



สถาบันนโยบายศึกษา  
INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES

สนับสนุนโดย  
KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG  
มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์

# พลเมือง กับรัฐธรรมนูญ

The Citizen  
and Constitution



| ดร.เชาวนะ ไตรมาศ



# พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ

The Citizen and Constitution

ดร.ชาวนะ ไตรมาส

Dr.Chaowana Traimas

## ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

ชื่อนานะ ไตรมาศ.

พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ = The Citizen and Constitution.--

กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา,  
2564.

112 หน้า.

1. พลเมือง. 2. รัฐธรรมนูญ -- ไทย. I. ปฏิภาณ ห่อสกุลสุวรรณ, ผู้วาดภาพประกอบ. II. ชื่อเรื่อง.

323.042

ISBN 978-616-8116-05-0



# พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ

The Citizen and Constitution

ผู้เขียน	ดร.ชื่อนานะ ไตรมาศ (Dr.Chaowana Traimas)
ปีที่พิมพ์	พ.ศ. 2563
จำนวนพิมพ์	200 เล่ม
เจ้าของ	สถาบันนโยบายศึกษา อาคาร เดอะ แพลทินัม เพลส เลขที่ 21/1 ห้อง 2B-10 ถ.วัชรพล แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10230 โทรศัพท์ 0 2086 9127 e-mail: ipps_fpps@yahoo.com
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด โทร. 0 2742 4754-5
สนับสนุนโดย	มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์
แบบปก, รูปเล่ม และ ภาพประกอบ โดย	ปฏิภาณ ห่อสกุลสุวรรณ



## คำนำจาก

# สถาบันนโยบายศึกษา

สังคมไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญให้การรับรองในแนวทางการบริหารการปกครองของรัฐ และแนวปฏิบัติของชีวิตพลเมือง เพื่อให้ไปในทิศทางเดียวกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มีจุดหมายปลายทางที่สังคมเป็นสุขสันติสภาพ โดยที่เนื้อหาของสาระของรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ยึดโยงประชาชนทุกส่วนไว้ด้วยกัน จึงเปรียบเป็นกฎหมายสูงสุดที่ทุกคนในสังคมต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการจะเป็นเช่นนี้ได้ประชาชนต้องตระหนักในความจำเป็นและความสำคัญที่ต้องรู้จักรัฐธรรมนูญชนิดที่นำมาประกอบใช้ใน ชีวิตและการงานประจำวันได้ด้วย เพราะในรัฐธรรมนูญเป็นแหล่งข้อมูลเบื้องต้นที่ประชาชนต้องรู้สิทธิ รู้ประโยชน์ รู้ว่าอะไรทำได้ ทำไม่ได้ และรู้ความรับผิดชอบทั้ง ต่อตนเองและประเทศชาติภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นเจ้าของสังคม เพื่อที่จะกำกับติดตามความเป็นไปของสังคมและประเทศไม่ให้ใครกระทำการที่เสี่ยง ต่อการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ใช่ใครที่จะทำเช่นนี้ได้ง่ายๆ นอกจากผู้ที่ต้อง อ่านและทำความเข้าใจ และใช้รัฐธรรมนูญ ก็มีแต่พลเมืองที่มีความรู้ที่เพียงพอและ ใส่ใจต่อบ้านเมืองเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ประชาชนทั่วไป การทำความเข้าใจในสายสัมพันธ์ ระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญจะทำให้คนสนใจรัฐธรรมนูญมากขึ้น อยากอ่านมาก



ขึ้น ซึ่งจะว่าไปแล้ว “รัฐธรรมนูญก็เปรียบเสมือนวรรณกรรมแห่งชาติ” ที่ได้บรรจุตัวละครสำคัญๆ ของประเทศไว้ทั้งหมด และระบุแนวทางและวิถีปฏิบัติของทุกตัวละครไว้ด้วย ซึ่งก็คือคนทุกคนในสังคมทั้งที่อยู่ในภาครัฐและภาคประชาชน หากทุกคนตระหนักในความสำคัญเช่นนี้ก็เชื่อได้ว่าพลเมืองจะเป็นผู้ขียนเจตจำนงและผู้พิทักษ์รัฐธรรมนูญในท้ายที่สุด

สถาบันนโยบายศึกษาขอขอบคุณผู้วิจัย ดร.เชาวนะ ไตรมาศ เลขานุการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับงานด้านรัฐธรรมนูญโดยตรง และมีผลงานเขียนงานวิจัยด้านพลเมือง การเมือง การปกครอง มาโดยตลอด และงานวิจัยเรื่อง **พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ** นี้ จะช่วยทำให้เปิดมุมมองทั้งการพัฒนาพลเมืองให้มีส่วนในการสร้างและปกป้องรัฐธรรมนูญด้วยในคราวเดียวกัน

ขอขอบคุณมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ ที่สนับสนุนการวิจัยและการพิมพ์ในครั้งนี้



