมัสการ ในลักษณะที่พวกเขาคิดว่าเอื้อต่อชีวิตนิรันดร์มากที่สุด “ในสังคมนี้ไม่มีสิ่งใดที่ควรและสามารถเกี่ยวข้องกับกรอบของผลประโยชน์ทางพลเมืองและทางโลกได้ ไม่มีการใช้กำลังอำนาจในโอกาสใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะกำลังอำนาจนั้นเป็นของผู้ปกครองทางโลกทั้งหมด”

แต่กำลังอำนาจของรัฐนั้นเป็นไปทางตรงข้าม รัฐไม่สามารถจะต้องเรื่องศาสนาได้ รัฐดำรงอยู่เพียงเพื่อปกป้องบุคคลในชีวิตภายนอก ในการเพลิดเพลินกับชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของพวกเขา “ศาสนาที่แท้จริง และความรอดพ้นเกิดจากการโน้มหน้าภายในของจิตใจ” ซึ่งมีเพียงพระเจ้าเท่านั้นที่สามารถสัมผัสและโน้มหน้าได้ บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้เชื่อโดยแท้จริงในสิ่งใดโดยใช้กำลังภายนอก ไม่ว่าจะผ่าน “การยึดทรัพย์ จำคุก หรือทรมาน” หรือผ่านการบังคับโดยกฎหมายในเรื่องความเชื่อหรือรูปแบบของการเคารพบูชา “สำหรับกฎหมายจะไม่มีสภาพบังคับหากไม่มีการลงโทษ และการลงโทษในกรณีนี้ไม่ตรงประเด็นเป็นอย่างยิ่ง เพราะมันไม่เหมาะสมที่จะโน้มหน้าจิตใจ” การเปลี่ยนแปลงความคิด (ทางศาสนา) ของมนุษย์ ไม่สามารถใช้วิธีการสร้างความทุกข์ทางร่างกายหรือการลงโทษภายนอกอื่น ๆ โดยการลงโทษของรัฐได้ มนุษย์ทุกคน “มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดในการตัดสินใจด้วยตนเอง” ในเรื่องของศรัทธา (John Witte, Jr., 2006, pp.26-27)

เจมส์ เบิร์ก (James Burgh, 1714-1775) ชาวสกอตซึ่งได้รับความนิยมในหมู่ผู้ก่อตั้งชาวอเมริกันหลายคนโดยเฉพาะเจมส์ เมดิสัน (James Madison, 1751-1836) ในงานเขียนที่มีอิทธิพลของเขาในยุค ๑๗๖๐ และ ๑๗๗๐ เห็นว่า การรวมกันของศาสนจักรและรัฐตามจารีตซึ่งมีการสถาปนาผสมปนเปกันทั้งทางจิตวิญญาณ-ทางโลก-ทางนักบวช จะนำไปสู่ “ความโง่เขลาและฉ้อฉล” และสร้าง “ผู้เผยแพร่ศาสนาที่น่ารังเกียจและเกลียดชังสำหรับมนุษย์ทุกคน และจะทำลายจิตวิญญาณซึ่งประกอบด้วยคุณค่าทั้งหมดของศาสนา” เบิร์กเรียกร้องให้ “สร้างกำแพงแบ่งแยกระหว่างสิ่งศักดิ์สิทธิ์และทางโลก” (John Witte, Jr., 2006, pp.27-28)

คองโดร์เซตต์ (Marquis de Condorcet, 1743-1794) นักปฏิวัติชาวฝรั่งเศส ผู้มีอิทธิพลต่อโทมัส เพน (Thomas Paine, 1737-1809) และคนอื่น ๆ นำหลักการ “แยกศาสนาออกจากรัฐ” ไปใช้ในการต่อต้านคริสตจักรคาทอลิกซึ่งครอบงำการปฏิวัติฝรั่งเศส คองโดร์เซตต์เห็นว่ารัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเอาอิทธิพลดั้งเดิมและสิทธิพิเศษของคริสตจักรคาทอลิกและนักบวชออกจากสังคม รัฐจะต้อง “ไม่ให้การตัดสินใจใด ๆ ของพวกเขามีผลใดๆ ในทางโลก, ไม่ให้มีอิทธิพลใด ๆ ต่อการแต่งงานหรือการออกใบรับรองการเกิดหรือการตาย ไม่อนุญาตให้พวกเขาเข้าไปแทรกแซงการกระทำทางพลเมืองหรือทางการเมืองใด ๆ และเพื่อตัดสินใจที่จะเกิดขึ้นระหว่างพวกเขาและพลเมืองของพวกเขา” (John Witte, Jr., 2006, p.28)

### ๑.๒.๒ แนวความคิดในยุคก่อตั้งประเทศ

ในศตวรรษที่ ๑๘ ผู้ก่อตั้งประเทศชาวอเมริกันได้เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐออกจากกันซึ่งเป็นมรดกทางความคิดของยุโรปและยุคอาณานิคมเพื่อวัตถุประสงค์อย่างน้อย ๕ ประการ ดังต่อไปนี้ (John Witte, Jr., 2006, pp.28-34)

(๑) ผู้ก่อตั้งประเทศเรียกร้องการแบ่งแยกเพื่อปกป้องศาสนจักรจากอำนาจรัฐ ความเข้าใจเรื่องการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐออกจากกันนั้นเป็นความคิดที่โดดเด่นในศตวรรษที่ ๑๘ ของอเมริกา ผู้ก่อตั้งประเทศชาวอเมริกันต้องการปกป้องกิจการของศาสนจักรจากการก้าวร้าวของรัฐบาล ปกป้องนักบวชจากข้าราชการ ปกป้องทรัพย์สินของศาสนจักรจากการแทรกแซงของรัฐ ปกป้องกฎระเบียบของศาสนจักรและพิธีกรรมจากการบีบบังคับและการควบคุมทางการเมือง เอลิซา วิลเลียมส์ (Elisha Williams, 1694-1755) เขียนไว้เมื่อปี ๑๗๔๔ ว่า “ทุกโบสถ์มีสิทธิที่จะตัดสินใจในรูปแบบที่พระเจ้าจะได้รับการบูชาโดยพวกเขา และรูปแบบของระเบียบวินัยที่ควรจะได้รับ การปฏิบัติโดยพวกเขา” และการที่นักบวชจะ “ได้รับเลือกโดยพวกเขา” จากทั้งหมด ซึ่งรัฐจะต้อง “แยกออกจากกันอย่างสิ้นเชิง” โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson, 1743-1826) เรียกร้องให้รัฐบาลต่อต้าน “การแทรกแซงสถาบันศาสนา หลักคำสอนของพวกเขา ระเบียบวินัย และการปฏิบัติ”, “ทุกสังคมทางศาสนามีสิทธิที่จะกำหนดการปฏิบัติเหล่านี้ด้วยตัวเอง และวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมสำหรับพวกเขา ตามหลักคำสอนเฉพาะของพวกเขา” และไม่มีเรื่องใดในสิ่งเหล่านี้ที่อาจ “เกี่ยวข้องหรือพัวพัน” กับรัฐ ความเข้าใจแรกเกี่ยวกับการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐส่งผลกระทบต่อรับประกันสิทธิในการใช้เสรีภาพโดยสันติของกลุ่มศาสนาโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ สิทธิขององค์กรทางศาสนาที่จะรวมตัวกันและถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน สิทธิที่จะแต่งตั้งและถอดถอนนักบวชและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ สิทธิที่จะมีสถานที่และพิธีกรรมบูชา การศึกษา การกุศล การปฏิบัติภารกิจ และการฝังศพ เพื่ออ้างไว้ซึ่งมาตรฐานในการเข้าร่วมและออกจากการเป็นสมาชิกของพวกเขาและอื่น ๆ ทั้งหมดนี้ได้รับระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของหลายมลรัฐเริ่มแรกและการบัญญัติกฎหมายเพื่อดำเนินการ

(๒) ผู้ก่อตั้งประเทศเรียกใช้หลักการแบ่งแยกเพื่อปกป้องรัฐจากการก้าวร้าวของศาสนจักร ซึ่งเป็นความเข้าใจของชาวตะวันตกเมื่อไม่นานมานี้ แต่ก็มีความสำคัญมากขึ้นในศตวรรษที่ ๑๗ และ ๑๘ ข้อเขียนใน Cato 's Letters ปี ๑๗๒๓ กล่าวว่า “การเกิดขึ้นของทรราชที่เจ็บแสบเหล่านี้มาจากการรวมฐานะกษัตริย์และนักบวชทางศาสนาไว้ในคนเดียวกัน”, “นักบวชนั้นเมื่อพวกเขาปกครองรัฐไม่เพียงแต่มีอำนาจสองเท่า แต่ยังเป็นสองเท่าในความอวดดีและมีเมตตาอันน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด” จอห์น อัดัมส์ (John Adams, 1735-1826) อ้างถึง “การกดขี่ข่มเหง” ของคริสตจักรคาทอลิกยุคกลางและคริสตจักรโปรเตสแตนต์ต้นสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นโดยการมีอำนาจควบคุมรัฐว่าเป็น “ความเชื่อมโยงระหว่างสองระบบทรราช” จอห์น เจย์ (John Jay, 1745-1829) เรียกร้องให้ “ไม่เพียงแต่จะขับไล่เผด็จการพลเรือนเท่านั้น แต่ยังเพื่อป้องกันการกดขี่ทางจิตวิญญาณและการไม่มีขันติธรรม ที่ซึ่งมีความคลั่งและความทะเลาะถยานของนักบวชที่ชั่วร้าย...” ความเข้าใจข้อที่ ๒ เกี่ยวกับการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐมีส่วนช่วยบางรัฐในการห้ามนักบวชและเจ้าหน้าที่ทางศาสนาอื่น ๆ เข้าร่วมในตำแหน่งทางการเมือง ในศตวรรษที่ ๑๘ พวกนักบวช

ที่ทำงานการเมืองได้ถูกคัดค้านเพราะพวกเขาอาจมีอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่เหมาะสมเนื่องจากพวกเขาเป็นตัวแทนของทั้งผู้ศรัทธาในศาสนาและเป็นตัวแทนในทางการเมือง พวกนักบวชที่พยายามรับใช้ทั้งพระเจ้าและรัฐอาจใช้ศาสนาของพวกเขาเพื่อจุดมุ่งหมายทางการเมือง พวกนักบวชไม่ควรได้รับประโยชน์จากการยกเว้นภาษีสำหรับตนเองและไม่ควรมีอำนาจในเรียกเก็บภาษีจากคนอื่นทั้งหมด ข้อโต้แย้งเหล่านี้ส่งผลให้ ๗ ใน ๑๓ มลรัฐเริ่มแรก ได้สั่งห้ามพวกนักบวชทำหน้าที่ในตำแหน่งทางการเมือง และในภายหลังเพิ่มเป็น ๑๕ มลรัฐ

(๓) บางครั้งผู้ก่อตั้งประเทศเรียกร้องการแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐเพื่อปกป้องเสรีภาพในมโนธรรม (liberty of conscience) ของปัจเจกชนจากการก้าวร้าวของศาสนจักรหรือรัฐ หรือการร่วมกันก้าวร้าวทั้งโดยศาสนจักรและรัฐ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่เกิดขึ้นตั้งแต่ต้นของชาวอาณานิคม ข้อเสนอแนะนี้โดดเด่นมากขึ้นในอเมริกาช่วงศตวรรษที่ ๑๘ เอลิซา วิลเลียมส์ ได้เขียนไว้ว่า “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของมโนธรรมสำนึกของตัวเองในเรื่องของศาสนา” นี่คือ “สิทธิที่เท่าเทียมกันกับการปกครองใดๆ ไม่ว่าจะผ่านทางพลเมืองหรือนักบวช” เจมส์ เมดิสัน (James Madison, 1751-1836) ได้กล่าวไว้ใน “Memorial and Remonstrance” ปี ๑๗๘๕ โดยได้เรียกร้องให้มีสิ่งที่เขาเรียกว่า “สิ่งขวางกั้นใหญ่” ระหว่างศาสนจักรและรัฐเพื่อปกป้องสิทธิทางศาสนาของปัจเจกชน จดหมายที่มีชื่อเสียงของโทมัส เจฟเฟอร์สัน เมื่อปี ๑๘๐๒ ถึงสมาคมแบปติสต์แห่งแดนเบอร์รี่ (the Danbury Baptist Association) ได้เชื่อมโยงหลักการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐเข้ากับหลักการแห่งเสรีภาพในมโนธรรม โดยกล่าวว่า “สภานิติบัญญัติควรจะ ‘ห้ามมิให้มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนาหรือห้ามมิให้มีการใช้สิทธิอย่างเสรี’ ซึ่งเป็นการสร้างกำแพงแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรกับรัฐ ยึดมั่นในการแสดงออกถึงเจตนารมณ์อันสูงสุดของประเทศในนามของสิทธิแห่งมโนธรรม...”

(๔) บ่อยครั้งที่ผู้ก่อตั้งประเทศใช้หลักการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐเพื่อเป็นเหตุผลในการปกป้องมลรัฐแต่ละแห่งจากการแทรกแซงโดยรัฐบาลกลางในการควบคุมกิจการศาสนาในท้องถิ่น เจฟเฟอร์สันได้เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกเขตอำนาจรัฐบาลสหพันธ์ เขากล่าวหลายครั้งว่ารัฐบาลสหรัฐไม่มีเขตอำนาจในเรื่องศาสนา ศาสนาเป็นเรื่องของมลรัฐและท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง หลักการแบ่งแยกในความคิดของเจฟเฟอร์สันคือการแบ่งแยกระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักร-มลรัฐท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางไม่สามารถแทรกแซงกิจการของคริสตจักรท้องถิ่นได้ และรัฐบาลกลางไม่สามารถแทรกแซงความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐท้องถิ่นกับโบสถ์ท้องถิ่น ภายใต้การตีความเขตอำนาจของรัฐบาลกลางโดยการแบ่งแยกเด็ดขาด รัฐบาลของมลรัฐมีอิสระที่จะสนับสนุนและปกป้องศาสนาหรือควบคุมศาสนาตามที่รัฐธรรมนูญของมลรัฐกำหนดไว้ แต่รัฐบาลกลางไม่มีอำนาจเหล่านี้เลย

(๕) ผู้ก่อตั้งประเทศใช้หลักการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องสังคมและสมาชิกที่ไม่ต้องการมีส่วนร่วมและสนับสนุนศาสนา ผู้เขียนหลายคนที่อยู่ในยุคอาณานิคมอเมริกา โดยเฉพาะแบปติสต์ (Baptists) อย่างเช่น ไอแซค แบคคัส (Isaac Backus, 1724-1806) และจอห์น เลแลนด์ (John Leland, 1503-1552) ใช้หลักการแบ่งแยกเพื่อโต้แย้งนโยบายจัดตั้ง

คริสตจักรที่กำหนดให้ชำระเงินภาษีศาสนา การถูกบังคับเข้าร่วมกล่าวคำสาบาน ถูกบังคับให้เข้าร่วมในการให้บริการทางศาสนา การบังคับลงทะเบียนทรัพย์สินคริสตจักรและอื่นๆ เมื่อถึงศตวรรษที่ ๑๙ หลักการแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐก็เริ่มได้รับการรณรงค์ให้กว้างขึ้นเพื่อยกเลิกรูปแบบดั้งเดิมของศาสนาในทางกฎหมาย การเมือง และสังคม ทั้งหมด โดยการยกเลิกการคุ้มครองศาสนาเป็นพิเศษโดยรัฐ การอุปถัมภ์ศาสนาโดยรัฐ และการมีส่วนร่วมในศาสนาโดยรัฐ

## ๒. บทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาสนา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเดิมที่ร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญในปี ๑๗๘๗ และไม่ได้ให้สัตยาบันโดยมลรัฐในปี ๑๗๘๘ นั้นไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาสนาเลย เนื่องจากมี ๒ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่สะท้อนให้เห็นถึงจิตวิญญาณความความมุ่งหมายเดียวกันกับบทบัญญัติรับรองเสรีภาพทางศาสนา กล่าวคือ มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติในเรื่องศาสนาเพื่อการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Religious Test) ในมาตรา ๖ และการอนุญาตให้มีการกล่าวคำรับรองแทนการกล่าวคำสาบานตนในมาตรา ๑ มาตรา ๒ และมาตรา ๖ บทบัญญัติทั้ง ๒ ส่วนนี้ ถูกออกแบบมาเพื่อป้องกันการจำกัดสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นโทษต่อผู้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงเป็นแหล่งรวมผู้นับถือศาสนาที่หลากหลาย เนื่องจากไม่สามารถกีดกันผู้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งในการเข้าสู่ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ (Michael W. McConnell, 1989, pp.1473-1474)

การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ และการรับรองเสรีภาพทางศาสนาเป็นการทั่วไปได้รับการบัญญัติในรัฐธรรมนูญเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ (First Amendment) ในปี ๑๗๙๑ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า “บทบัญญัติแห่งสิทธิ” (Bill of Rights) โดยบัญญัติว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายรับรองการสถาปนาศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หรือห้ามการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาโดยเสรี...” (Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof...) บทบัญญัตินี้ร่างโดยเจมส์ แมดิสัน เดิมใช้ถ้อยคำว่า “สิทธิของพลเมืองไม่อาจถูกจำกัดตัดทอนลงด้วยเหตุความเชื่อทางศาสนา จะไม่มีการสถาปนาศาสนาประจำชาติ สิทธิทางมโนธรรมได้รับการรับรองอย่างเต็มที่และเท่าเทียม จะไม่มีข้ออ้างใดๆ ในการละเมิด...” โดยข้อความดังกล่าวมีความคล้ายกับกฎหมายของมลรัฐเวอร์จิเนียว่าด้วยเสรีภาพทางศาสนา (Virginia Statute for Religious Freedom) ซึ่งร่างโดยโทมัส เจฟเฟอร์สัน แต่ข้อความที่แมดิสันร่างขึ้นดังกล่าวถูกตัดทอนลงโดยรัฐสภาและผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยแทบไม่มีการอภิปราย ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนในการตีความให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงในเวลาต่อมา

เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยศาสนา (Religion Clause) ได้ใช้ถ้อยคำว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมาย...” ดังนั้นในช่วงแรกศาลฎีกาจึงตีความว่าบทบัญญัตินี้มีผลผูกพันเฉพาะรัฐสภาในระดับสหรัฐหรือรัฐบาลกลางเท่านั้น จะไม่นำมาใช้บังคับกับมลรัฐ (Barron v. Baltimore, 32 U.S. 243 (1833)) แต่ต่อมาได้มีการแก้ไข

เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑๔ (ปี ๑๘๖๘) ซึ่งได้บัญญัติรับประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจของมลรัฐ (Due Process Clause) จึงทำให้ศาลตีความว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพบางประการตามบัญญัติแห่งสิทธินำไปใช้จำกัดอำนาจของรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นเช่นเดียวกับรัฐบาลกลางด้วย (Incorporation Doctrine) ดังนั้น รัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นจึงไม่อาจออกกฎหมายหรือกระทำการใดฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติว่าด้วยศาสนาได้ (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S. 296 (1940) ; Everson v. Board of Education, 330 U.S. 1 (1947))

บทบัญญัติว่าด้วยศาสนา (Religion Clause) ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒ ส่วน คือ (๑) “The Establishment Clause” (บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา) และ (๒) “The Free Exercise Clause” (บทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### ๒.๑ บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) กล่าวว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายรับรองการสถาปนาศาสนาใดศาสนาหนึ่ง” แม้ว่า “บทบัญญัติแห่งสิทธิ” (Bill of Rights) ส่วนใหญ่จะมุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนโดยต่อต้านการใช้อำนาจรัฐบิดเบือนสิทธิอันมีอาจเพิกถอนได้ของปัจเจกชน แต่บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนานั้นมีความแตกต่างจากบทบัญญัติแห่งสิทธิอื่นๆ โดยมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มุ่งเน้นเรื่องโครงสร้างซึ่งจำกัดอำนาจรัฐในการยุ่งเกี่ยวกับเรื่องศาสนาที่เรียกว่าบทบัญญัติกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ (Carl H. Esbeck, 1985, pp.330-331) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ จะมีผลบังคับใช้เมื่อปี ๑๗๙๑ แต่ในช่วงแรกนั้นคดีเกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยศาสนาขึ้นมาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลจำนวนไม่มาก และศาลก็ไม่เคยให้นิยามความหมายของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเป็นเวลากว่า ๑๕๐ ปี จนกระทั่งถึงปี ๑๙๔๗ ซึ่งศาลฎีกาได้ตีความว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนานำมาใช้บังคับกับมลรัฐด้วย

ในคดี Everson v. Board of Education (330 U.S.1 (1947)) ซึ่งศาลฎีกาสหรัฐได้ประยุกต์ใช้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเป็นครั้งแรก ศาลได้ให้ความหมายว่าหมายถึง “ทั้งมลรัฐและรัฐบาลกลางไม่สามารถสถาปนาศาสนาได้ ไม่สามารถตรากฎหมายช่วยเหลือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ช่วยเหลือทุกศาสนา หรือให้สิทธิพิเศษแก่ศาสนาใดศาสนาหนึ่งมากกว่าศาสนาอื่น ไม่สามารถบังคับหรือจูงบุคคลให้ไปหรือออกจากโบสถ์โดยไม่เต็มใจ หรือบังคับให้เขายอมรับความเชื่อหรือไม่เชื่อในศาสนาได้...” ต่อมาในคดี McGowan v. Maryland (๓๖๖ U.S.๔๒๐ (๑๙๖๑)) ศาลสรุปว่า บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา “ไม่เพียงแต่ห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แต่มันห้ามกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการสถาปนาศาสนา...การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ และครั้งที่ ๑๔ สามารถป้องกันการสถาปนาทางศาสนาที่กว้างกว่าการห้ามสถาปนาศาสนาประจำชาติหรือประจำมลรัฐ” (366 U.S.420 (1961) at 431-432)

สำหรับศาลฎีกาสหรัฐแล้วบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาไม่ใช่บทบัญญัติรับรองสิทธิของปัจเจกชนเพื่อป้องกันการบีบบังคับโมฆธรรมที่มาจากศาสนา แม้ในคดีห้ามรัฐสถาปนาศาสนาแบบดั้งเดิม

คือคดีที่เกี่ยวข้องกับศาสนาในโรงเรียนของรัฐ เช่น คดี *McCollum v. Board of Education* (333 U.S.203 (1948)) และ *Engel v. Vitale* (370 U.S.421 (1962)) ศาลก็ได้ปรับใช้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ไม่ใช่เพื่อบรรเทาการถูกบังคับหรือคุกคามทางศาสนาของนักเรียนแต่ละคน แต่เพื่อรักษาสมดุลของ ๒ อำนาจ คือรัฐบาลและศาสนาให้มีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม ดังที่กล่าวกันว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับ “ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักร-รัฐ” หรือ “การแบ่งแยกศาสนจักรและรัฐ” เมื่อมันทำหน้าที่รักษาความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลทั่วโลกกับศาสนาจึงได้ทำลายรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับศาสนาแบบดั้งเดิมของยุโรปและทำให้มันมีเอกลักษณ์และมีชื่อเสียงโด่งดังมากที่สุดในการสถาปนารัฐธรรมนูญอเมริกัน (Carl H. Esbeck, 2000, pp.315-317)

อย่างไรก็ตาม การอธิบายเช่นนี้ไม่ได้หมายความว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้เสรีภาพทางศาสนา แต่มันมีผลทางอ้อมในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนซึ่งรวมถึงสิทธิเสรีภาพทางศาสนาด้วย การกั้นเขตและจำกัดอำนาจของรัฐโดยการกำหนดโครงสร้างมักจะมีส่วนต่อการช่วยประกันสิทธิส่วนบุคคล ในทางกลับกันแม้ว่าบทบัญญัติรับรองสิทธิจะมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องเสรีภาพส่วนบุคคล แต่ก็มีผลกระทบต่ออำนาจรัฐเช่นกัน แต่วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติโครงสร้างคือการจำกัดอำนาจของรัฐชาติสมัยใหม่ ดังนั้นในการตรวจสอบขอบเขตของอำนาจรัฐจึงต้องพิสูจน์ว่าผู้ร้องเรียนหรือโจทก์แต่ละคน “ได้รับความเสียหายในความเป็นจริง” หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเป็นบทบัญญัติโครงสร้างมากกว่าบทบัญญัติรับรองสิทธิ จึงต้องนำมาประยุกต์ใช้เช่นนั้น (Carl H. Esbeck, 2000, pp.322-323)

การละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการใช้อำนาจรัฐบังคับต่อปัจเจกชนเกิดขึ้น การโต้แย้งว่ารัฐละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาจึงไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ว่ามีการบังคับมโนธรรมของปัจเจกชน เนื่องจากมันมีโอกาสเป็นไปได้ที่ทั้งศาสนจักรและรัฐได้ละเมิดเขตอำนาจของอีกฝ่ายโดยไม่มี การบังคับมโนธรรมของปัจเจกชน แต่ในกรณีเช่นนี้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาที่ถูกละเมิด ตัวอย่างเช่น ในกรณีรัฐสภาตรากฎหมายให้เงินอุดหนุนเงินเดือนของบาทหลวงลูเทอแรน (Lutheran) ทุกคน ส่วนใหญ่เห็นว่ากรณีนี้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาถูกละเมิด แต่กรณีเช่นนี้ไม่ได้มีการบังคับปัจเจกชนในการดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ไม่มีใครถูกห้ามจากการกระทำใดๆ ตามที่พวกเขาเชื่อศรัทธา แต่ปัจเจกชนสามารถฟ้องคดีได้ในฐานะที่เป็นผู้จ่ายภาษีเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ และเงินจำนวนเล็กน้อยของรายได้ที่รัฐบาลได้นำมาใช้อุดหนุนนักบวชของศาสนาที่พวกเขาไม่ได้มีส่วนร่วมในการนับถือศรัทธา (Carl H. Esbeck, 1985, pp.335-336)

ในคดี *Abington School District v. Schempp* (374 U.S.203 (1963)) ซึ่งเกี่ยวกับการอ่านคัมภีร์ไบเบิลในโรงเรียนของรัฐ ศาลฎีกาถือว่าโจทก์ (นักเรียนและผู้ปกครอง) สามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่ามันมีผลเป็นการบังคับนักเรียนอย่างที่ต้องการพิสูจน์ในคดีบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพ

ทางศาสนา ในคดีนี้โจทก์แค่เพียงพิสูจน์ว่านักเรียนอยู่ในโรงเรียนซึ่งจัดให้มีการอ่านคัมภีร์ไบเบิลก็เพียงพอศาลได้ตัดสินห้ามมิให้มีการอ่านคัมภีร์ไบเบิลในโรงเรียนของรัฐไม่ใช่เพราะการใช้เสรีภาพทางศาสนาของนักเรียนถูกละเมิด แม้อาจมีการบีบบังคับในรูปแบบของแรงกดดันจากเพื่อนนักเรียนแต่ก็ไม่ใช่ประเด็นหลัก แต่การอ่านคัมภีร์เป็นสิ่งต้องห้ามในคดีนี้เพราะเป็นการมอบหมายให้รัฐทำหน้าที่ของนิคายศาสนาโดยการเผยแพร่และปลูกฝังทางศาสนา ซึ่งตามหลักความเหมาะสมของความสัมพันธ์ระหว่างศาสนจักรและรัฐนั้นต้องปล่อยให้หน้าที่นี้เป็นของศาสนจักร (Carl H. Esbeck, 1985, p.336)

### ๒.๒ บทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา

บทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา (Free Exercise Clause) กล่าวว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมาย...ห้ามการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาโดยเสรี...” ศาลฎีกาได้ตีความว่าประโยคนี้ประกอบด้วย ๒ เสรีภาพย่อย คือเสรีภาพในความเชื่อ (freedom to believe) และเสรีภาพในการกระทำ (freedom to act) (Cantwell v. Connecticut, 310 U.S.296 (1940)) การรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาตามหลักประกันนี้ไม่ได้คุ้มครองเฉพาะเสรีภาพในการกระทำเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงการใช้เสรีภาพทางความเชื่ออีกด้วย (Reynolds v. United States, 98 U.S.145 (1878)) นอกจากนี้ยังคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเลือกที่จะไม่เชื่อในศาสนาใด ๆ หรือเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติทางศาสนาใด ๆ เช่นเดียวกับสิทธิในการพูดและสิทธิที่จะไม่พูด สิทธิในการเชื่อและไม่เชื่อล้วนเป็นองค์ประกอบของเสรีภาพนี้ (Wallace v. Jaffree, 742 U.S.38 (1985))

บทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาทำหน้าที่เหมือนกับบทบัญญัติอื่นในรัฐธรรมนูญที่ให้ ความคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชน มีความมุ่งหมายเพื่อต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐเพื่อปิดเบียดสิทธิอันมีอาจเพิกถอนได้ของปัจเจกชน โดยการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญของปัจเจกชนที่จะได้รับการปกป้องจากการลิดรอนเสรีภาพทางศาสนาหรือการสร้างความเสี่ยงทางศาสนาแก่บุคคล ดังนั้น ในคดีบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาโจทก์จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการกระทำที่เป็นการบังคับแก่การปฏิบัติทางศาสนาของตน เนื่องจากการละเมิดบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาจะเกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับเกี่ยวกับศาสนา ในขณะที่การละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาไม่จำเป็นต้องมีการบังคับเกี่ยวกับศาสนาแต่อย่างใด (Abington School District v. Schempp, 374 U.S.203 (1963))

บทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาได้กำหนดห้ามมิให้รัฐสภาออกกฎหมายห้ามการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาโดยเสรี ทำให้เกิดปัญหาว่ารัฐสามารถจำกัดเสรีภาพทางศาสนาของบุคคลได้บ้างหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้แสดงถึงเงื่อนไขข้อจำกัดเสรีภาพไว้ สำหรับศาลฎีกาสหรัฐฯแล้วเห็นว่าปัญหานี้จะต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างเสรีภาพในความเชื่อกับเสรีภาพที่จะกระทำตามความเชื่อ สิทธิที่จะเชื่อนั้นเป็นสิทธิสมบูรณ์ที่บุคคลจะมีความเชื่อถือในศาสนาใดๆ ก็ได้ตามที่ตนต้องการ แต่การแสดงออกซึ่งความเชื่อดังกล่าวย่อมต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น รัฐจึงอาจวางข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาได้ ศาลฎีกาเคยตัดสินว่าเสรีภาพในความเชื่อเป็นสิทธิเด็ดขาดของแต่ละบุคคล รัฐมิอาจจำกัดเสรีภาพนี้ได้ แต่เสรีภาพในการกระทำนั้นไม่ใช่เสรีภาพเด็ดขาด รัฐอาจตรา

กฎหมายจำกัดเสรีภาพในการกระทำได้ เสรีภาพในการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาจึงอาจมีข้อจำกัดได้ ดังตัวอย่างคดีเช่น

คดี Reynolds v. United States (98 U.S.145 (1878)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายห้ามการสมรสซ้อนซึ่งกำหนดให้เป็นความผิดอาญาชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจำเลยซึ่งเป็นผู้นับถือนิกายมอร์มอน (Mormon) จะอ้างว่าการสมรสซ้อนเป็นการปฏิบัติตามหลักศาสนา แต่ข้ออ้างดังกล่าวไม่สามารถนำมาเป็นข้อยกเว้นสำหรับการกระทำผิดทางอาญาได้ ในคดีนี้ศาลได้แบ่งแยกความเชื่อทางศาสนาและการแสดงออกซึ่งความเชื่อออกจากกัน โดยเห็นว่ารัฐไม่อาจออกกฎหมายควบคุมความเชื่อภายในจิตใจได้ แต่อาจออกกฎหมายควบคุมการกระทำตามความเชื่อที่แสดงออกมาได้ ศาลเห็นว่าหากให้การสมรสซ้อนตามหลักศาสนาชอบด้วยกฎหมายก็อาจจะมีบางคนอ้างว่าการบูชาชีวิตของตนเองก็เป็นการปฏิบัติตามหลักศาสนาเช่นกัน สุดท้ายแล้วการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาก็จะมีค่าสูงกว่ากฎหมายของรัฐ ส่งผลให้ประชาชนแต่ละคนสามารถทำตามความเชื่อของตนซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายในตัวเองซึ่งย่อมขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