**กฤษฎาพร ตันตีสุนทร**

ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา

ธันวาคม 2563



# คำนำจาก ผู้เขียน

“พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ” เป็นตัวแบบของการบูรณาการความผสมกลมกลืนให้เป็นเนื้อเดียวกันทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับแนวคิด แนวปฏิบัติ บทบาท ความสำคัญและความสัมพันธ์ร่วมของพลเมือง รัฐธรรมนูญ ระบบการเมือง การปกครองและสังคม-รัฐในรูปแบบของสายปฏิสัมพันธ์ที่เป็นการแลกเปลี่ยน ตอบแทนในทิศทางและเป้าหมายที่เอื้อต่อการเสริมสร้างพลังในทางบวกระหว่างกันบนครรลองของหลักสัญญาประชาคม หลักนิติธรรมและหลักความชอบธรรมเพื่อผลในการสถาปนาความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพที่มั่นคงยั่งยืน ทั้งนี้ด้วยความคาดหวังว่าการประสานกันของ 2 พลังหลักระหว่าง (1) พลเมืองดี กับ (2) รัฐธรรมนูญดี นั้น ย่อมอำนวยผลต่อการวางรากฐานสำคัญให้ระบบการเมืองการปกครองได้รับความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะความคุ้มกันในการธำรงรักษาความมั่นคงของรากฐานหลักใน 3 ด้าน คือ (1) ระบบการปกครองโดยกฎหมายและนิติธรรม (2) ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (3) ระบบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ เพื่อเป็นต้นทุนหลักให้สังคม-รัฐได้ใช้ในการสานต่อไปสู่ขั้นของการพัฒนาระบบการเมืองอย่างเป็นองค์รวมอีกระดับหนึ่งด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอันพึงประสงค์ในบั้นปลายที่มีความมุ่งหมายให้พลเมืองดีที่มีคุณสมบัติพื้นฐานของความเป็นพลเมืองดีใน 3 ส่วน ได้แก่ (1) มีสำนึกทางสาธารณะและทักษะการมี



ส่วนร่วมในกิจการบ้านเมือง (2) มีความรู้ในการใช้และมีความสามารถในการได้ซึ่งสิทธิประโยชน์ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ และ (3) มีความรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติร่วมกัน นั้น ได้เข้ามาทำบทบาทในฐานะที่เป็นกำลังหลักในการผลักดันกลไกการเมืองและกลไกรัฐเพื่อร่วมกันเป็นพลังบวกในการขับเคลื่อนสังคม-รัฐ

สำหรับปัจจัยตั้งต้นที่มีความจำเป็นพื้นฐานต่อการสร้างความสำเร็จให้กับความคาดหวังในเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความคาดหวังต่อบทบาทของพลเมืองที่มีนัยสำคัญในกระบวนการหลักทั้งองค์รวมของรัฐธรรมนูญ ใน 3 บทบาทด้วยกัน คือ (1) บทบาททั่วไปตามครรลองของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามีส่วนร่วม เพื่อผลในการขับเคลื่อนให้ได้ว่าซึ่งรัฐธรรมนูญที่ดีมีรากฐานทางสัญญาประชาคม มีรูปแบบและเนื้อหาที่ดีตามหลักนิติธรรม มีความชอบธรรมและมีคุณูปการต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวม (2) บทบาทพื้นฐานตามครรลองของการมีส่วนร่วมได้เสียจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามีส่วนเกี่ยวพัน เพื่อผลในการพิทักษ์รักษาปกป้องสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญผลักดันโน้มนำ กำกับ ควบคุมให้กระบวนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมีความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองโดยกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และ (3) บทบาทที่ควรจะเป็นตามครรลองของสำนึกรับผิดชอบต่อความเป็นพลเมืองดีที่มีความประสงค์ต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวม ในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนผูกพัน เพื่อผลในการใช้รัฐธรรมนูญที่ดีให้ดำเนินไปในทิศทางวิถีครรลอง และกระบวนการวิธีที่ก่อให้เกิดผลดีส่งประโยชน์กับประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนด้วย ทั้งนี้เพื่อบรรลุผลเลิศในเป้าหมายของหลักการที่ว่า “รัฐธรรมนูญที่นำมาซึ่งผลดีแก่ชาติบ้านเมืองได้นั้นต้องเกิดจากผลรวมที่ดีร่วมกันทั้งรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาดี รัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติได้ดีและรัฐธรรมนูญที่มีผลสัมฤทธิ์ที่ดีประกอบกันไปด้วย”








เชาวนะ ไตรมาศ

ธันวาคม 2563





# สารบัญ

 คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา	iii
 คำนำจากผู้เขียน	v
 บทสรุปสำหรับผู้บริหาร พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ	viii
 Executive summary Citizens and the Constitution	xii
<b>1.</b> หลักการ นัยสำคัญ และกรอบการศึกษา	1
<b>2.</b> พลเมืองกับบทบาทการขับเคลื่อนสังคม-รัฐ	9
<b>3.</b> แนวคิดและแนวทางการสร้างพลเมืองดี มีคุณภาพในสังคม-รัฐ	11
<b>4.</b> ภาระหน้าที่ของพลเมืองที่เฝ้าต่อการขับเคลื่อนประชาธิปไตย ในสังคม-รัฐ	17
<b>5.</b> รัฐธรรมนูญ (Constitution)	45
<b>6.</b> พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ	61
<b>7.</b> สรุปและเสนอแนะ	79
 บรรณานุกรม	83





# บทสรุป สำหรับผู้บริหาร



การศึกษาเรื่องพลเมืองกับรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายในการ (1) ศึกษาบทบาทสำคัญของพลเมืองที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมต่อรัฐธรรมนูญในองค์รวมทั้งระบบได้ (2) ศึกษากระบวนการขั้นตอนสำคัญของรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างผลกระทบต่อพัฒนากระบวนการเมืองในระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐธรรมนูญได้ (3) ศึกษาตัวแบบและกระบวนการวิธีที่มีสัมฤทธิ์ผลในการเสริมสร้างความเป็นอุปสรรคแก่กันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญให้ส่งคุณูปการต่อการขับเคลื่อนสังคม-รัฐ และการอำนวยความสะดวกสูงสุดต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนได้ และ (4) ศึกษากระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพ มีความมั่นคง มีสมรรถนะเพียงพอต่อการสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองของประเทศ และการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐโดยรวมได้ด้วย

การศึกษาพบว่า (1) ช่องว่างในความสัมพันธ์ที่ไม่เสริมแรงเป็นอุปสรรคแก่กันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญ เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการเมืองของประเทศ ทั้งในส่วนของการสร้างประชาคมการเมืองในชุมชนทางกฎหมายที่ผูกพันกับหลักสัญญาประชาคมในกระบวนการประชาธิปไตยของระบบการเมืองปกครอง

ในส่วนของการพัฒนาหลักนิติธรรมในกระบวนการปกครองโดยกฎหมายที่มีระบบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์ และในส่วนของ การสร้างสัมฤทธิ์ผลในคุณูปการจากการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผลดีมีประโยชน์ต่อประเทศชาติบ้านเมือง และประชาชนส่วนรวมอีกด้วย ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาหลักความชอบธรรมในกระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญตกอยู่ในภาวะอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ขาดความมั่นคงต่อเนื่องและไม่มีพลังสมรรถนะที่มากพอต่อการสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองของประเทศ รวมตลอดทั้งการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐโดยรวมในที่สุดอีกด้วย (2) ทางเลือกที่เหมาะสมกับการอุดช่องว่างดังกล่าวจึงเป็นการบูรณาการความสัมพันธ์สอดคล้องของความเกี่ยวพันกันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญในแนวทางที่สร้างช่องทางการเข้าถึงให้พลเมืองสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการหลักของรัฐธรรมนูญต่อเนื่องกันในองค์รวมทั้งระบบตลอดสาย ทั้งในขั้นแรกของการจัดทำในชั้นกลางของการบังคับใช้ และในชั้นปลายของการสร้างผลสัมฤทธิ์ของรัฐธรรมนูญ

การศึกษามีข้อสรุปว่า (1) บทบาทสำคัญของพลเมืองที่มีประสิทธิภาพในการส่งอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในองค์รวมทั้งระบบตลอดสายได้ ประกอบด้วย 1) บทบาททั่วไปตามครรลองของการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อผลในการขับเคลื่อนให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ดีมีรากฐานทางสัญญาประชาคม มีรูปแบบและเนื้อหาที่ดีตามหลักนิติธรรม มีความชอบธรรมและมีคุณูปการต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวม 2) บทบาทพื้นฐานตามครรลองของการมีส่วนร่วมได้เสียจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามามีส่วนเกี่ยวพัน เพื่อผลในการพิทักษ์รักษา ปกป้องสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ ผลักดัน โน้มนำ กำกับ ควบคุมให้กระบวนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมีความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองโดยกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และ 3) บทบาทที่ควรจะเป็นตามครรลองของสำนึกรับผิดชอบในความเป็นพลเมืองดีที่มีความประสงค์ดีต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวม ในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนร่วมผูกพัน เพื่อผลในการใช้รัฐธรรมนูญที่ดีให้ดำเนินไปในทิศทาง วิธีครรลอง และกระบวนการวิธีที่ก่อให้เกิดผลดีส่งประโยชน์กับประเทศ



ชาติบ้านเมืองและประชาชนด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับโครงสร้างส่วนบนและเป็นกฎหมายในฐานะรากของความเป็นปฐมนิยามที่มีความสูงสุดในด้านบังคับเหนือองค์การการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศ (2) กระบวนการขั้นตอนสำคัญของรัฐธรรมนูญที่สามารถสร้างผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐธรรมนูญได้ ประกอบด้วยขั้นตอนการจัดทำในขั้นแรกตามหลักสัญญาประชาคม ขั้นตอนการบังคับใช้ในชั้นกลางตามหลักนิติธรรม โดยยึดโยงกับหลักความชอบธรรมควบคู่กันทั้งในสองขั้นตอนนี้ด้วย (3) ตัวแบบและกระบวนการวิธีที่มีสัมฤทธิ์ผลในการเสริมแรงความเป็นอุปกรณ์แก่กันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญในการส่งคุณูปการต่อการขับเคลื่อนสังคม-รัฐและการอำนวยความสะดวกต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน ประกอบด้วย การสร้างพลเมืองดีที่มีองค์ประกอบพื้นฐานในการมีทั้งสำนึก ความรู้ ความสามารถ และความรับผิดชอบพร้อมกันด้วย การสร้างรัฐธรรมนูญดีที่มีองค์ประกอบพื้นฐานในด้านสัญญาประชาคม นิติธรรมและความชอบธรรมพร้อมกันด้วย และการสร้างความสัมพันธ์สอดคล้องของความเกี่ยวพันที่ดีมีการเสริมแรงเป็นอุปกรณ์แก่กันระหว่างพลเมืองดีกับรัฐธรรมนูญดีร่วมกันอีกทางด้วย และ (4) กระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพ มีความมั่นคงและมีสมรรถนะเพียงพอต่อการสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองของประเทศรวมทั้งการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐโดยรวมได้ ประกอบด้วย การแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกันระหว่างรัฐธรรมนูญดีที่มีองค์ประกอบพื้นฐานในด้านสัญญาประชาคม นิติธรรมและความชอบธรรมนั้นได้ส่งผ่านต่อไปให้เกิดการสร้างระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศที่ดีที่มีองค์ประกอบพื้นฐานในด้านสัญญาประชาคม นิติธรรมและความชอบธรรมร่วมกันทั้งสองฝ่ายอย่างได้ดุลและยั่งยืนด้วย