คดี Prince v. Massachusetts (321 U.S.158 (1944)) คดีนี้ผู้นับถือศาสนานิกายพยานพระยะโฮวห์ (Jehovah's Witness) ได้พาเด็กอายุ ๘ ขวบ ซึ่งอยู่ในความปกครองไปเดินแจกสิ่งพิมพ์เกี่ยวกับนิกายแลกกับเงินบริจาค อันเป็นการปฏิบัติตามหลักศาสนาที่ให้ผู้ไม่นับถือนิกายพยานพระยะโฮวต้องเผยแพร่หลักธรรมคำสอน แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการขัดต่อกฎหมายแรงงานเด็กของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ (Massachusetts) เมื่อถูกจับกุมผู้นับถือนิกายดังกล่าวอ้างว่าการห้ามเด็กออกไปแจกสิ่งพิมพ์ย่อมเป็นการบั่นทอนเสรีภาพในการนับถือศาสนา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า รัฐย่อมมีสิทธิที่จะคุ้มครองประโยชน์ของเด็กที่จะได้รับความเป็นอยู่ที่ดี การจำกัดอำนาจปกครองเด็กจึงสามารถกระทำได้ แม้จะมีข้ออ้างว่าได้กระทำเพราะเป็นหน้าที่หรือเกิดจากแรงจูงใจทางศาสนาก็ตาม เพราะกฎหมายแรงงานเด็กมีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ที่เด็กจะได้รับความเป็นอยู่ที่ดี

คดี United States v. Lee (455 U.S.252 (1982)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายซึ่งกำหนดให้นายจ้างจ่ายภาษีสมทบเข้าระบบประกันสังคมไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา แม้จะเป็นนายจ้างและลูกจ้างชาวอามิช (Amish) ซึ่งเชื่อว่าการจ่ายภาษีเข้าระบบประกันสังคมเป็นสิ่งที่ขัดต่อความเชื่อทางศาสนาเพราะตามหลักศาสนากำหนดให้การดูแลคนป่วยและคนสูงอายุเป็นหน้าที่ทางศาสนา การเสียภาษีประกันสังคมจึงเสมือนได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่รัฐบาลก็ตาม แต่ศาลเห็นว่าการกำหนดให้จ่ายภาษีเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการด้านประกันสังคม ศาลได้ย้ำว่าทุกคนไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาโดยไม่มีเงื่อนไข บุคคลไม่อาจอ้างเสรีภาพทางศาสนาอยู่เหนือกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายของรัฐย่อมต้องมีผลผูกพันทุกคนในสังคมโดยไม่จำกัดศาสนา

คดี Employment Division v. Smith (494 U.S.872 (1990)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐออริกอน (Oregon) ที่ห้ามการใช้หรือครอบครอง Peyote (พืชตระกูลกระบองเพชรซึ่งถือเป็นสาร

เสพติด) ไม่ได้เป็นการมุ่งหมายใช้บังคับกับบุคคลที่ครอบครองเพื่อการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาโดยเฉพาะ แต่ใช้บังคับกับทุกคนที่ครอบครองไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม บุคคลจึงไม่สามารถใช้ข้ออ้างทางศาสนา โดยลำพังมาขอร้องการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นอย่างเป็นกลางและใช้บังคับกับบุคคลเป็นการทั่วไปได้ ดังนั้น การที่รัฐปฏิเสธไม่จ่ายค่าชดเชยแก่ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากการใช้ Peyote ในพิธีทางศาสนาของโบสถ์อเมริกันพื้นเมือง (Native American Church) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา

### ๓. หลักเกณฑ์ของศาลที่ใช้ตรวจสอบความชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

เนื่องจากบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) เป็นประโยคสั้นๆ ซึ่งใช้ถ้อยคำกว้างๆ ว่า “รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายรับรองการสถาปนาศาสนาใดศาสนาหนึ่ง” จึงทำให้ประสบปัญหาในการตีความเพื่อปรับใช้กับคดี ดังนั้น ในการตรวจสอบว่าการกระทำของรัฐขัดต่อบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ศาลจึงจำเป็นต้องสร้างเกณฑ์ทดสอบ (Test) ขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เพื่อชี้ขาดตัดสินคดีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เกณฑ์ทดสอบที่ศาลสร้างขึ้นมามีหลายหลักเกณฑ์ด้วยกัน บางเกณฑ์ทดสอบศาลได้นำมาประยุกต์ใช้ในหลายคดี บางเกณฑ์ทดสอบศาลได้นำมาใช้แค่ไม่กี่คดีและมีการสร้างเกณฑ์ทดสอบใหม่ขึ้นมาใช้แทน ซึ่งเกณฑ์ทดสอบที่สำคัญได้แก่เกณฑ์ทดสอบดังต่อไปนี้

#### ๓.๑ เกณฑ์ทดสอบเลมอน

เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจากอุทิวมา “กำแพงแบ่งแยก” ในคดี *Everson v. Board of Education* ซึ่งเป็นการตัดสินคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) ครั้งแรก โดยศาลระบุว่า “ประโยคต่อต้านการสถาปนาศาสนาโดยกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกำแพงแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐ” หนึ่งปีต่อมาในคดี *McCullum v. Board of Education* (333 U.S.203 (1948)) ศาลกล่าวว่า “กำแพงแบ่งแยก” ในคดี *Everson* “จะต้องรักษาไว้ให้สูงและแข็งแรง” คำอุทิวมา “กำแพงแบ่งแยก” ยังคงมีอิทธิพลต่อการพัฒนาหลักกฎหมายแห่งบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ มาตลอดจนถึงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ตามจำนวนคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลที่เพิ่มขึ้น

เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) พัฒนาซ้ำกว่าหลักการแบ่งแยก ศาลเริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์นี้จากคดี *Abington School District v. Schempp* (374 U.S.203 (1963)) ปี ๑๙๖๓ โดยกล่าวว่า การกระทำของรัฐบาลจะชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา หากการกระทำนั้นมี “วัตถุประสงค์ทางกฎหมายเป็นทางโลกและผลกระทบหลักที่ไม่เป็นการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” (a secular legislative purpose and a primary effect that neither advances nor inhibits religion) ต่อจากนั้น ในคดี *Walz v. Tax Commission* (397 U.S.664 (1970)) ปี ๑๙๗๐ ศาลได้ประกบหลักเกณฑ์ที่ว่า การกระทำของรัฐบาลต้องไม่ทำให้เกิดความพันพัวระหว่างรัฐบาลและศาสนามากเกินไป (excessive entanglement between government and religion) (Report for Congress, 2002, p.21)

ในที่สุด คดี Lemon v. Kurtzman (403 U.S.602 (1971)) ปี ๑๙๗๑ เกณฑ์ทดสอบ ๓ ส่วน (thetripartitetest)ได้รับการประกบเติมโดยรู้จักกันในชื่อ “เกณฑ์ทดสอบเลมอน” (Lemon Test) ซึ่งศาลได้สร้างขึ้นจาก “เกณฑ์สะสม” ที่รวบรวมได้จากคดีซึ่งพัฒนาขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบว่ารัฐใช้อำนาจละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาหรือไม่ โดยประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๓ ประการ กล่าวคือ “(๑) กฎหมายจะต้องมีวัตถุประสงค์ทางโลก (secular purpose) (๒) ผลกระทบหลักหรือผลกระทบเบื้องต้นจะต้องไม่เป็นการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา (advancement or inhibition of religion) (๓) กฎหมายต้องไม่ส่งเสริม ‘รัฐบาลที่มีความพัวพันกับศาสนามากเกินไป’ (excessive entanglement with religion)” หากกฎหมายใดไม่ผ่านเกณฑ์ทดสอบเพียงข้อใดข้อหนึ่งใน ๓ ข้อ จะถือว่าไม่ผ่านเกณฑ์ทดสอบเลมอน และถือว่ากฎหมายนั้นละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Stone v. Graham, 449 U.S.39 (1980)) โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) หลักเกณฑ์วัตถุประสงค์ทางโลก

ภายใต้หลักเกณฑ์ “วัตถุประสงค์ทางโลก” (secular purpose) การดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาลที่มี “วัตถุประสงค์ทางโลก” ย่อมไม่ขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แต่หากมาตรการของรัฐบาลถูกนำมาใช้เพื่อ “วัตถุประสงค์ทางศาสนา” การดำรงอยู่ของวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสมนี้เพียงข้อเดียวก็ส่งผลให้การกระทำของรัฐบาลนั้นขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์ “วัตถุประสงค์ทางโลก” จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องผ่านเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ข้ออื่นอีก คดีที่หลักเกณฑ์ “วัตถุประสงค์ทางโลก” ทำหน้าที่ชี้ขาดความชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนานั้นเป็นคดีที่หายาก เพราะเมื่อใดก็ตามที่การกระทำของรัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา มันก็มักจะมีผลเป็นการส่งเสริมศาสนาด้วย และจะขัดต่อรัฐธรรมนูญภายใต้เกณฑ์ทดสอบเลมอน ข้อที่ ๒ (Robert A. Sedler, 2013, p.601) แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นการโต้แย้งการกระทำของรัฐบาลว่ามี “วัตถุประสงค์ทางศาสนา” โดยไม่มี “ผลกระทบเป็นการส่งเสริมศาสนา” ก็มีเป็นคดีตัวอย่างเช่น

คดี Wallace v. Jaffree (472 U.S.38 (1985)) กฎหมายของมลรัฐแอละแบมา (Alabama Statute, § 16-1-20.1) ได้อนุญาตให้โรงเรียนของรัฐทุกแห่งกำหนดเวลาสงบนิ่งชั่วขณะ “เพื่อทำสมาธิหรือสวดมนต์โดยสมัครใจ” ก่อนเริ่มต้นของแต่ละวัน ศาลเห็นว่ากรณีนี้ไม่เพียงแสดงให้เห็นว่ากฎหมาย “ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางโลกอย่างชัดเจน” เท่านั้น แต่ “แท้จริงแล้วกฎหมายนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ทางโลก” เพราะมันแก้ไขเพิ่มเติมขยายความกฎหมายเดิมที่อนุญาตให้ทำสมาธิ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้ขยายให้รวมถึง “การสวดมนต์ด้วยความสมัครใจ” ข้อสรุปที่เป็นไปได้เพียงอย่างเดียวคือเพื่อรองรับกิจกรรมสวดมนต์ของรัฐ ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการสวดมนต์ในโรงเรียนจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้จะไม่มีกรณีพิพจน์ว่ามีการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้

## (๒) หลักเกณฑ์ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา

หลักเกณฑ์ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” (advancement or inhibition of religion) อธิบายว่าการกระทำของรัฐบาลที่มีผลกระทบหลักเป็นการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนาย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญไม่ว่ารัฐบาลจะมีเจตนาให้มีผลกระทบทางศาสนาหรือไม่ก็ตาม ภายใต้หลักเกณฑ์นี้การที่รัฐบาลมีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับศาสนาจะถูกโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญได้โดยง่าย เพราะแม้กฎหมายจะมีวัตถุประสงค์ทางโลกแต่หากมีผลกระทบทางศาสนาก็จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ การผ่านเกณฑ์ผลกระทบจึงเป็นเรื่องยาก แต่อย่างไรก็ตาม การใช้หลักเกณฑ์ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” เพียงหลักเกณฑ์เดียวเป็นเรื่องยากที่จะสามารถชี้ขาดประเด็นปัญหาบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากการยุ่งเกี่ยวของรัฐบาลในเรื่องศาสนาส่วนใหญ่มิใช่เป็นการ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” ในบางระดับ การยุ่งเกี่ยวของรัฐบาลในเรื่องศาสนาบางอย่าง เช่น การสวมตนในโรงเรียน หรือการอ่านพระคัมภีร์ในชั้นเรียน ย่อมมีผลกระทบหลักเป็นการส่งเสริมศาสนาและดูเหมือนจะไม่มีผลกระทบอย่างอื่นอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน

แต่การยุ่งเกี่ยวกับศาสนาของรัฐบาลในหลายเรื่องก็อาจเป็นการส่งเสริมวัตถุประสงค์ทางโลกบางอย่างด้วย และย่อมจะมี “ผลกระทบทางโลก” นอกเหนือไปจาก “ผลกระทบทางศาสนา” ซึ่งอาจเรียกว่ามี “ผลกระทบแบบคู่ขนาน” ตัวอย่างเช่น กรณีที่รัฐให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่โรงเรียนของศาสนจักร นอกจากจะมีผลกระทบเป็นการ “ส่งเสริมศาสนา” เพราะมันสนับสนุนด้านศาสนาของการศึกษาในโรงเรียนของศาสนจักรแล้ว มันยังมีผลกระทบทางโลกโดยการ “ส่งเสริมการศึกษา” ในฐานะที่มันสนับสนุนด้านทางโลกของการศึกษาในโรงเรียนของศาสนจักรด้วย และมันช่วยแบ่งเบาภาระของโรงเรียนรัฐบาลในการทำหน้าที่การให้ความรู้แก่เด็กนักเรียนในโรงเรียนของศาสนจักร ในสถานการณ์เช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ที่จะตัดสินว่าสิ่งไหนเป็น “ผลกระทบหลัก” เนื่องจากความช่วยเหลือดังกล่าวมีผลต่อทั้งทางศาสนาและทางโลก ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือความช่วยเหลือดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ การประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” ศาลจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาหลักเสริมขึ้นมาเพื่อช่วยในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการยุ่งเกี่ยวของรัฐบาลมีผลเป็นการ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” หรือไม่ ดังนั้นแนวคำพิพากษาของศาลในประเด็นเฉพาะต่างๆ ของคดี บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาจึงมีอิทธิพลต่อการชี้ขาดของศาลในปัญหา นี้ แม้ว่าศาลประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” อย่างชัดเจนในหลายคดี แต่ก็มีเพียงคดีที่จำกัดเท่านั้นที่หลักเกณฑ์นี้ในตัวมันเองสามารถชี้ขาดคดีข้อพิพาทคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาได้ ผลที่ได้รับในคดี “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” ส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้หลักเสริมของศาลและแนวคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้ขาดว่าการกระทำของรัฐบาลนั้นมีผลกระทบหลักเป็นการ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” หรือไม่ (Robert A. Sedler, 2013, pp.603-604)

(๓) หลักเกณฑ์พัวพันมากเกินไป

หลักเกณฑ์ “พัวพันมากเกินไป” (excessive entanglement) อธิบายว่าการกระทำของรัฐบาลที่ “พัวพันมากเกินไป” กับศาสนาเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา โดยหลักเกณฑ์นี้มีจุดกำเนิดในคดีเก่าที่เกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของโบสถ์และข้อพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินของโบสถ์ในคดีเหล่านั้นศาลได้ตัดสินว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาห้ามไม่ให้ศาลแพ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องหลักคำสอนหรือนโยบายทางศาสนาและทำให้ศาลต้องส่งข้อพิพาทเหล่านั้นไปให้หาข้อยุติโดยคณะไต่สวนที่มีอำนาจตามลำดับชั้นของศาสนจักร (Gonzalez v. Roman Catholic Archbishop of Manila, 280 U.S.1 (1929) ; Watson v. Jones, 80 U.S.679 (1871)) สำหรับหลักเกณฑ์ “พัวพันมากเกินไป” ในรูปแบบปัจจุบันถูกประกบและประยุกต์ใช้โดยศาลในคดี Lemon v. Kurtzman (Robert A. Sedler, 2013, p.604)