การศึกษาข้อเสนอแนะว่า (1) ควรสร้างพลเมืองดีโดยให้มีช่องทางและขั้นตอนในการเข้ามามีบทบาทอย่างมีประสิทธิภาพในการส่งอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในองค์กรรวมทั้งระบบ (2) ควรสร้างรัฐธรรมนูญดีโดยให้มีผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการพัฒนากระบวนการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและระบอบรัฐธรรมนูญ (3) ควรสร้างความสัมพันธ์สอดคล้องของความเกี่ยวพันที่ดีโดยให้

พลเมืองดีกับรัฐธรรมนูญดีได้มีการเสริมแรงความเป็นอุปกรณ์แก่กัน และ (4) ควรสร้างกระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญที่ดีโดยให้มีการแลกเปลี่ยนตอบแทนซึ่งกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศด้วย





# Executive summary

## The Citizen and Constitution

*By Dr.Chaowana Traimas*



The purposes of the study are to (1) study the essential and effective role of citizens which influence the constitution through the holistic system; (2) to study the essential procedure of the constitution which impacts the development of political processes in a democratic and constitutional regime; (3) to study the model and method which successfully contribute to the relationship between citizens and the constitution in moving forward the society and the state and rendering benefits to both the nation and the people, and (4) to study the process of political institutionalization of the constitution as a strong, stable and capable institution in order to strengthen political and administrative competence of the country and enhance the development of the society and the country as a whole.

The study found that (1) the gap in the harmonious relationship of the non-reinforcing aspect between citizens and the constitution is an obstacle to the country's political development. This gap covers 3

parts which are a part of constructing the political community through the legal community, binding with the social contract in the process of a democratic regime; a part of developing the rule of laws in the governing process of laws with complete constitutional enforcement; and a part of achieving the contributions from the use of the constitution for the benefits of the country and the people. Consequently, this gap affects the development of the legitimate aspect in the process of political institutionalization of the constitution. This leads the constitutional institution into a state of weakness, instability, and discontinuity. The constitutional institution thus becomes incapable to promote political and administrative competency of the country as well as fails to strengthen the society and the state as a whole. (2) The study found that an alternative suitable for filling the gap is to integrate the relationship between citizens and the constitution by providing accessible ways for citizens to play a role in the continuation of the constitutional process in a holistic and systematic manner, starting from the first stage of drafting, the middle stage of enforcement, till the end of constitutional achievement.



The study concluded that (1) there were the essential roles of effective citizens in influencing the constitution through all stages as well as the entire system. These roles consisted of the general role according to political rights in the form of participation with an aim to achieving a good constitution based on the social contract; a constitution that contains a form and substances based on the rule of laws; and having the legitimate basis, contributing to the nation and the people. Another role was the fundamental role of stakeholders' engagement for protecting their interests according to the constitution. Such roles include steering and controlling the process of constitutional

enforcement to be undertaken according to the constitution as the supreme law. The third role is the optimal role according to the right consciousness of being good citizens with good intentions for the country and the people as a whole. This role comes in the form of commitment by achieving good results from implementing the constitution for the greatest benefits of the country and the people. This is because the constitution is a political institution at the upper structure and is the primary law with the supreme enforcement over all organs of political, administrative and legal systems in the country.

(2) Another conclusion was that the important procedure of the constitution that could make the big impact on the political process development through the democratic and constitutional regime consists of the first stage of drafting according to the social contract principle, the middle stage of enforcement according to the rule of laws which binds with the legitimate principles.

(3) The third conclusion was that models and methods that have been successful in reinforcing the harmonization between citizens and the constitution contributing to drive forward the society and the state included creating good citizens with the fundamental elements of right consciousness, knowledge, skills, and responsibility; creating a good constitution based on the social contract, rule of laws and legitimacy; and establishing a harmonious relationship between the good citizens and the good constitution.

(4) The fourth conclusion was that the institutionalizing process of the constitution as a strong, stable, and capable institution in order to strengthen political and administrative competence of the country as well as enhance the development of the society and the country as a whole consists of an reciprocal exchange and alternative





transfer between the good constitution and political system, based on social contract, rule of laws and legitimacy; in the balance and sustainable form.

The study suggested that (1) good citizens should be promoted with multiple options and procedures so that they can play an effective role in influencing the constitution of its holistic systems. (2) A good constitution should be created to make an impact on political process development in the democratic and constitutional regime. (3) Good relations between good citizens and a good constitution should be established. And the last recommendation was that (4) the institutionalizing process of the constitution should be created by the reciprocal exchanges between the constitution, political and administrative systems, and the legal systems of the country.







# หลักการ นัยสำคัญ และกรอบการศึกษา



## พลเมือง (Citizens)



ในสังคม-รัฐ แบบเสรีประชาธิปไตยนั้น ภาระหน้าที่สำคัญของประชาชน ถูกจัดวางให้เป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนรัฐและผู้ปกครองเพื่อทำการสร้างพลวัตให้กับสังคม-รัฐ ในลักษณะที่สถานะ หน้าที่และบทบาทของประชาชนมีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่มีความเป็นพลเมืองดี มีคุณภาพ มีสมรรถนะ ความสามารถและความรับผิดชอบมากขึ้นเป็นลำดับ ในฐานะที่พลเมืองนั้นเป็นกำลังสำคัญของบ้านเมืองเป็นด้านหลัก

การจัดตัวแบบของระบบและการจัดรูปของกระบวนการวิถีที่ดี ทั้งในการส่งเสริมพัฒนาคุณภาพของความเป็นพลเมืองและการสนับสนุนกำลังของพลเมืองไปใช้ให้เกิดคุณูปการแก่ชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวมจึงเป็นเรื่องสำคัญในเบื้องต้น และถือเป็นปัจจัยกำหนดในการจัดวางพลังขับเคลื่อนของพลเมืองเพื่อสร้างพลวัตให้กับสังคม-รัฐว่าจะให้ดำเนินไปในทิศทางและเป้าหมายที่บรรลุถึงซึ่งประโยชน์อันพึงประสงค์ของประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวมร่วมกันได้มากน้อยอย่างไรหรือไม่



โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตัวแบบของระบบและการจัดรูปของกระบวนการที่ดีในการสนับสนุนกำลังของพลเมืองไปใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับกิจการของบ้านเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญด้วยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องออกแบบให้การสนับสนุนกำลังของพลเมืองนั้นถูกส่งผ่านเข้าไปในระบบองคคัพยพของรัฐธรรมนูญได้ตลอดทั้งสายและครอบคลุมทั้งองค์รวม ซึ่งต้องประกอบกันได้ทั้งใน (1) ภาคส่วนของการได้มาตั้งแต่ในขั้นต้นทาง (2) ภาคส่วนของการใช้บังคับในขั้นระหว่างทาง และ (3) ภาคส่วนของการควบคุมผลในขั้นปลายทางด้วย

ดังนั้น ในการสนับสนุนกำลังของพลเมืองไปใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับกิจการของชาติบ้านเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง



จึงต้องจัดช่องทางให้พลเมืองได้เข้าถึงบทบาทสำคัญและจำเป็นที่พึงมีทั้ง (1) บทบาททั่วไปในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามามีส่วนร่วม (2) บทบาทพื้นฐานในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามามีส่วนเกี่ยวพัน และ (3) บทบาทที่ควรจะเป็นในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามามีส่วนผูกพันกับกิจการของบ้านเมืองพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การสนับสนุนกำลังของพลเมืองนั้น สามารถส่งผ่านเข้าไปในระบอบองคพยพของรัฐธรรมนูญตลอดทั้งสายและครอบคลุมทั้งองค์รวมได้ด้วย นั่นเอง

## 2 รัฐธรรมนูญ (Constitution)

พลเมืองสามารถสร้างฐานความรู้และความเข้าใจพื้นฐานทั้งในด้านที่เกี่ยวกับการได้มา การจัดทำด้านการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและด้านการใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญได้ตลอดทั้งระบบและกระบวนการหลักของรัฐธรรมนูญใน 9 องค์ประกอบหลักด้วยกัน เริ่มตั้งแต่จุดเริ่มในขั้นต้นของการจัดทำ ต่อไปที่จุดชั้นกลางของการบังคับใช้ ตลอดไปจนถึงจุดชั้นปลายของการสร้างผลสัมฤทธิ์ของรัฐธรรมนูญที่ส่งคุณูปการต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวมได้ครบถ้วนตลอดทั้งสายในภาพรวมทั้งองคพยพได้ว่า “(1) รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (2) รัฐธรรมนูญนั้นประกอบด้วยอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (3) รัฐธรรมนูญนั้นมีความยืดโยงกับอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (4) รัฐธรรมนูญนั้นมีฐานที่มาจากอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (5) รัฐธรรมนูญนั้นมีกระบวนการวิธีได้มาอย่างไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (6) รัฐธรรมนูญนั้นมีหน้าที่หลักอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (7) รัฐธรรมนูญนั้นทำงานอย่างไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร (8) รัฐธรรมนูญนั้นขับเคลื่อนด้วยอะไร และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร และ (9) รัฐธรรมนูญนั้นก่อให้เกิดผลอะไรต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน และพลเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไร” ด้วย



## พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ

(The Citizens and Constitution)

ปัญหาอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเกี่ยวพันกันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญซึ่งสะสมสืบเนื่องกันมานับแต่ในอดีตและยังรอการแก้ไขอยู่ในปัจจุบันนั้น นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการเมืองของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในส่วนของการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยในระบอบการเมืองปกครอง และในส่วนของพัฒนากระบวนการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมในกระบวนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเองด้วย ซึ่งเป็นผลกระทบอย่างสำคัญยิ่งต่อการสร้างสัมฤทธิ์ผลในคุณภาพการจากรัฐธรรมนูญให้เกิดผลดีต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวม ทั้งยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญเองให้มีเสถียรภาพ ความมั่นคง และมีสมรรถนะที่มากพอต่อการสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองและการแข่งขันของประเทศ รวมตลอดทั้งการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐโดยรวมในที่สุดอีกด้วย

บทบาทของพลเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ย่อมจะต้องมีทั้ง (1) บทบาททั่วไปในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามีส่วนร่วม (2) บทบาทพื้นฐานในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามีส่วนเกี่ยวพัน และ (3) บทบาทที่ควรจะเป็นในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนผูกพัน

สำหรับความสำคัญของ (1) บทบาททั่วไปตามครรลองของการใช้สิทธิทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามีส่วนร่วม นั้น เพื่อผลในการให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานทางสัญญาประชาคม และการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีรากฐานทางรูปแบบและเนื้อหาที่ดี มีความชอบธรรมและมีคุณภาพ (2) บทบาทพื้นฐานตามครรลองของการมีส่วนร่วมได้เสียจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามีส่วนเกี่ยวพันนั้น เพื่อผลในการพิทักษ์ รักษา ปกป้องสิทธิประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ ผลักดัน โน้มนำ กำกับ ควบคุม ให้กระบวนการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมีความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักการปกครองโดยกฎหมายที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย





สูงสุด และ (3) บทบาทที่ควรจะเป็นตามครรลองของสำนักรับผิดชอบของความเป็นพลเมืองดีที่มีความประสงค์ดีต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวมในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนผูกพันนั้น เพื่อผลในการใช้รัฐธรรมนูญที่ดีมีความชอบธรรมและมีคุณูปการนั้นได้ถูกบังคับใช้ให้ดำเนินไปในทิศทาง วิถีครรลอง และกระบวนการวิธีที่ก่อให้เกิดผลดีส่งประโยชน์กับประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนด้วย ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับโครงสร้างส่วนบนและเป็นกฎหมายในระดับปฐมภูมิที่มีความสูงสุดในอำนาจบังคับเหนือระบบการเมืองและระบบกฎหมายของประเทศ

ฉะนั้น การบรรลุถึงซึ่งเป้าหมายอันพึงประสงค์ของประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนนั้น หากเริ่มจากการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ไม่มีรากฐานทางสัญญาประชาคม ไม่มีรากฐานทางรูปแบบและเนื้อหาที่ดี มีความชอบธรรมและมีคุณูปการ แม้จะมีการนำไปใช้ได้อย่างดี แต่ผลดีก็ไม่ได้เกิดขึ้นตามมาด้วย เนื่องจากตัวรัฐธรรมนูญเองนั้นไม่ได้มาตั้งแต่ในขั้นต้นทางแล้ว และในทางกลับกัน แม้ว่าจะได้รัฐธรรมนูญที่ดีมาแล้วก็ตาม แต่หากในขั้นระหว่างทางการบังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้ดำเนินไปในทิศทาง วิถีครรลอง และกระบวนการวิธีที่ดี ในขั้นที่เป็นปลายทาง ผลดีก็ย่อมจะเกิดขึ้นกับประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนไม่ได้ด้วยเช่นเดียวกัน

กล่าวอีกนัยได้ว่า การหวังผลสำเร็จในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกขับเคลื่อนและการใช้พลเมืองเป็นพลังขับเคลื่อนในการสร้างพลวัตให้กับสังคม-รัฐได้นั้น จำเป็นต้องสร้างองค์ประกอบร่วมในระบบองคภาพของรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์รวมเดียวกันทั้งในภาคส่วนของการได้มาตั้งแต่ในขั้นต้นทาง ภาคส่วนของการใช้บังคับในขั้นระหว่างทาง และภาคส่วนของการควบคุมผลในขั้นปลายทาง โดยอาศัยบทบาททั้งสามภาคส่วนของพลเมือง คือ บทบาททั่วไปในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามีส่วนร่วม บทบาทพื้นฐานในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามีส่วนเกี่ยวพัน และบทบาทที่ควรจะเป็นในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนผูกพันประกอบเข้าด้วยกัน

ซึ่งเห็นได้ว่าการสร้างชาติบ้านเมืองโดยการสร้างกระบวนการพลวัตให้กับสังคม-รัฐนั้น พลเมืองกับรัฐธรรมนูญแท้ที่จริงแล้วดำรงความสัมพันธ์ที่มีความเชื่อมโยงกัน







ในลักษณะที่มีความเป็นคู่แฝดกันโดยที่ต่างมีความเป็นอุปสรรคที่เกื้อกูลต่อกันนั่นเอง ดังนั้น บทบาทของพลเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งบทบาททั่วไปในรูปแบบที่เป็นภาระของการเข้ามีส่วนร่วม บทบาทพื้นฐานในรูปแบบที่เป็นหน้าที่ของการเข้ามีส่วนเกี่ยวพัน และบทบาทที่ควรจะเป็นในรูปแบบที่เป็นพันธะของการเข้ามีส่วนผูกพัน จึงถือว่าเป็นความจำเป็นพื้นฐานในการระดมสรรพกำลังจากพลเมืองเข้าเป็นกำลังหลักในการสร้างชาติบ้านเมืองด้วยการสนับสนุนการขับเคลื่อนรัฐและผู้ปกครองทำการสร้างพลวัตให้กับสังคม-รัฐเพื่อเป้าหมายสูงสุดในการรักษาผลประโยชน์สำคัญของชาติให้มีเสถียรภาพ อำนวยประโยชน์สุขให้แก่ชาติบ้านเมืองและประชาชนส่วนรวมร่วมกันได้อย่างยั่งยืน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่พื้นฐานอย่างมีนัยสำคัญของความเป็นพลเมืองในสังคม-รัฐแบบเสรีประชาธิปไตยโดยแท้จริง