ในคดี Lemon v. Kurtzman (๔๐๓ U.S.๖๐๒ (๑๙๗๑)) กฎหมายของมลรัฐโรดไอแลนด์ (Rhode Island) กำหนดให้เพิ่มเงินเดือนให้ครูในโรงเรียนเอกชนโดยมีข้อกำหนดว่าห้ามสอนวิชาศาสนานั้นมีผลทำให้ครูในโรงเรียนเอกชนซึ่งส่วนใหญ่สอนอยู่ในโรงเรียนของคริสตจักรคาทอลิกได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้เป็นพิเศษ เนื่องจากโรงเรียนของคริสตจักรคาทอลิกถือเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจทางศาสนา กฎหมายฉบับนี้จึงส่งเสริมให้รัฐเข้าพัวพันกับกิจการของคริสตจักรซึ่งขัดต่อหลักเกณฑ์ข้อที่ ๓ (พัวพันมากเกินไป) จึงละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ส่วนกฎหมายของมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) ที่ช่วยเหลือเรื่องเงินเดือนและอุปกรณ์การสอนของครูในโรงเรียนเอกชนโดยมีข้อกำหนดว่าห้ามสอนวิชาศาสนา ซึ่งครูในโรงเรียนเอกชนส่วนใหญ่สอนอยู่ในโรงเรียนของคริสตจักรคาทอลิก จึงละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาด้วยเหตุผลเดียวกัน

ผลที่เกิดขึ้นในคดี Lemon v. Kurtzman แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างหลักเกณฑ์ “ส่งเสริมหรือกีดกันศาสนา” กับหลักเกณฑ์ “พัวพันมากเกินไป” โครงการเพิ่มเงินเดือนให้ครูโรงเรียนเอกชนขัดต่อเกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๓ เนื่องจากความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงมิให้โครงการนี้เป็นโมฆะภายใต้เกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๒ (ผลกระทบที่เป็นการส่งเสริมศาสนา) จึงทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีมาตรการติดตามตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจว่าครูที่ได้รับเงินเพิ่มจะสอนเฉพาะวิชาทางโลก รัฐบาลจึงได้กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับครูและข้อกำหนดการส่งข้อมูลทางการเงินและการตรวจสอบประวัติของโรงเรียน ต่อเนื่องไปถึงการตรวจสอบติดตามโรงเรียนในอุปถัมภ์ของคริสตจักรภายใต้โครงการนี้ แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการตรวจสอบติดตามโครงการโดยธรรมชาติของมันจะส่งผลให้โครงการนี้เกิด “การพัวพันที่มากเกินไปและยาวนานระหว่างรัฐกับศาสนจักร” ตามเกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๓ จึงทำให้โครงการนี้ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

ศาลได้ใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon test) เป็นเครื่องมือหลักในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาในช่วงปี ๑๙๗๑ ถึงปี ๑๙๘๕ แต่อย่างไรก็ตาม เกณฑ์ทดสอบเลมอนในตัวเองไม่ได้เป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมซึ่งจะสามารถนำมาใช้ตัดสินชี้ขาดประเด็น

ปัญหาบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ทั้งหมด การประยุกต์ใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนจะต้องใช้ร่วมกับหลักเกณฑ์เสริมอื่นๆ และแนวคำพิพากษาของศาลในแต่ละเรื่องของคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Robert A. Sedler, 2013, p.599) และต่อมาการใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนในคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาบางประเภทดูเหมือนจะได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ ศาลจึงได้ตัดแปลงเกณฑ์ทดสอบเลมอนเพื่อใช้กับบางคดี และได้สร้างเกณฑ์ทดสอบอื่นขึ้นมาเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ชี้ขาดในบางคดี แต่กระนั้นเกณฑ์ทดสอบเลมอนก็อยู่รอดมาถึง ๔ ทศวรรษ (Max Guirguis, 2013, pp.81-82)

### ๓.๒ เกณฑ์ทดสอบการรับรองศาสนา

เกณฑ์ทดสอบการรับรองศาสนา (Endorsement Test) อธิบายว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาลจะขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) หากปรากฏว่าการนั้นทำให้วิญญูชน (reasonable observer) เข้าใจได้ว่ารัฐรับรองศาสนาหรือไม่ยอมรับศาสนา (endorse or disapprove of religion) เกณฑ์ทดสอบนี้เสนอโดยผู้พิพากษาโอคอนเนอร์ (O'Connor) ในคดี Lynch v. Donnelly (465 U.S.668 (1984)) โดยเห็นว่ารัฐจะต้องปราศจากการยึดมั่นในศาสนาไม่ว่าในทางใดกับสถานะของบุคคลในชุมชนทางการเมือง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสื่อความหมายถึงคนที่มีความเชื่อทางศาสนาแตกต่างออกไปว่าพวกเขาเป็นคนนอก ไม่ใช่สมาชิกโดยสมบูรณ์ของชุมชนทางการเมือง และสื่อความหมายถึงคนที่มีความเชื่อทางศาสนาแบบเดียวกันว่าพวกเขาเป็นบุคคลภายใน เป็นสมาชิกพิเศษของชุมชนทางการเมือง โดยเกณฑ์ทดสอบการรับรองศาสนามักจะถูกนำมาใช้ร่วมกับเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) โดยการปรับเข้ากับหลักเกณฑ์ ๒ ข้อแรกว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐมีวัตถุประสงค์หรือผลกระทบหลักเป็นการรับรองหรือไม่ยอมรับศาสนาหรือไม่ ซึ่งศาลมักจะนำมาใช้ในคดีการจัดแสดงเกี่ยวกับศาสนา โดยรัฐบาล ตัวอย่างเช่น

คดี County of Allegheny v. ACLU (492 U.S. 533 (1989)) ศาลตัดสินว่าการที่รัฐอนุญาตให้มีการจัดแสดงฉากประสูติพระเยซู (Nativity Scene/crèche) ในวันคริสต์มาสในอาคารของรัฐบริเวณโถงบันไดโดยองค์กรทางศาสนาเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากมีผลกระทบหลักเป็นการรับรองความเชื่อของศาสนาคริสต์เป็นพิเศษ ส่วนการแสดงสัญลักษณ์เชิงเทียนของชาวยิว (Hanukkah Menorah) ในคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการจัดแสดงควบคู่ไปกับต้นคริสต์มาสและสัญลักษณ์เกี่ยวกับสันติภาพโดยไม่มีลักษณะเป็นการรับรองศาสนาคริสต์หรือยิวโดยเฉพาะ แต่เป็นการแสดงออกในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของเทศกาลในช่วงฤดูหนาว จึงไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

คดี Van Orden v. Perry (545 U.S.677 (2005)) ศาลตัดสินว่า การจัดแสดงบัญญัติสิบประการ (Ten Commandments) ใบบอนอนุสาวรีย์ของเอกชนที่มอบให้รัฐ โดยรัฐเป็นผู้จัดหาสถานที่ให้สร้างขึ้นในพื้นที่ลานหน้าศาลว่าการเมืองออสติน (Austin) มลรัฐเท็กซัส (Texas) ไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เพราะในพื้นที่ของศาลว่าการเมืองอนุสาวรีย์ทั้งหมด ๑๗ แห่ง หนึ่งในนั้นคืออนุสาวรีย์บัญญัติสิบประการ และยังมีเครื่องหมายทางประวัติศาสตร์ อนุสรณ์สถานบุคคล และเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์

ที่สร้างอัตลักษณ์ของชาวเท็กซัส จึงเป็นการแสดงความหมายทางประวัติศาสตร์และสังคมมากกว่าการรับรองศาสนา

แต่คดี *McCreary County v. ACLU of Kentucky* (545 U.S.844 (2005)) ซึ่งตัดสินในปีเดียวกับคดี *Van Orden v. Perry* ศาลเห็นว่า การจัดแสดงภาพบัญญัติสิบประการ (Ten Commandments) ไว้ในนิทรรศการ “รากฐานของกฎหมายและรัฐบาลอเมริกัน” ในบริเวณศาลของมลรัฐเคนทักกี (Kentucky) ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากการแสดงสัญลักษณ์ทางศาสนาโดยลำพังปราศจากสิ่งอื่นที่สื่อถึงวัตถุประสงค์ทางโลก ศาลไม่พบการแสดงร่วมกับข้อความทางโลกเพราะขาดการเชื่อมโยงข้อมูลทางประวัติศาสตร์กับบัญญัติสิบประการ การจัดแสดงดังกล่าวจึงเป็นการรับรองศาสนาที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

### ๓.๓ เกณฑ์ทดสอบการบังคับ

เกณฑ์ทดสอบการบังคับ (Coercion Test) เกิดขึ้นในคดี *County of Allegheny v. ACLU* โดยผู้พิพากษาเคนเนดี (Kennedy) ได้กล่าวในความเห็นแย้งว่า กฎหมายหรือการกระทำของรัฐจะขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) หากเป็นการให้ความช่วยเหลือศาสนาโดยตรง ในลักษณะเป็นการสถาปนาศาสนาประจำรัฐ หรือเป็นการบังคับบุคคลให้สนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในศาสนา โดยผู้พิพากษาเคนเนดีแยกแยะการสนับสนุนศาสนาและการสถาปนาศาสนาออกจากกัน การกระทำที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาต้องมีลักษณะเป็นการสถาปนาศาสนาด้วยมิใช่เป็นเพียงการสนับสนุนศาสนาในลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของสังคม เนื่องจากเมื่อใดก็ตามที่รัฐต้องการสถาปนาศาสนา เมื่อนั้นรัฐย่อมต้องบังคับบุคคลไม่ทางตรงก็ทางอ้อม เช่น การจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการสถาปนาศาสนา เป็นต้น ดังนั้น ภายใต้เกณฑ์ทดสอบการรับรองรัฐบาลจึงอาจอนุญาตให้มีการสร้างสัญลักษณ์ทางศาสนาในโรงเรียนของรัฐหรือสถานที่ราชการได้ ทั้งนี้ เกณฑ์ทดสอบการบังคับได้ถูกนำมาใช้ใน ๒ คดีในเวลาต่อมา กล่าวคือ

คดี *Lee v. Weisman* (505 U.S.877 (1992)) ศาลตัดสินว่าการที่มลรัฐโรดไอแลนด์ (Rhode Island) อนุญาตให้ครูใหญ่เชิญนักบวชศาสนายิว (Rabbi) มาสวดอวยพรในพิธีสำเร็จการศึกษาในโรงเรียนของรัฐ แม้ว่าโรงเรียนจะไม่บังคับให้นักเรียนต้องเข้าร่วมพิธีดังกล่าว แต่โดยที่พิธีสำเร็จการศึกษามีความสำคัญในทางปฏิบัติและเป็นสัญลักษณ์ของการสำเร็จการศึกษา ทำให้การเข้าร่วมพิธีดังกล่าวกลายเป็นการบังคับให้นักเรียนที่เห็นต่างทางศาสนาต้องตกอยู่ในภาวะลำบากที่ต้องเลือกเข้าร่วมหรือคัดค้านการเข้าร่วมพิธีโดยไม่จำเป็น ซึ่งขัดต่อเกณฑ์ทดสอบการบังคับ ดังนั้น การให้ผู้สอนศาสนายิวเข้าร่วมสวดอวยพรในพิธีสำเร็จการศึกษาจึงเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกผู้สอนศาสนาและควบคุมเนื้อหาของบทสวดโดยประธานคณะกรรมการดังกล่าวเท่ากับเป็นการรับรองศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นพิเศษกว่าศาสนาอื่น

คดี *Santa Fe Indep. Sch. Dist. v. Doe* (530 U.S.290 (2000)) ศาลตัดสินว่าข้อกำหนดของโรงเรียนรัฐในมลรัฐเท็กซัส (Texas) ที่อนุญาตให้นักเรียนนำสวดในงานฟุตบอลของโรงเรียนก่อนเริ่มการ

แข่งขันเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากการสวดมนต์ในสถานที่ของโรงเรียน ในกิจกรรมที่โรงเรียนสนับสนุน โดยตัวแทนนักเรียนเป็นผู้นำสวดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการโรงเรียน จึงเป็นการพูดสื่อสารต่อสาธารณะ (public speech) ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ และเกิดขึ้นในอาณานิคมทรัพย์สินของรัฐโดยมีรัฐเป็นผู้สนับสนุนกิจกรรม ไม่ได้เป็นการพูดส่วนตัว และการสวดมนต์ดังกล่าวกระทำขึ้นโดยไม่คำนึงถึงความเชื่อหรือไม่เชื่อในศาสนาของผู้ฟัง แม้จะไม่มี การบังคับให้นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรมโดยตรง แต่นักเรียนบางส่วนก็ต้องเข้าร่วมเพราะเป็นข้อกำหนดส่วนหนึ่งของวิชาเรียนซึ่งเป็นสิ่งกระตุ้นให้นักเรียนเข้าร่วมกิจกรรม ดังนั้นมันจึงมีวัตถุประสงค์เป็นการบังคับนักเรียนผู้ฟังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ศาลมักจะใช้เกณฑ์ทดสอบการบังคับในคดีเกี่ยวกับกิจกรรมทางศาสนาในโรงเรียนของรัฐ โดยให้ความหมายของ “การบังคับ” ที่ใช้กับเด็กนักเรียนในความหมายอย่างกว้างรวมถึงการกดดันทางอ้อมด้วย ซึ่งหากเป็นกรณีของผู้ใหญ่การกดดันทางอ้อมจะไม่ถือเป็นการบีบบังคับ เกณฑ์ทดสอบการบังคับจึงได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษาเสียงข้างมากเฉพาะกรณีกิจกรรมทางศาสนาในโรงเรียนของรัฐเท่านั้น (Noah C. Chauvin, 2019, pp.350-353) ส่วนการใช้เกณฑ์ทดสอบการบังคับเป็นมาตรฐานทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนานั้นนักทฤษฎีการปกครองวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นเกณฑ์ทดสอบที่ลุ่มเหลว ตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษาโอคอนเนอร์ (O'Connor) วิจารณ์ว่าการใช้เกณฑ์ทดสอบการบังคับทำให้รัฐบาลสามารถเข้าข้างศาสนาใดโดยเฉพาะหรือสื่อความหมายถึงการรับรองศาสนาได้เพราะมีวิธีการอื่นที่ไม่ต้องมีการบังคับ นอกจากนี้ การใช้เกณฑ์ทดสอบการบังคับจะทำให้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนามีความหมายซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา (เนื่องจากการละเมิดบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาจะต้องมีการบังคับทางศาสนา) หรือผู้พิพากษาเซาเทอร์ (Souter) ได้วิจารณ์ว่า การใช้เกณฑ์ทดสอบการบังคับจะทำให้บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเป็นบทบัญญัติที่ไร้ค่า (Report for Congress, 2002, p.35) เพราะการบังคับในเรื่องศาสนาเป็นการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนาอยู่แล้ว

## ๔. หลักกฎหมายแห่งบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

ในการตรวจสอบความชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) ศาลฎีกาได้สร้างเกณฑ์ทดสอบ (Test) ขึ้นมาหลายหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ตัดสินชี้ขาดคดี ทำให้มาตรฐานของศาลที่ใช้ตัดสินคดีมีหลายมาตรฐาน ดังที่นักกฎหมายท่านหนึ่งกล่าวว่า “ศาลใช้มาตรฐานที่แตกต่างกันในการตัดสินคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เป็นเรื่องปกติที่ศาลพัฒนามาตรฐานขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะเมื่อมาตรฐานที่ดำรงอยู่จะนำไปสู่ผลของคดีที่สับสน แต่กระนั้นศาลก็ไม่เต็มใจที่จะตัดสินกลับหลักมาตรฐานเดิมอย่างชัดเจน สิ่งนี้ได้นำไปสู่ผลที่แปลกประหลาดในคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาซึ่งผู้พิพากษามักจะประยุกต์ใช้มาตรฐานเก่าในบริบทใหม่ หรือคิดค้นขึ้นใหม่ทั้งหมด” (Noah C. Chauvin, 2019, pp.343-344) ดังนั้นจึงทำให้หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ตัดสินคดีดูเหมือนจะไม่มี ความต่อเนื่อง

และอาจมีความขัดแย้งกัน แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยรวมแล้วบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาได้รับการตีความโดยศาลเพื่อปกป้อง ๒ คุณค่าหลัก คือ (๑) การแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ (๒) ความเป็นกลางของรัฐในเรื่องศาสนา (Frederick Mark Gedicks, 2002, p.1071) ซึ่งการปกป้อง ๒ คุณค่านี้ได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา กล่าวคือ

#### ๔.๑ หลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ

หลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐเป็นแนวความคิดที่อธิบายรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐที่เหมาะสมซึ่งได้รับการยอมรับโดยศาลฎีกาเมื่อได้ตัดสินคดีบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาที่สำคัญเป็นครั้งแรกในคดี *Everson v. Board of Education* (330 U.S.1 (1947)) โดยศาลได้สรุปเชิงทฤษฎีซึ่งเป็นหนึ่งในข้อความที่ถูกอ้างถึงบ่อยที่สุดของหลักนิติศาสตร์บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ซึ่งกล่าวว่า

“ประโยค ‘สถาปนาศาสนา’ ของบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ หมายถึงอย่างน้อยที่สุดคือสิ่งนี้ : มลรัฐและรัฐบาลกลางไม่สามารถสถาปนาศาสนาจักรได้ ไม่สามารถผ่านกฎหมายที่ช่วยเหลือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ช่วยเหลือทุกศาสนา หรือช่วยเหลือศาสนาหนึ่งมากกว่าศาสนาอื่น ไม่สามารถบังคับหรือมีอิทธิพลต่อบุคคลที่จะให้ไปโบสถ์หรือไม่ไปโบสถ์ที่ฝืนต่อความประสงค์ของเขา หรือบังคับให้บุคคลยอมรับความเชื่อหรือไม่เชื่อในศาสนาใด ๆ ไม่มีบุคคลใดถูกลงโทษเพราะเข้าร่วมหรือยอมรับความเชื่อทางศาสนาหรือไม่เชื่อในศาสนา เข้าร่วมโบสถ์หรือไม่เข้าร่วม ไม่ต้องเสียภาษีจำนวนใดๆ ไม่ว่ามากหรือน้อย เพื่อสนับสนุนกิจกรรมหรือสถาบันทางศาสนา ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไรก็ตาม หรือรูปแบบใดก็ตาม ที่บุคคลรับมาเพื่อใช้สอนหรือปฏิบัติทางศาสนา ทั้งมลรัฐและรัฐบาลกลางไม่สามารถมีส่วนร่วมในกิจการขององค์กรหรือกลุ่มทางศาสนาใด ๆ ไม่ว่าโดยเปิดเผยหรือโดยลับ และในทางกลับกันด้วย ในคำพูดของเจฟเฟอร์สัน บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาโดยกฎหมายมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้าง ‘กำแพงแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรและรัฐ’” (330 U.S.1 (1947) at 15-16)

ในคดีนี้ศาลฎีกาได้เน้นถึงความสำคัญของหลักการแบ่งแยก (Separationism) ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา และหลังจากนั้นหลักการแบ่งแยกก็ได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินคดีของศาลในช่วง ๓ ทศวรรษแรก โดยศาลได้ตัดสินว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาลที่เป็นการให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนความเชื่อทางศาสนาและการปฏิบัติทางศาสนาเป็นการกระทำที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยก ดังตัวอย่างคดีเช่น

คดี *McCullum v. Board of Education* (333 U.S.203 (1948)) ศาลตัดสินว่า การที่คณะกรรมการการศึกษาอนุญาตให้มีโครงการว่าจ้างครูสอนศาสนาจากภายนอกให้มาสอนศาสนารายสัปดาห์ในโรงเรียนของรัฐโดยใช้อาคารเรียนถือเป็นการใช้ทรัพย์สินซึ่งได้รับสนับสนุนจากเงินภาษีเพื่อการสอนศาสนาและเป็นการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างโรงเรียนของรัฐและองค์กรทางศาสนา ศาลถือว่าโครงการนี้ใช้ระบบโรงเรียนของรัฐที่ได้รับการสนับสนุนด้านภาษีเพื่อช่วยกลุ่มทางศาสนาในการ

เผยแพร่ความเชื่อความศรัทธา เป็นการละเมิดบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ ที่ “สร้างกำแพงแบ่งแยกระหว่างศาสนจักรกับรัฐซึ่งต้องรักษาไว้ให้สูงและแข็งแรง” โครงการสอนศาสนานี้จึงละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

คดี *Torcaso v. Watkins* (367 U.S.488 (1961)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐแมริแลนด์ (Maryland) ที่กำหนดว่าให้ผู้สมัครเป็นโนตารีพับลิก (Notary Public) ต้องประกาศตนว่าเชื่อถือในพระเจ้า เป็นการทดสอบทางศาสนา (Religious Test) ที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากการสนับสนุนความเชื่อในพระเจ้ามากกว่าความเชื่ออื่น แม้มลรัฐแมริแลนด์จะอ้างว่าคำสาบานตามกฎหมายไม่ได้บังคับให้พลเมือง “เชื่อหรือไม่เชื่อ” แต่จะบังคับเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะโดยสมัครใจ เพื่อยืนยันความเชื่อในพระเจ้าและไม่มีใครถูก “บังคับให้ดำรงตำแหน่ง” แต่ศาลเห็นว่า “การไม่ถูกบังคับให้ดำรงตำแหน่งสาธารณะไม่อาจเป็นข้ออ้างในการกีดกันเขาจากตำแหน่งโดยใช้กฎเกณฑ์ของรัฐที่ถูกห้ามโดยรัฐธรรมนูญ”

คดี *Engel v. Vitale* (370 U.S.421 (1962)) ศาลตัดสินว่าการที่มลรัฐนิวยอร์ก (New York) สั่งการให้โรงเรียนของรัฐนำบทสวดอ่อนน้อมขอพรจากพระเจ้าของทางราชการให้นักเรียนสวดในห้องเรียน ก่อนเรียนในแต่ละวันนั้นถือเป็นกิจกรรมทางศาสนาซึ่งละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แม้จำเลยจะอ้างว่าบทสวดดังกล่าวใช้คำว่า “Almighty God” โดยไม่ได้เจาะจงนิกายศาสนาใดศาสนาหนึ่ง และการสวดจะเป็นไปโดยหลักความสมัครใจของนักเรียนก็ตาม แต่ศาลอธิบายว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาไม่ได้หมายความว่าความเฉพาะการบังคับของรัฐโดยตรงกับบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการให้ใช้อำนาจการสนับสนุน และการเชิดชูของรัฐบาลที่วางตนอยู่เบื้องหลังความเชื่อทางศาสนาด้วย จึงไม่ใช่หน้าที่ของรัฐบาลที่จะเขียนบทสวด

คดี *Abington School District v. Schempp* (347 U.S.203 (1963)) ศาลตัดสินว่าการที่กฎหมายของมลรัฐเพนซิลเวเนีย (Pennsylvania) กำหนดให้นักเรียนในโรงเรียนของรัฐอ่านข้อความในคัมภีร์ไบเบิลก่อนเริ่มเรียนในแต่ละวันเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากกิจกรรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมในหลักสูตรการศึกษาของนักเรียนที่เข้าเรียนตามกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ การอ่านข้อความในคัมภีร์เป็นกิจกรรมทางศาสนาที่ไม่มีเหตุผลทางโลก ทั้งการปฏิบัติและข้อกฎหมายดังกล่าวละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แม้จะไม่เป็นการบังคับให้ปฏิบัติ เพราะรัฐบาลจะส่งเสริมศาสนาโดยการกำหนดให้มีการปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาของบางศาสนาหรือนิยมศาสนาคริสต์มากกว่าศาสนาอื่นมิได้

คดี *Epperson v. Arkansas* (393 U.S.97 (1968)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐอาร์คันซอ (Arkansas) ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้มีการสอนทฤษฎีวิวัฒนาการ (Theory of Evolution) ในโรงเรียนของรัฐเป็นกฎหมายที่พยายามส่งเสริมหลักคำสอนทางศาสนาจึงละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากกฎหมายนี้มีพื้นฐานมาจากความเชื่อของชาวคริสต์โดยเฉพาะซึ่งรู้สึกว่าทฤษฎีวิวัฒนาการขัดแย้งโดยตรงกับเรื่องราวการกำเนิดมนุษย์ในคัมภีร์ไบเบิล การใช้อำนาจของรัฐในการห้ามมิให้มีการสอนเนื้อหาที่เป็นที่น่ารังเกียจของกลุ่มนิกายศาสนาใด ๆ โดยเฉพาะเป็นการสถาปนาศาสนาที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

หลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ดังนั้น แม้ว่าศาลจะสร้างเกณฑ์ทดสอบต่างๆ (Test) ขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ตัดสินคดี แต่บางหลักเกณฑ์ก็เป็นเครื่องมือวิเคราะห์ที่สนับสนุนหลักการแบ่งแยก ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ข้อที่ ๒ ซึ่งอธิบายว่ากฎหมายที่มีผลกระทบหลักเป็นการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนาถือเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาโดยไม่ต้องพิจารณาเจตนาของรัฐบาลว่าต้องการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนาหรือไม่นั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่สนับสนุนหลักการแบ่งแยก (Robert A. Sedler, 2013, pp.๖๐๒-๖๐๓) หรือหลักเกณฑ์ข้อที่ ๓ ซึ่งอธิบายว่ากฎหมายจะต้องไม่ส่งเสริมให้รัฐเข้าไปพัวพันกับศาสนา มากจนเกินไปก็เป็นหลักเกณฑ์ที่สนับสนุนหลักการแบ่งแยก (Daniel O. Conkle, 2000, p.16)

ดังนั้น จึงมีนักกฎหมายหลายท่านที่เห็นว่าเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) เป็นหลักเกณฑ์ที่สนับสนุนหลักการแบ่งแยก (Separationism) (Steven G. Gey, 2006, p.773) แม้จะไม่นำไปสู่การแบ่งแยกเด็ดขาด (strict separation) ก็ตาม แต่การใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนในการวิเคราะห์ก็ทำให้ได้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกมากกว่าการใช้เกณฑ์ทดสอบการรับรอง (Endorsement Test) และเกณฑ์ทดสอบการบังคับ (Coercion Test) (Ivan E. Bodensteiner and Alex Geisinger, 2007, p.82) ซึ่งหากพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลหลังจากศาลได้สร้างเกณฑ์ทดสอบเลมอนขึ้นมาและได้ประยุกต์ใช้ในหลายคดี ความเห็นเช่นนี้น่าจะถูกต้อง เนื่องจากคดีที่ศาลได้ใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปรากฏว่าผลของคดีสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ ดังตัวอย่างคดีเช่น

คดี Stone v. Graham (449 U.S.39 (1980)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐเคนตักกี (Kentucky) ซึ่งกำหนดให้ปิดสำเนาบัญญัติสิบประการ (Ten Commandments) บนผนังห้องเรียนในโรงเรียนของรัฐเป็นกฎหมายที่ไม่มีวัตถุประสงค์ทางโลกตามหลักเกณฑ์ข้อแรกของเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) จึงไม่ชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา โดยเห็นว่าข้อกำหนดที่ให้ปิดสำเนาบัญญัติสิบประการบนผนังห้องเรียนเป็นเรื่องทางศาสนาโดยธรรมชาติและไม่ได้ทำหน้าที่ทางการศึกษา แม้ว่าสำเนาบัญญัติสิบประการจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาคเอกชนโดยสมัครใจแต่ก็ไม่ใช้สาระสำคัญแต่อย่างใด เพียงแค่อาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นการสนับสนุนอย่างเป็นทางการโดยรัฐบาลที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

คดี Edwards v. Aguillard (482 U.S.578 (1987)) ศาลตัดสินว่ากฎหมายของมลรัฐลุยเซียนา (Louisiana) ซึ่งกำหนดว่าในโรงเรียนรัฐบาลแห่งใดมีการสอนวิทยาศาสตร์ในเรื่องทฤษฎีวิวัฒนาการ (Theory of Evolution) จะต้องสอนทฤษฎีพระเจ้าทรงสร้าง (Creationism) ด้วย เป็นกฎหมายที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากความเป็นมาของการตรากฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะจำกัดการสอนทฤษฎีวิวัฒนาการและปกป้องทฤษฎีพระเจ้าทรงสร้างซึ่งเป็นทฤษฎีที่มาจากมุมมองทางศาสนา โดยมีเจตนาสนับสนุนเรื่องศาสนาโดยการเข้ามากำหนดเนื้อหาวิชาเสียใหม่เพื่อรับรองหลักคำสอนทางศาสนา จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะโดยไม่มีวัตถุประสงค์ทางโลก จึงละเมิดเกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๑

คดี Texas Monthly, Inc. v. Bullock (489 U.S.1 (1989)) ศาลตัดสินว่าการที่มลรัฐเท็กซัส (Texas) ยกเว้นภาษีการขายให้แก่สิ่งพิมพ์ที่ตีพิมพ์หรือเผยแพร่โดยองค์กรทางศาสนาในขณะที่สิ่งพิมพ์อื่นๆ ต้องจ่ายภาษีนี้ ถือว่าเป็นการอุดหนุนทางการเงินแก่องค์กรทางศาสนาโดยเฉพาะโดยใช้วิธีการยกเว้นภาษี ศาลอ้างถึงเกณฑ์ทดสอบเลมอนซึ่งระบุว่ากฎหมายต้องมีวัตถุประสงค์ทางโลก แต่ในกรณีนี้การยกเว้นภาษีไม่ได้มีวัตถุประสงค์ทางโลก เพราะมันไม่สามารถจัดอุปสรรคสำคัญในการใช้เสรีภาพทางศาสนาเนื่องจาก การจัดเก็บภาษีสิ่งพิมพ์ทางศาสนาไม่ได้ขัดขวางการใช้เสรีภาพทางศาสนาขององค์กรทางศาสนา รัฐจึงไม่สามารถยกเว้นภาษีสำหรับสิ่งพิมพ์ทางศาสนาในขณะที่ยังคงเก็บภาษีสิ่งพิมพ์ที่ไม่เกี่ยวกับศาสนา การใช้กลไกของรัฐเพื่อให้ผู้เผยแพร่ศาสนาได้เปรียบผู้เผยแพร่ที่ไม่เกี่ยวข้องับศาสนาเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

### ๔.๒ หลักความเป็นกลาง

แม้ว่าในคดี Everson v. Board of Education (330 U.S.1 (1947)) ศาลฎีกาจะเน้นถึงความสำคัญของ “หลักการแบ่งแยก” (Separationism) แต่ในคดีดังกล่าวศาลก็ได้กล่าวถึง “หลักความเป็นกลาง” (Neutrality) ด้วย โดยกล่าวว่า “[บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ ] กำหนดให้รัฐต้องเป็นกลางในความสัมพันธ์ของตนกับกลุ่มของผู้ที่เชื่อและไม่เชื่อในศาสนา มันไม่ต้องการให้รัฐเป็นศัตรู อำนาจรัฐจะไม่นำมาใช้เพื่อเป็นอุปสรรคต่อศาสนามากกว่าที่จะเป็นประโยชน์ต่อพวกเขา” และศาลก็ได้ใช้หลักความเป็นกลางในการตัดสินคดีนี้โดยเห็นว่ากฎหมายของมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) ที่ให้เงินทดแทนค่าเดินทางแก่ผู้ปกครองในการส่งบุตรหลานไปกลับโรงเรียนซึ่งรวมถึงโรงเรียนเอกชนที่ส่วนใหญ่เป็นโรงเรียนคาทอลิกไม่ขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากเป็นการให้เงินทดแทนสำหรับค่าเดินทางของนักเรียนทุกคนโดยไม่คำนึงถึงศาสนา และเป็นการจ่ายแก่ผู้ปกครองไม่ใช่องค์กรทางศาสนา

ในคดี Epperson v. Arkansas (393 U.S.97 (1968)) ศาลได้กล่าวถึงหลักความเป็นกลางของรัฐในเรื่องศาสนาโดยระบุว่า “รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มลรัฐ และประเทศของเรา จะต้องเป็นกลางในเรื่องของทฤษฎี หลักคำสอน และการปฏิบัติทางศาสนา มันไม่อาจเป็นปฏิปักษ์ต่อศาสนาใด ๆ หรือเพื่อสนับสนุนศาสนาใด ๆ และอาจไม่ช่วยเหลือ อุปถัมภ์ หรือส่งเสริมศาสนาหรือทฤษฎีทางศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือแม้แต่ต่อต้านฝ่ายตรงข้าม บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ ได้สร้างพันธะรัฐบาลที่เป็นกลางระหว่างศาสนาและศาสนา และระหว่างศาสนาและที่ไม่ใช่ศาสนา” (393 U.S.97 (1968) at 103-104) และในคดี Wallace v. Jaffree (472 U.S.38 (1985)) ศาลกล่าวว่า บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนากำหนดให้รัฐต้องเป็นกลางในเรื่องศาสนา รัฐบาลไม่อาจเชิดชูศาสนาเหนือกว่าความคิดอื่นที่ไม่ใช่ศาสนา และไม่อาจสนับสนุนศาสนาใดศาสนาหนึ่งเหนือศาสนาอื่นได้