การศึกษานี้จึงมีความมุ่งหมายในการ (1) ศึกษาบทบาทสำคัญของพลเมืองที่มีประสิทธิภาพในการส่งอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญในองค์รวมทั้งระบบได้ (2) ศึกษากระบวนการขั้นตอนสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ในการพัฒนากระบวนการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยและกระบวนการปกครองโดยกฎหมายตามระบอบรัฐธรรมนูญได้ (3) ศึกษาตัวแบบและกระบวนการวิธีที่มีสัมฤทธิ์ผลในการเสริมแรงความเป็นอุปสรรคแก่กันระหว่างพลเมืองกับรัฐธรรมนูญในการส่งคุณูปการต่อการขับเคลื่อนสังคม-รัฐ และการอำนวยประโยชน์สุขต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนได้ และ (4) ศึกษากระบวนการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองของรัฐธรรมนูญให้มีเสถียรภาพ ความมั่นคง และมีสมรรถนะเพียงพอต่อการสร้างความสามารถทางการเมืองการปกครองและการแข่งขันของประเทศ รวมตลอดทั้งการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐโดยรวมได้ด้วย

สิ่งคอม-รัล

พลังเมือง





# พลเมืองกับ บทบาทการขับเคลื่อน สังคม-รัฐ

สังคม-รัฐในช่วงที่มีวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองอยู่ในประชาคมโลกยุคร่วมสมัยในระยะที่เป็นรัฐแบบเสรีนิยม การเมืองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบปกครองโดยกฎหมาย ระบบกฎหมายแบบสัญญาประชาคม เศรษฐกิจแบบเอกชนนิยมและปทัสถานสังคมแบบพหุภาพและปัจเจกนิยม เสมอภาคเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ดังเช่นสังคม-รัฐแบบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) ที่เคยพัฒนาขึ้นในยุโรปตะวันตกและแพร่ขยายไปในหลายประเทศนั้น อาจกล่าวได้ว่าความเป็นอยู่ของประชาชนในยุคปัจจุบันนี้ถูกคาดหวังให้สถานะหน้าที่และบทบาทหน้าที่ที่มีความโน้มเอียงไปในลักษณะที่มีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ในฐานะที่เป็นกำลังของบ้านเมืองในการขับเคลื่อนสังคม-รัฐเป็นด้านหลัก โดยเป็นกำลังที่พึงมีทั้งภาระในการเข้ามีส่วนร่วม (แสดงออกและรวบรวมผลประโยชน์) กับกิจการของบ้านเมืองมีทั้งหน้าที่ในการเข้ามีส่วนร่วมเกี่ยวพัน (เรียกร้องและแสวงการได้มาซึ่งผลประโยชน์) กับกิจการของบ้านเมือง และมีทั้งพันธะในการเข้ามีส่วนผูกพัน (กำกับ ควบคุมและบรรลุลึถึงซึ่งผลประโยชน์เป้าหมายทั้งของตนและส่วนรวม) กับกิจการของบ้านเมืองซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามระนาบแนวขวางแบบมีพลวัตสภาพและมีความเคลื่อนไหวโดยพึ่งพาอาศัยสมรรถนะ ความสามารถ





และแรงจูงใจของตนและกลุ่มจัดตั้ง ทั้งที่เป็นแรงจูงใจใฝ่ผลประโยชน์ แรงจูงใจใฝ่อำนาจและแรงจูงใจใฝ่อุดมการณ์ การแสดงออกทางการใช้เหตุผล การมีสำนึกและตระหนักต่อความสำคัญและความจำเป็นของการเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ การทวงถามในความเป็นเจ้าของสิทธิประโยชน์ที่พึงมีพึงได้จาก การดำรงรักษา การปกป้องคุ้มครอง การเรียกร้องต้องการและขอรับการเยียวยาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์จากรัฐและผู้ปกครอง มีบทบาทหน้าที่แบบเปิดในกรอบที่ขยาย มีความยืดหยุ่นอ่อนตัว แตกต่างหลากหลายและกระจายในวงกว้าง เช่น การใช้สิทธิเสรีภาพและการเข้ามีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพชีวิต ความเป็นธรรม ความมั่นคง การต่างประเทศและผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในระดับปัจเจกชน เอกชน กลุ่ม องค์กร ชุมชน ท้องถิ่นและสาธารณชน ครอบคลุมทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของพลเมือง ความเสมอภาคเท่าเทียม ความเป็นธรรม ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของพลเมือง ตลอดจนสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปด้วย



สถานะ หน้าที่ และบทบาทของพลเมืองในฐานะที่เป็นกำลังหลักในการช่วยขับเคลื่อนรัฐและผู้ปกครองทำการสร้างพลวัตให้กับสังคม-รัฐนั้น ย่อมมีแบบแผนของหลักปฏิบัติ เป้าหมายและผลกระทบต่อสังคม-รัฐและของตนแตกต่างกันไปตามสภาพการณ์ที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับยุคสมัยของสังคม-รัฐนั้นๆ เป็นสำคัญ ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลและเป้าหมายของสังคม-รัฐในแต่ละยุคสมัยด้วย