ศาลได้เริ่มใช้หลักความเป็นกลางในคดีเกี่ยวกับการแสดงออกทางศาสนาโดยเอกชนที่ต้องใช้ทรัพยากรสาธารณะ โดยเห็นว่าหากเป็นกรณีที่กลุ่มบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวกับศาสนาสามารถเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะเพื่อการแสดงออกที่มีวัตถุประสงค์ไม่เกี่ยวกับศาสนาเป็นการทั่วไปแล้ว รัฐจะต้องให้กลุ่มทางศาสนาสามารถเข้าถึงทรัพยากรสาธารณะเพื่อใช้ในการแสดงออกที่มีวัตถุประสงค์ทางศาสนาด้วยเงื่อนไข

เดียวกับที่กลุ่มทางโลกสามารถเข้าถึงได้ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจของศาลในกรณีนี้ไม่ได้อยู่บนบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาโดยตรง แต่ศาลอาศัยหลักเสรีภาพในการพูด (freedom of speech) และหลักการเข้าถึงอย่างเท่าเทียม (equal access) โดยการใช้ทรัพยากรสาธารณะเพื่อการแสดงออกทางศาสนาจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างส่วนทางโลก รัฐไม่อาจกีดกันการแสดงออกดังกล่าวด้วยเหตุทางศาสนาได้ (Ira C. Lupu and Robert W. Tuttle, 2005, pp.13-17) ตัวอย่างคดีเช่น

คดี Widmar v. Vincent (454 U.S.263 (1981)) ศาลตัดสินว่าตามหลักเสรีภาพในการพูด มหาวิทยาลัยของรัฐที่อนุญาตให้นักศึกษารวมกลุ่มกันทำกิจกรรมในสถานที่ของมหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิเสธไม่อนุญาตให้กลุ่มนักศึกษาใช้สถานที่เพื่อทำกิจกรรมทางศาสนาได้ เพราะเมื่อมหาวิทยาลัยเปิดสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกให้กลุ่มนักศึกษาใช้งานก็ไม่อาจเลือกปฏิบัติในเนื้อหาของกรพูดได้ เว้นแต่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยจำเป็น มหาวิทยาลัยโต้แย้งว่าการไม่อนุญาตให้กลุ่มนักศึกษาใช้สถานที่เพื่อทำกิจกรรมทางศาสนาเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แต่ศาลเห็นว่าการอนุญาตให้กลุ่มนักศึกษาใช้สิ่งอำนวยความสะดวกภายในวิทยาเขตเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนาจะไม่ทำให้การอุปถัมภ์ของมหาวิทยาลัยมีความยึดมั่นในความเชื่อหรือการปฏิบัติของนิกายทางศาสนาใด ๆ ดังนั้นการปฏิเสธไม่ให้นักศึกษานักศึกษาใช้สถานที่ทำกิจกรรมทางศาสนาจึงเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานที่ว่ารัฐจะต้องควบคุมเสรีภาพในการพูดโดยเป็นกลางทางเนื้อหา

คดี Lamb's Chapel v. Ctr. Moriches Union Free Sch. Dist. (508 U.S.384 (1993)) ศาลตัดสินว่าเขตการศึกษาละเมิดเสรีภาพในการพูด ในการปฏิเสธคำขอขององค์กรทางศาสนาเพื่อจัดแสดงภาพยนตร์ในสถานที่ของโรงเรียนเพียงเพราะภาพยนตร์ดังกล่าวมีความมุ่งหมายในทางศาสนา ในขณะที่โรงเรียนได้รับอนุญาตตามกฎหมายของมลรัฐนิวยอร์กเพื่อจำกัดการเข้าใช้สถานที่ของโรงเรียนได้แต่ต้องมีเหตุผลสมควรและมี “มุมมองที่เป็นกลาง” แต่กรณีนี้เขตการศึกษาได้อนุญาตให้มีการนำเสนอมุมมองอื่น ๆ เกี่ยวกับค่านิยมในครอบครัวและการเลี้ยงดูเด็กแต่ไม่อนุญาตให้มีการนำเสนอมุมมองทางศาสนา การปฏิเสธของเขตการศึกษาจึงไม่มีเหตุผลสมควรและไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นกลาง และการอนุญาตให้องค์กรทางศาสนาใช้สถานที่ของโรงเรียนไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เพราะการแสดงภาพยนตร์ไม่ได้รับการสนับสนุนจากโรงเรียนในเวลาทำการ ซึ่งต่อมาในคดี Good News Club v. Milford Cent. Sch. (533 U.S.98 (2001)) ศาลได้ตัดสินตามแนวคำพิพากษาคดีนี้

คดี Rosenberger v. Rector & Visitors (515 U.S.819 (1995)) ศาลตัดสินว่าการที่มหาวิทยาลัยเวอร์จิเนีย (University of Virginia) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐให้เงินสนับสนุนสิ่งพิมพ์ของนักศึกษาถือเป็นการสร้างพื้นที่เพื่อการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของนักศึกษา เมื่อมหาวิทยาลัยปฏิเสธที่จะให้เงินอุดหนุนวารสารทางศาสนาที่ตีพิมพ์โดยองค์กรนักศึกษาซึ่งมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ที่มหาวิทยาลัยกำหนดจึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อมุมมองทางศาสนาเพราะมหาวิทยาลัยให้เงินอุดหนุนแก่วารสารของนักศึกษาที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนาหลากหลายประเภท มหาวิทยาลัยจึงต้องสนับสนุนทางการเงินแก่สิ่งพิมพ์ทางศาสนาของนักศึกษาพื้นฐานเดียวกับสิ่งพิมพ์อื่นๆ ของนักศึกษาโดยไม่เลือกปฏิบัติ และการให้

เงินสนับสนุนสิ่งพิมพ์โดยไม่คำนึงถึงเนื้อหาทางศาสนาเป็นนโยบายที่มีความเป็นกลางต่อศาสนาจึงไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

ในกรณีที่รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือหรือให้ประโยชน์แก่ศาสนา ศาลมักจะแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเหมาะสมของการให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกับการให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรทางศาสนา (Steven K. Green, 2002, p.1135) กรณีที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลและความช่วยเหลือนั้นทำให้องค์กรทางศาสนาได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมหรือที่เรียกว่าการให้ความช่วยเหลือทางอ้อม (Indirect Aid) ถ้าเป็นกรณีที่รัฐได้ให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลโดยทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงศาสนา หากความช่วยเหลือนั้นทำให้องค์กรทางศาสนาได้รับประโยชน์โดยทางอ้อมจากการตัดสินใจเลือกของบุคคลผู้รับประโยชน์ ศาลจะถือว่าโครงการความช่วยเหลือนั้นสอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง จึงไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แม้ว่าองค์กรที่ได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางศาสนาก็ตาม ดังคดีตัวอย่างเช่น

คดี *Witters v. Wash. Dep't of Servs.* (474 U.S.481 (1986)) ศาลตัดสินว่าโครงการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของวอชิงตันซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่นักเรียนในโรงเรียนคนตาบอดที่เรียนทางด้านศาสนาเพื่อเตรียมตัวไปประกอบอาชีพทางศาสนา เช่น บาทหลวง มิซันนารี ผู้ดูแลเยาวชนไม่ขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากโครงการนี้มีวัตถุประสงค์ทางโลกเพื่อส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของคนตาบอด เงินทุนมีให้กับผู้สมัครโดยไม่คำนึงว่าพวกเขาจะเรียนในโรงเรียนทางโลกหรือทางศาสนา ดังนั้น การให้ผลประโยชน์แก่ศาสนาใด ๆ จึงเป็นผลมาจากการเลือกส่วนตัวของผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นรายบุคคล บุคคลสามารถเข้าถึงเงินทุนในโครงการนี้ได้อย่างเป็นกลางโดยเป็นการให้ความช่วยเหลือคนตาบอดเพื่อเอาชนะอุปสรรคทางอาชีพ

คดี *Zobrest v. Catalina Foothills Sch. Dist.* (509 U.S.1 (1993)) ศาลตัดสินว่าโครงการจัดหาล่ามภาษามือสำหรับนักเรียนหูหนวกในโรงเรียนของนิกายโรมันคาทอลิกไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากการจัดหาล่ามภาษามือตามโครงการได้ให้ประโยชน์แก่เด็กที่มีคุณสมบัติเป็นคนพิการตามกฎหมายการศึกษาของคนพิการ (Disabilities Education Act (IDEA)) โดยไม่คำนึงถึงลักษณะของโรงเรียนที่เด็กเข้าเรียน ดังนั้น จึงไม่สามารถปฏิเสธผลประโยชน์ทั่วไปที่มีให้กับนักเรียนพิการด้วยเหตุที่นักเรียนคนนั้นเข้าเรียนในโรงเรียนของนิกายศาสนา นอกจากนี้ ผู้ปกครองมีอิสระในการเลือกโรงเรียนล่ามภาษามือที่รัฐบาลจัดให้จะปรากฏในโรงเรียนของนิกายเนื่องจากการตัดสินใจของผู้ปกครอง โครงการนี้จึงไม่ได้กระตุ้นให้พ่อแม่ส่งบุตรหลานไปโรงเรียนของนิกายศาสนา โครงการนี้มีผู้รับประโยชน์หลักคือนักเรียน

คดี *Zelman v. Simmons-Harris* (536 U.S.639 (2002)) ศาลตัดสินว่าการที่มลรัฐโอไฮโอ (Ohio) ออกกฎหมายจัดตั้งโครงการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ปกครองในเมืองคลีฟแลนด์ (Cleveland City) เพื่อส่งบุตรหลานไปเรียนในโรงเรียนเอกชนซึ่งรวมถึงโรงเรียนของศาสนจักร เพื่อแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของ

โรงเรียนรัฐในการรับเด็กเข้าศึกษา เป็นโครงการที่ไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากเป็นโครงการที่มอบโอกาสทางการศึกษาให้กับเด็ก ความช่วยเหลือจากรัฐบาลที่ไปถึงสถาบันทางศาสนา เป็นเพียงแค่ทางเลือกของผู้รับแต่ละคน โครงการนี้จึงให้ประโยชน์แก่ภารกิจทางศาสนาโดยบังเอิญเพราะเกิดจากการตัดสินใจของผู้รับความช่วยเหลือแต่ละคนไม่ใช่รัฐบาล ศาลกล่าวว่า “โครงการของไอโฮโอเป็นกลางอย่างสมบูรณ์ต่อศาสนา มันให้ประโยชน์โดยตรงกับผู้คนในวงกว้างซึ่งกำหนดโดยความต้องการทางการเงินและที่อยู่อาศัยในเขตการศึกษาโดยเฉพาะเท่านั้น โดยให้แต่ละคนมีตัวเลือกที่แท้จริง ระหว่างโรงเรียนของรัฐและเอกชน ทางโลกและทางศาสนา ดังนั้น โครงการนี้จึงเป็นโครงการทางเลือกส่วนตัวอย่างแท้จริง”

กรณีที่รัฐให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรทางศาสนา (Direct Aid) เดิมศาลได้ใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินคดี จึงถือว่าแม้รัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรทางศาสนาอย่างเท่าเทียมกับองค์กรทางโลกอื่น ๆ และเป็นให้ความช่วยเหลือในภารกิจทางโลก แต่หากองค์กรทางศาสนาสามารถเบี่ยงเบนความช่วยเหลือนั้นไปสนับสนุนภารกิจทางศาสนา โครงการให้ความช่วยเหลือนั้นก็จะมีผลกระทบหลักเป็นการส่งเสริมศาสนา จึงขัดต่อเกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๒ (School District of the City of Grand Rapids v. Ball, 473 U.S.373 (1985)) หรือหากทำให้รัฐต้องมีมาตรการตรวจสอบติดตามไม่ให้ความช่วยเหลือถูกเบี่ยงเบนไปใช้เพื่อภารกิจทางศาสนาจนทำให้รัฐต้องเข้าไป “พัวพันมากเกินไป” กับศาสนา โครงการนั้นก็ขัดต่อเกณฑ์ทดสอบเลมอนข้อที่ ๓ (Aguilar v. Felton, 473 U.S.402 (1985)) การให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรทางศาสนาเพื่อภารกิจทางโลกจึงเป็นโครงการที่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

ดังนั้น แนวคำพิพากษาในช่วงแรกศาลใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ความชอบด้วยบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาจึงได้ผลของคดีที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ ทำให้รัฐไม่อาจให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรทางศาสนาเพื่อภารกิจทางโลกได้แม้ว่าจะกระทำภายใต้เงื่อนไขเดียวกับการให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรทางโลกก็ตาม แต่ต่อมาศาลได้เล็งที่จะใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนในการวิเคราะห์คดีเกี่ยวกับให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรทางศาสนา (Agostini v. Felton) และในที่สุดศาลได้หันมาใช้หลักความเป็นกลางโดยตรงเพียงหลักการเดียวในการวินิจฉัยชี้ขาด (Mitchell v. Helms) ทำให้การให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่องค์กรศาสนาอย่างเป็นทางการทางโลกไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาแม้ว่าองค์กรทางศาสนาอาจเบี่ยงเบนความช่วยเหลือนั้นไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนาก็ตาม ดังปรากฏในคดีต่อไปนี้

คดี Agostini v. Felton (521 U.S.203 (1997)) ศาลตัดสินว่าโครงการของมลรัฐนิวยอร์กที่ให้ส่งครูโรงเรียนของรัฐบาลไปสอนเสริมในโรงเรียนของศาสนจักรเพื่อแก้ไขैयाวยาการศึกษาของเด็กด้วยโอกาสอย่างเป็นกลางไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เนื่องจากไม่มีหลักฐานสนับสนุนว่าจะนำไปสู่การปลุกฝังทางศาสนาโดยการอุปถัมภ์ของรัฐหรือจะเป็นการรวมกันเชิงสัญลักษณ์ระหว่างรัฐบาลและศาสนา โครงการนี้ไม่มีผลกระทบเป็นการส่งเสริมศาสนาผ่านการปลุกฝังความเชื่อ ไม่มีเหตุผลที่จะทำให้เข้าใจว่าเพียงเพราะการไปสอนในโรงเรียนของศาสนจักรจะทำให้ครูละทิ้งจากหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและ

หันมาสอนศาสนา ไม่สามารถสรุปได้ว่าการส่งครูไปสอนในโรงเรียนของศาสนจักรจะเป็นการส่งเสริมศาสนา โดยสร้างแรงจูงใจทางการเงิน ในคดีนี้ศาลได้สร้างเกณฑ์ทดสอบเพื่อพิจารณาว่าการช่วยเหลือจากรัฐบาลมีผลกระทบเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือไม่ (Agostini Test) ดังต่อไปนี้ (๑) ความช่วยเหลือจากรัฐบาลจะต้องไม่ส่งผลให้มีการปลูกฝังศาสนา (๒) ต้องไม่ระบุผู้รับโดยอ้างอิงถึงศาสนา และ (๓) ต้องไม่สร้างความพัวพันของรัฐบาลและศาสนามากเกินไป

คดี Mitchell v. Helms (530 U.S.793 (2000)) ศาลตัดสินว่า กฎหมายการศึกษาซึ่งกำหนดให้มีการจัดสรรเงินทุนเพื่อวัสดุและอุปกรณ์การศึกษา เช่น หนังสือห้องสมุดและคอมพิวเตอร์ ให้กับโรงเรียนของรัฐและเอกชน โดยมีเงื่อนไขว่าวัสดุและอุปกรณ์ที่จัดให้แก่โรงเรียนจะต้องใช้สำหรับหลักสูตรทางโลกที่เป็นกลาง และไม่ใช่วิสัยของศาสนา เท่านั้น เป็นโครงการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะไม่ได้กำหนดผู้รับประโยชน์โดยอิงกับศาสนา แต่มีความเป็นกลางในสิ่งที่มิให้กลุ่มทางศาสนาและกลุ่มทางโลกบนพื้นฐานที่ไม่เลือกปฏิบัติ โครงการนี้จัดสรรความช่วยเหลืออย่างเป็นกลาง ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการปลูกฝังศาสนาโดยการกระตุ้นการเปลี่ยนความเชื่อทางศาสนาเพื่อรับความช่วยเหลือ นอกจากนี้การกำหนดให้ใช้ประโยชน์สำหรับชั้นเรียนทางโลกเพียงอย่างเดียวก็เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่าเงินทุนจะไม่ถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่อนุญาต แม้ว่ามีความเป็นไปได้ที่วัสดุอาจถูกเบี่ยงเบนเพื่อใช้ในชั้นเรียนศาสนา แต่ก็ไม่มีหลักฐานว่ามีการใช้วัสดุเพื่อวัตถุประสงค์ที่กฎหมายห้ามอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ศาลจึงถือว่าโครงการนี้ไม่ได้ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

หลักความเป็นกลางได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Report for Congress, 2002, p.32) เช่นเดียวกับหลักการแบ่งแยก ดังนั้น แม้ศาลได้สร้างเกณฑ์ทดสอบ (Test) ขึ้นมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลักเกณฑ์ก็ตาม แต่บางหลักเกณฑ์ก็สนับสนุนหลักความเป็นกลาง เช่น เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ข้อที่ ๑ ซึ่งอธิบายว่ากฎหมายหรือมาตรการใดๆ ของรัฐต้องบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางโลก (secular purpose) เป็นหลักเกณฑ์ที่สนับสนุนให้รัฐวางตัวเป็นกลางในเรื่องศาสนาหรือสนับสนุนหลักความเป็นกลาง (ตามรูปแบบ) และข้อที่ ๒ ซึ่งอธิบายว่าผลกระทบหลักของกฎหมายหรือมาตรการของรัฐจะต้องไม่เป็นการส่งเสริมหรือกีดกันศาสนาที่เป็นหลักเกณฑ์ที่สนับสนุนให้รัฐวางตัวเป็นกลางในเรื่องศาสนาหรือสนับสนุนหลักความเป็นกลาง (ตามเนื้อหา) (Daniel O. Conkle, 2000, p.16)

หากพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลจะเห็นว่าหลักความเป็นกลางเข้ามามีบทบาทในบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาช้ากว่าหลักการแบ่งแยก ทั้งนี้ เนื่องจากการเติบโตของรัฐสวัสดิการในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ ได้สร้างสิทธิในเชิงบวกซึ่งโดยทั่วไปการใช้หลักการแบ่งแยกได้ปฏิเสธสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ในขณะที่บุคคลและกลุ่มส่วนใหญ่มีสิทธิได้รับผลประโยชน์และเงินทุนของรัฐบาล การระงับผลประโยชน์และเงินทุนดังกล่าวเพียงเพราะผู้รับเกี่ยวข้องกับศาสนาเพียงอย่างเดียวถือว่าเป็นการลงโทษต่อความเชื่อและกิจกรรมทางศาสนา ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิของ

บุคคลและกลุ่มทางศาสนาในการรับผลประโยชน์และเงินทุนที่มีให้กับบุคคลและกลุ่มทางโลก จึงทำให้มีการพัฒนาและการประยุกต์ใช้หลักความเป็นกลางขึ้นมา

ศาลได้ใช้หลักความเป็นกลางในการตัดสินคดีมากขึ้นในช่วงหลังปี ๑๙๘๐ ตัวอย่างเช่น ศาลฎีกาใช้มุมมองทางศาสนาของนักเรียนเป็นฐานในการกีดกันนักเรียนจากการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกหรือกองทุนการศึกษาสาธารณะ ซึ่งนักเรียนโดยทั่วไปมีสิทธิใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสดงออก ต่อมาศาลได้ใช้เหตุผลนี้ขยายไปถึงการรับผลประโยชน์ของรัฐบาลโดยทั่วไปด้วย ศาลจึงเริ่มจำกัดหรือยกเลิกการตัดสินโดยอาศัยหลักการแบ่งแยกเด็ดขาดที่ใช้ก่อนหน้านี้ซึ่งห้ามมิให้บุคคลและสถาบันทางศาสนาได้รับผลประโยชน์ดังกล่าว จึงทำให้ดูเหมือนว่าหลักความเป็นกลางจะเข้ามามีบทบาทแทนที่หลักการแบ่งแยก (Frederick Mark Gedicks, 2002, pp.1088-1098)

แต่อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์เกดิกส์ (Frederick Mark Gedicks) เห็นว่า หลักความเป็นกลางไม่ได้เข้ามาแทนที่หลักการแบ่งแยกโดยสมบูรณ์ การตัดสินคดีการสวดมนต์ในโรงเรียนของรัฐเมื่อปี ๒๐๐๐ (Santa Fe Indep. Sch. Dist. v. Doe) ของศาลฎีกายืนยันว่าหลักการแบ่งแยกยังคงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักกฎหมายบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา และประเด็นสำคัญของหลักกฎหมายยังคงได้รับอิทธิพลอย่างมากจากหลักการแบ่งแยกซึ่งยังคงนำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนของรัฐบาลในการบูชาหรือพิธีกรรมทางศาสนา การตีความหลักคำสอนทางศาสนา การแทรกแซงในการเลือกผู้นำทางศาสนา ข้อพิพาทภายในระหว่างสมาชิกขององค์กรทางศาสนา และการมอบอำนาจรัฐให้กับบุคคลหรือองค์กรทางศาสนา

แต่การให้สิทธิของบุคคลและกลุ่มทางศาสนาในการรับส่วนแบ่งที่ยุติธรรมของรัฐสวัสดิการนั้นต้องประยุกต์ใช้หลักความเป็นกลางเพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลและกลุ่มทางศาสนาได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันด้วยความเคารพต่อส่วนทางโลกของพวกเขาไปพร้อมกัน หลักความเป็นกลางจึงนำมาใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นของรัฐบาล และกรณีการให้บริการแก่บุคคลและองค์กรทางศาสนา ดังนั้น บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาจึงทำหน้าที่ป้องกันการสถาปนาศาสนาโดยรัฐบาลโดยใช้หลักการแบ่งแยก และป้องกันการเลือกปฏิบัติต่อศาสนาในการกระจายสิทธิสวัสดิการสังคมและผลประโยชน์ในเชิงบวกโดยใช้หลักความเป็นกลางไปพร้อมกัน (Frederick Mark Gedicks, 2002, pp.1098-1095)

### ๔.๓ กรณีที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลาง

แม้ว่าหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลางจะได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักทั่วไปของบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) แต่บางครั้งหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลางไม่ได้เป็นหลักการชี้นำในความเห็นเสียงข้างมากของศาล โดยเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ที่สนับสนุนหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลางได้ถูกดัดแปลงในการประยุกต์ใช้ในบางคดี และในบางคดีศาลได้ใช้เกณฑ์ทดสอบอื่น แม้กระทั่งในคดีที่ผลการตัดสินของศาลสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยก

หรือหลักความเป็นกลางก็มักจะมีความเห็นแย้งของผู้พิพากษาเสียงข้างน้อยซึ่งใช้หลักเกณฑ์ที่มีผลเป็นไปทางตรงกันข้าม และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในความเห็นแย้งนั้นอาจกลายเป็นเสียงข้างมากในคดีอื่น ยิ่งมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาที่มีความคิดอนุรักษนิยมมากขึ้นก็ส่งผลให้มีคำพิพากษาที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลางมากขึ้น โดยคำพิพากษาที่เบี่ยงเบนดังกล่าวมักปรากฏในคดีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

#### ๔.๓.๑ เรื่องเกี่ยวกับศาสนาที่นำมาใช้ในความหมายทางโลก

แนวความคิดนี้เห็นว่าเรื่องเกี่ยวกับศาสนาบางอย่างเมื่อผ่านการใช้งานเป็นเวลานานในบริบททางโลกทำให้มันสูญเสียความสำคัญทางศาสนา และทำให้มันกลายเป็นเรื่องทางโลกในเชิงประวัติศาสตร์ (historical secularization) ความหมายทางศาสนาที่มันมีเป็นความเข้าใจของสังคมอเมริกันที่ผ่านมามากกว่าที่จะเป็นเรื่องปัจจุบัน และความหมายในปัจจุบันของมันเป็นเรื่องทางโลกมากกว่า บทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) จึงไม่ถูกละเมิดเมื่อรัฐบาลยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางศาสนาที่เป็นเพียงเรื่องประวัติศาสตร์ (Frederick Mark Gedicks, 2010, pp.697-698) การตีความเช่นนี้ทำให้รัฐสามารถเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางศาสนาหรือวางตัวไม่เป็นกลางทางศาสนาได้โดยไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาในบางกรณี โดยแนวความคิดนี้ได้กลายเป็นเหตุผลของผู้พิพากษาเสียงข้างมากของศาลฎีกาในบางคดี ตัวอย่างเช่น

คดี *McGowan v. Maryland* (366 U.S.420 (1961)) ศาลตัดสินว่า กฎหมายห้ามหรือจำกัดการค้าขายในวันอาทิตย์ (Sunday Closing Law) ไม่ละเมิดบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา แม้ว่าจะมีจุดกำเนิดจากความพยายามในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาในวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันบูชาพระเจ้าของคริสเตียน (Christian Sabbath) แต่ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกำหนดให้วันอาทิตย์เป็นวันพักผ่อนกลับเป็นเพื่อวัตถุประสงค์ทางโลกมากกว่าผลประโยชน์ทางศาสนา และกลายเป็นหนึ่งในกฎหมายสวัสดิการสังคมที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนในการกำหนดวันหยุดของประชาชนอย่างพร้อมเพรียงกัน เพื่อการสร้างบรรยากาศของการสันถนาการ ความสดใส ความสนุกสนาน และการพัฒนาสุขภาพของประชาชน ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้ารัฐอนุญาตให้ประชาชนเลือกวันหยุดหนึ่งวันในแต่ละสัปดาห์เพื่อพักผ่อนจากงาน

คดี *American Legion v. American Humanist Ass'n* (139 S. Ct.2067, 2098 (2019)) ศาลตัดสินว่าการมีไม้กางเขนสูง ๓๒ ฟุตอยู่ในสวนอนุสรณ์สถานทหารผ่านศึกไม่ได้ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา โดยให้เหตุผลว่า ไม้กางเขนจะมีต้นกำเนิดมาจากสัญลักษณ์ของคริสเตียนแต่ก็มีความหมายทางโลกเช่นกัน โดยไม้กางเขนกลายเป็นสัญลักษณ์ของสงครามโลกครั้งที่ ๑ กรณีนี้การใช้เกณฑ์ทดสอบเลมอนเพื่อวิเคราะห์ไม่ตอบสนองวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้กับสัญลักษณ์ทางศาสนาหรืออนุสาวรีย์ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาว่าควรเก็บอนุสาวรีย์ทางศาสนาไว้หรือไม่ก็ควรมีข้อสันนิษฐานว่าอนุสาวรีย์นั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เมื่อใช้ข้อสันนิษฐานนี้แทนเกณฑ์ทดสอบเลมอน

ศาลพบว่าสัญลักษณ์ไม้กางเขนดังกล่าวไม่ได้ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเนื่องจากมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์นอกเหนือจากสัญลักษณ์ของคริสเตียน

#### ๔.๓.๒ ประวัติศาสตร์และจารีตประเพณีของชาติ

แนวคิดนี้เห็นว่าการยุ่งเกี่ยวกับเรื่องศาสนาของรัฐบาลในบางเรื่องไม่ควรถือว่าเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) โดยให้เหตุผลเทียบเคียงกับกรณีการอ้างถึงพระเจ้าในพิธีการและกิจกรรมของภาครัฐ เช่น การอ้างถึง “One Nation Under God” ในการกล่าวคำปฏิญาณตน (Pledge of Allegiance) คติประจำชาติว่า “In God We Trust” ที่แสดงไว้บนสกุลเงินอเมริกัน เอกสารราชการ และอาคารสาธารณะ และการเปิดพิจารณาคดีในศาลด้วยคำกล่าว “God Save the United States and this Honorable Court” เนื่องจากการปฏิบัติเหล่านี้ได้รับสันนิษฐานว่าไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ดังนั้น การยุ่งเกี่ยวของรัฐบาลกับศาสนาในบางเรื่องที่มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และจารีตประเพณีที่ยาวนานก็ไม่ควรถือว่าละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาด้วย ดังคดีตัวอย่างเช่น

คดี Marsh v. Chambers (463 U.S.783 (1983)) ศาลตัดสินว่าการที่สภานิติบัญญัติของมลรัฐเนบราสกา (Nebraska) ได้ว่าจ้างนักบวชเป็นผู้นำสวด (Chaplain) เพื่อเริ่มต้นการประชุมแต่ละครั้งด้วยการสวดมนต์ไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา เพราะเป็นการปฏิบัติที่ “ฝังลึกอยู่ในประวัติศาสตร์และจารีตประเพณีของประเทศนี้” ศาลตั้งข้อสังเกตว่าแนวปฏิบัติของการเปิดประชุมสภานิติบัญญัติด้วยการสวดมนต์ดำเนินต่อเนื่องมาโดยไม่หยุดชะงักเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปี นับตั้งแต่การประชุมรัฐสภาชุดแรกและบรรพบุรุษผู้ก่อตั้งประเทศได้ตีความว่าการสวดมนต์ดังกล่าวสอดคล้องกับบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ กิจกรรมดังกล่าวเป็นเนื้อเดียวกับสังคมและเป็นการยอมรับได้ในความเชื่อทางศาสนาของประชาชนอเมริกันส่วนใหญ่

นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าคดี Marsh v. Chambers แสดงให้เห็นถึงความผิดปกติของหลักนิติศาสตร์แห่งบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Robert A. Sedler, 2013, p.646) แต่อย่างไรก็ตามต่อมาในคดี Town of Greece v. Galloway (134 S. Ct.1811 (2014)) ศาลยังยืนยันตัดสินตามคดี Marsh v. Chambers โดยเห็นว่าเมืองกรีซไม่ได้ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาในการเปิดประชุมร่วมกับการสวดมนต์ซึ่งสอดคล้องกับประเพณีที่มีมาอย่างยาวนานและไม่บังคับให้คนภายนอกมีส่วนร่วม โดยศาลได้ละเลยประเด็นการสื่อความหมายทางศาสนาตามเกณฑ์ทดสอบการรับรองศาสนา (Endorsement Test) โดยสิ้นเชิง ทำให้ผลของคดีเกี่ยวกับการสวดมนต์ในพิธีเปิดประชุมสภานิติบัญญัติ (legislative prayer) ไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลาง

#### ๔.๓.๓ การอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพทางศาสนา

แนวความคิดนี้เห็นว่าควรอนุญาตให้มีการอำนวยความสะดวกบางอย่างแก่ศาสนาในพื้นที่สาธารณะ รัฐบาลอาจดำเนินการในบางสถานการณ์เพื่อปกป้องเสรีภาพทางศาสนาของบุคคล โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) แนวคิดนี้ได้รับการยอมรับ

โดยผู้พิพากษาเสียงข้างมากในคดีเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพทางศาสนา ซึ่งในกรณีเช่นนี้การตีความบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาจะเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา (Free Exercise Clause) (Robert A. Sedler, 2013, pp.610-612) การตีความเช่นนี้ดูเหมือนว่ารัฐไม่ได้วางตัวเป็นกลางในเรื่องศาสนาหรือไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่างศาสนาและรัฐ แต่เนื่องจากการอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพทางศาสนาตามบทบัญญัติรับรองการใช้เสรีภาพทางศาสนา ศาลจึงเห็นว่าไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ตัวอย่างคดีเช่น

คดี Corp. of the Presiding Bishop v. Amos (483 U.S.327 (1987)) ศาลตัดสินว่า กฎหมายซึ่งบัญญัติยกเว้นองค์กรทางศาสนาจากการห้ามเลือกปฏิบัติทางศาสนาในการจ้างงานภายใต้ข้อ ๗ (Title VII) ของรัฐบัญญัติสิทธิพลเมือง (the Civil Rights Act) ซึ่งมีผลให้องค์กรทางศาสนาสามารถเลือกจ้างงานบุคคลในศาสนาเดียวกันได้ เป็นกฎหมายที่ไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา โดยศาลเห็นว่าการยกเว้นดังกล่าวเป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรทางศาสนาในการส่งเสริมศาสนาเท่านั้น รัฐไม่ได้ส่งเสริมศาสนาเองโดยตรง ดังนั้น นายจ้างซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินการโดยศาสนจักรจึงสามารถเลิกจ้างงานวิศวกรซึ่งไม่มีใบรับรองว่าเขาเป็นสมาชิกของศาสนจักรได้เพราะเข้าข่ายยกเว้นของกฎหมายห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

คดี Cutter v. Wilkinson (544 U.S.709 (2005)) รัฐบัญญัติว่าด้วยการใช้ที่ดินทางศาสนา และบุคคลต้องขัง (Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000 - RLUIPA) บัญญัติห้ามมิให้รัฐบาลจำกัดการใช้เสรีภาพในการปฏิบัติศาสนกิจของผู้ต้องขังเว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามี “ผลประโยชน์ของรัฐบาลโดยจำเป็น” ผู้ต้องขังในโอไฮโอ (Ohio) ได้โต้แย้งว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำละเมิดกฎหมาย RLUIPA โดยไม่อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติศาสนกิจของผู้ต้องขังที่ไม่ได้นับถือศาสนากระแสหลัก ศาลฎีกาตีความว่าตาม RLUIPA เจ้าหน้าที่เรือนจำมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพทางศาสนาของผู้ต้องขังโดยไม่มี การแบ่งแยกระหว่างศาสนากระแสหลักและศาสนาอื่นที่ไม่ใช่กระแสหลัก การบังคับใช้ RLUIPA โดยอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติศาสนกิจจึงไม่มีผลเป็นการส่งเสริมศาสนา และไม่ละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา

## ๕. unสรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในสหรัฐอเมริกาถูกกำหนดโดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา (Establishment Clause) ซึ่งได้รับการตีความโดยศาลฎีกาเพื่อสร้างหลักกฎหมายที่ยังคงมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ในช่วงแรกศาลได้ตีความโดยใช้หลักการแบ่งแยกเด็ดขาด ทำให้รัฐไม่สามารถยุ่งเกี่ยวกับเรื่องศาสนาได้เลย แต่ต่อมาศาลมีแนวโน้มตระหนักว่าการแบ่งแยกเด็ดขาดนั้นเป็นการกีดกันศาสนาในการได้รับผลประโยชน์จากรัฐบาลอย่างเท่าเทียมกับบุคคลหรือสถาบันทางโลก ดังนั้น ศาลจึงใช้หลักความเป็นกลางในการพิจารณา โดยในแต่ละคดี

ศาลได้ใช้เกณฑ์ทดสอบ (Test) ในการวิเคราะห์ที่ต่างกันไป ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) ๓ ข้อ เกณฑ์ทดสอบการรับรอง (Endorsement Test) และเกณฑ์ทดสอบการบังคับ (Coercion Test) เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์บางข้อก็สนับสนุนหลักการแบ่งแยก หลักเกณฑ์บางข้อก็สนับสนุนหลักความเป็นกลาง นอกจากนี้ในบางกรณีศาลได้ใช้หลักเกณฑ์ที่ดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลาง เช่น รัฐอาจยอมรับศาสนาในฐานะที่เป็นมรดกทางประวัติศาสตร์และประเพณีของชาติ (Tradition) หรือรัฐอาจอำนวยความสะดวกในการใช้เสรีภาพทางศาสนาแก่บุคคลหรือองค์กรทางศาสนาได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ยิ่งกว่านั้น การที่ผู้พิพากษาอนุรักษนิยมได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกามากขึ้นก็ทำให้คำพิพากษาของศาลมีแนวโน้มที่จะเบี่ยงเบนไปจากหลักการแบ่งแยกและหลักความเป็นกลางมากขึ้น ตัวอย่างเช่น มีผู้พิพากษาบางท่านเสนอให้ตีความว่าบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาห้ามมิให้รัฐสนับสนุนศาสนาใดศาสนาหนึ่งเป็นพิเศษมากกว่าศาสนาอื่น แต่รัฐก็อาจเอนเอียงในการสนับสนุนศาสนามากกว่าการไม่มีศาสนาได้ (Non-preferentialism) หรือมีผู้พิพากษาอนุรักษนิยมกลุ่มหนึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าพวกเขาต้องการพิพากษากลับหลักเกณฑ์ทดสอบเลมอน (Lemon Test) และต้องการสร้างเกณฑ์ทดสอบขึ้นใหม่ซึ่งจะอนุญาตให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่ศาสนามากขึ้นและยอมรับการปรากฏอยู่ของศาสนาในรัฐบาลมากขึ้น พวกเขาเรียกว่าวิธีการ “ปรองดอง” (accommodationist) ซึ่งรัฐบาลจะละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาเฉพาะในกรณีที่เป็นการสถาปนาศาสนาจักรอย่างแท้จริง หรือเชิดชูศาสนาใดศาสนาหนึ่งเหนือศาสนาอื่น หรือบังคับให้มีส่วนร่วมทางศาสนา ซึ่งจะมีกรณีไม่มากที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนาหากใช้วิธีการนี้ (Erwin Chemerinsky, 2006, p.354) แม้ว่าแนวคิดนี้จะยังเป็นเสียงข้างน้อยในหลายคดี แต่ก็อาจกลายเป็นเสียงข้างมากในคดีอื่น ซึ่งอาจทำให้หลักกฎหมายของศาลเปลี่ยนแปลงไปได้ ปรากฏการณ์เช่นนี้เป็นไปตามที่นักกฎหมายท่านหนึ่งเห็นว่า “ไม่มีทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาที่ยึดครองเสียงข้างมากของศาล” และทุกคดีใหม่ “มีความเป็นไปได้อย่างมากที่ศาลอาจจะทิ้งความพยายามก่อนหน้านี้และเริ่มต้นใหม่ทั้งหมด” (William P. Marshall, 2000, p.194) นักกฎหมายบางท่านเห็นว่ามาตรฐานของศาลที่ใช้ในการตัดสินคดีบทบัญญัติว่าด้วยศาสนา “กำลังยุ่งเหยิง” (Noah C. Chauvin, 2019, pp.320-321) แต่อย่างไรก็ตาม ในการมีหลายมาตรฐานของศาลนั้นหากมองในภาพรวมจะเห็นว่ายังมีหลักการสำคัญบางประการของศาลที่ต่อสู้แข่งขันกันในการตีความบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา ซึ่งเป็นดังที่ศาสตราจารย์เชเมอร์นสกี (Erwin Chemerinsky) ได้กล่าวสรุปว่า “มีสามหลักการสำคัญที่แข่งขันกันในบทบัญญัติห้ามรัฐสถาปนาศาสนา” กล่าวคือ (๑) “การแบ่งแยกเด็ดขาด” (strict separation) (๒) “ความเป็นกลาง” (neutrality) และ (๓) “ความปรองดอง/ความเสมอภาค” (accommodation/equality) (Erwin Chemerinsky, 2019, pp.1305-1312)

แม้ว่าหลักกฎหมายของศาลสหรัฐอเมริกาในการประยุกต์ใช้บทบัญญัติว่าด้วยศาสนาจะมีหลายหลักเกณฑ์ ไม่มีความต่อเนื่อง และอาจขัดแย้งกัน แต่การที่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐ

ในสหรัฐอเมริกาได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้แสดงให้เห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญมากของประเทศ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นบทบัญญัติสั้นๆ ที่ขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความ แต่การบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องศาสนาที่เคยเป็นปัญหาความขัดแย้งอย่างรุนแรงในประวัติศาสตร์ได้กลายมาเป็นความขัดแย้งในทางกฎหมายซึ่งย่อมเปิดโอกาสให้มีการตีความต่อผู้โต้แย้ง อภิปราย ในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง จนถึงระดับปรัชญาแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังบทบัญญัตินี้เพื่อหาหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสมสำหรับกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐในสหรัฐอเมริกา ในขณะที่อีกหลายประเทศยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ในทางรัฐธรรมนูญหรือมีหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกัน ทำให้การใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับศาสนาไม่มีหลักเกณฑ์ทั่วไป แต่เป็นไปตามกฎหมายแต่ละเรื่องแต่ละฉบับหรือปล่อยให้ไปตามดุลพินิจหรืออำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐโดยไม่มีหลักเกณฑ์ ซึ่งหากไม่มีความขัดแย้งทางศาสนาที่รุนแรงขึ้นประเด็นปัญหานี้มักจะไม่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและอภิปราย แต่เมื่อใดก็ตามที่เรื่องนี้เป็นประเด็นขัดแย้งขึ้นแล้วรัฐไม่มีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เป็นธรรมที่จะนำมาใช้ยุติปัญหา ความขัดแย้งในเรื่องศาสนาที่รุนแรงก็อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาสนาและรัฐเป็นหลักการทั่วไปโดยรัฐธรรมนูญย่อมเป็นการดีกว่าปล่อยให้ไปตามกฎหมายแต่ละฉบับในแต่ละเรื่องหรือเป็นไปตามดุลพินิจหรืออำเภอใจของผู้ใช้อำนาจรัฐโดยไม่อยู่ภายใต้หลักการเดียวกันที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งอาจสร้างความสับสนและสร้างความขัดแย้งที่รุนแรงยิ่งกว่า

## รายการอ้างอิง

### หนังสือ

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (๒๕๕๒). รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา : คำอธิบายเรียงมาตราและคำพิพากษาศาลฎีกา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

### Articles

Bodensteiner, Ivan E. and Geisinger, Alex. (2007). An Expressive Jurisprudence of the Establishment Clause. *Penn State Law Review*, 112 (1), 77-166.

Chauvin, Noah C. (2019). Unifying Establishment Clause Purpose, Standing, and Standards. *The University of Memphis Law Review*, 50, 319-385.

Chemerinsky, Erwin. (2006). Why Separate Church and State. *Oregon Law Review*, 85 (2), 351-367.

Conkle, Daniel O. (2000). The Path of American Religious Liberty : From the Original Theology to Formal Neutrality and an Uncertain Future. *Indiana Law Journal*, 75 (1), 1-36.

Esbeck, Carl H. (2000). Differentiating the Free Exercise and Establishment Clauses. *Journal of Church and State*, 42, 311-334.

Esbeck, Carl H. (1985). Toward a General Theory of Church - State Relations and the First Amendment. *Public Law Forum*, 4, 325-354.

Gedicks, Frederick Mark. (2002). A Two-Track Theory of The Establishment Clause. *Boston College Law Review*, 43, 1071-1109.

Gedicks, Frederick Mark. (2010). Undoing Neutrality? : From Church - State Separation to Judeo - Christian Tolerance. *Willamette Law Review*, 46, 691-706.

Gey, Steven G. (2006). Reconciling the Supreme Court's Four Establishment Clauses. *Journal of Constitutional Law*, 8 (4), 725-800.

Green, Steven K. (2002). Of (UN) Equal Jurisprudential Pedigree : Rectifying The Imbalance Between Neutrality and Separationism. *Boston College Law Review*, 43 (5), 1111-1137.

Guirguis, Max. (2013). A Coat of Many Colors : The Religious Neutrality Doctrine From Everson to Hein. *Stetson Law Review*, 43, 67-118.

Lupu, Ira C. and Tuttle, Robert W. (2005). The Faith-Based Initiative and the Constitution. *DePaul Law Review*, 55 (1), 1-118.

Marshall, William P. (2000). What Is the Matter with Equality? : An Assessment of the Equal Treatment of Religion and Nonreligion in First Amendment Jurisprudence. *Indiana Law Journal*, 75 (1), 193-217.

McConnell, Michael W. (2003). Establishment and Disestablishment at the Founding, Part I : Establishment of Religion. *William And Mary Law Review*, 44, 2105-2208.

McConnell, Michael W. (1989). The Origins and Historical Understanding of Free Exercise of Religion. *Harvard Law Review*, 103 (7), 1409-1517.

Sedler, Robert A. (2013). Understanding the Establishment Clause : A Revisit. *The Wayne Law Review*, 59, 589-670.

Witte Jr., John. (2006). Facts and Fictions About the History of Separation of Church and State. *Journal of Church and State*, 48, 15-45.

### **Electronic Media**

Judgments of the Supreme Court. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/>

Judgments of the Supreme Court. <https://www.casebriefs.com/>

The Law of Church and State : Developments in the Supreme Court Since 1980. (Report for Congress, August 15, 2002). <https://www.everycrsreport.com/reports/98-65.html>



AIPA

# 13<sup>th</sup> AIPA CAUCAS

7 June 2022 | THAILAND

## รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม AIPA Caucus ครั้งที่ 13 ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์



การประชุมแบ่งเป็น 3 ช่วง

### ช่วงที่ 1

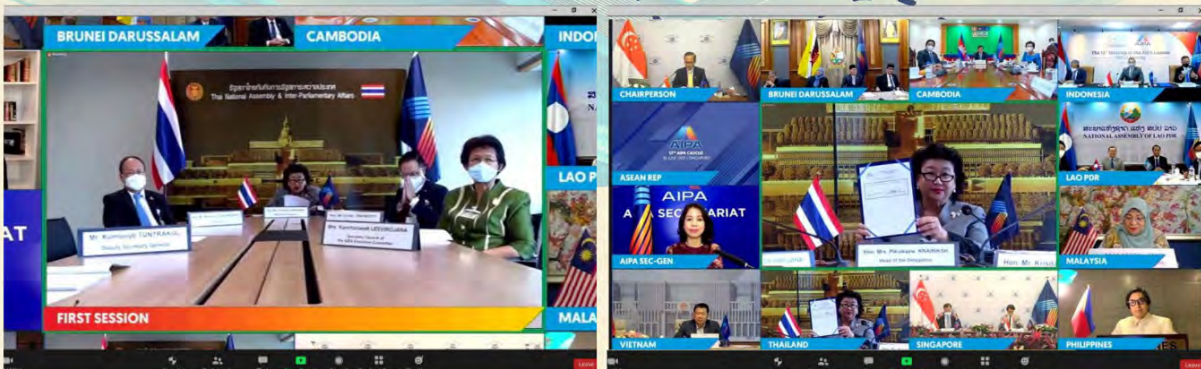
การหารือแนวทางการจัดทำกฎหมายร่วมกันในหัวข้อ  
"ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจดิจิทัลในอาเซียนภาย  
หลังการระบาดของไวรัส COVID - 19"

### ช่วงที่ 2

นำเสนอรายงานสถานการณ์ภายในประเทศ  
ในการปฏิบัติตามข้อมติจากการประชุมใหญ่  
สมัชชารัฐสภาอาเซียนครั้งที่ 42

### ช่วงที่ 3

พิจารณาและรับรองรายงานการประชุม  
AIPA Caucus และลงนามในรายงาน  
การประชุม AIPA Caucus



[www.parliament.go.th/view/16/AIPA\\_Caucus13/TH-TH](http://www.parliament.go.th/view/16/AIPA_Caucus13/TH-TH)



# วารสาร

# รัฐสภาสาร

## เชิญชวนส่งบทความวิชาการ

- สิ่งแวดล้อม
- เศรษฐกิจ
- สังคม
- การเมืองการปกครอง

มีความยาวไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษ A๔  
และไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน



ส่งบทความมาที่  
[sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)

สอบถามเพิ่มเติม  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5480 - 2





# ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

 [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th) 

 [TPchannel.org](http://TPchannel.org) 

 [หนังสือและสื่อเผยแพร่](#)  
e-book 

 **สำนักประชาสัมพันธ์**  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 

 **เยี่ยมชมรัฐสภา**  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 

 **กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ** 

 **สภาสาร** 

## รัฐสภาสาร

เป็นวารสารฉบับรายสองเดือนเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๒ ๕๕๐๐ ต่อ ๕๔๘๐ - ๒  
e-mail: [sapasarn2019@gmail.com](mailto:sapasarn2019@gmail.com)