# แนวคิดและแนวทางการสร้างพลเมืองดี มีคุณภาพในสังคม-รัฐ



## คุณลักษณะและความสำคัญของพลเมืองดี

อริสโตเติล ปราชญ์ทางการเมืองในยุคกรีกโบราณได้จำแนกความแตกต่างระหว่างคนดีกับพลเมืองดี โดยกล่าวถึงคนดีด้วยการยึดโยงกับเกณฑ์ของการรักษาคุณธรรมซึ่งเป็นเรื่องของมาตรฐานทางความเชื่อที่เกี่ยวข้องกับมิติเชิงวัฒนธรรมและศีลธรรม ขณะที่กล่าวถึงพลเมืองดีด้วยการยึดโยงกับเกณฑ์ของการรักษาความยุติธรรมซึ่งเป็นเรื่องของมาตรฐานทางการกระทำในการอุทิศตนเข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับมิติเชิงการเมืองและการปกครองเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองของรัฐที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท มีเนื้อหาสำคัญในการบำรุงรักษาประโยชน์สุขของส่วนรวม ค้ำครองสิทธิของเสรีชนที่มีความเคารพเชื่อฟังต่อกฎหมาย และการมีทักษะทั้งด้านการเป็นฝ่ายของผู้ปกครองเองและฝ่ายของผู้ที่ถูกคนอื่นปกครอง เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งการปกครองที่ดีมีความยุติธรรม ทั้งนี้ รัฐที่สมบูรณ์จะดำรงอยู่ได้ก็แต่โดยที่คนในรัฐนั้นต้องมีความเป็นพลเมืองดีด้วย





## ประสบการณ์การสร้างพลเมืองผ่านระบบการศึกษา กรณีของประเทศเยอรมัน<sup>1</sup>

โดยฐานแนวคิดที่ว่าระบอบประชาธิปไตยต้องมาจากนักประชาธิปไตย เยอรมันจึงวางระบบการเรียนการสอนและฝึกฝนความเป็นพลเมืองในหลักสูตร การศึกษาตั้งแต่ชั้นอนุบาลต่อเนื่องกันไปจนถึงชั้นอุดมศึกษารวมถึงหลักสูตร นอกกระบวนการศึกษา ให้มีความเข้าใจในทักษะพื้นฐานเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทาง



<sup>1</sup> ไพรตดูรายละเอียดย ใน ทิพย์พาวร ตันติสุนทร. (2553). *ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน*. (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา).

การเมือง การมีจิตสาธารณะ และความรับผิดชอบทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีองค์กรในรูปแบบของมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้การศึกษาในลักษณะของการอบรมสัมมนาให้แก่ประชาชนทั่วไปให้มีความรู้ทางการเมืองเพื่อรักษาสังคมที่เคารพในสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างต่อเนื่องในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การต่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย โดยมีหัวข้อสำคัญได้แก่ (1) ประชาธิปไตยสำหรับชาวคริสเตียนในระบบการเมือง (2) นโยบายกิจการภายในและสังคม (3) การเมืองท้องถิ่น (4) ความรับผิดชอบต่อตนเองและส่วนรวมโดยจิตอาสา (5) นโยบายภายในประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (6) ระบบเศรษฐกิจเพื่อสังคม (7) การเมืองระหว่างประเทศ (8) การสื่อสารทางการเมือง

**ด้วยเหตุผลดังกล่าว** การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองให้มีพฤติกรรมสนับสนุนประชาธิปไตยของเยอรมันจึงเป็นไปตามหลักการที่เชื่อว่าการได้มาซึ่งนักประชาธิปไตยก็ต้องสร้างระบบการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองให้เป็นพลเมืองที่พัฒนาแล้ว ดังเช่นที่ ดร.เวอร์เนอร์ กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ไม่ได้มีีนประชาธิปไตยติดตัวมาแต่เกิด มนุษย์จึงไม่ได้เกิดมาเพื่อเป็นนักประชาธิปไตย เช่นนี้แล้วนักประชาธิปไตยจึงได้มาด้วยการสร้างขึ้นมามี” นั่นเอง



## ประสบการณ์การสร้างพลเมืองผ่านระบบการศึกษา กรณีของประเทศเกาหลี<sup>2</sup>

โดยฐานแนวคิดที่ว่าการพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยในสังคมเกาหลีเกิดขึ้นไม่ได้ หากยังไม่ปลดปล่อยความไม่รู้ในเรื่องประชาธิปไตยออกไปจากประชาชน การสอนและการฝึกทักษะประชาธิปไตยทางการเมืองให้ประชาชนมีความรู้และจิตสำนึกเกี่ยวกับประชาธิปไตยจึงเป็นหนทางสำคัญในการเปลี่ยนแปลง

<sup>2</sup> โปรดตุรายละเอียด ใน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. รายงานการศึกษาดูงานประเทศสาธารณรัฐเกาหลี. (หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 7, 2560).



เพื่อเตรียมความพร้อมขั้นพื้นฐานจากความเป็นประชาชนที่ไม่รู้เรื่องประชาธิปไตย ให้เป็นประชาชนที่มีความรู้เกี่ยวกับความเป็นพลเมืองประชาธิปไตยและการเลือกตั้ง อย่างมืออาชีพ ด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกเพื่อชาติเพื่อส่วนรวมให้ประชาชนมีความสำนึกด้วยตัวเองว่ามีความเป็นเจ้าของสิทธิและต้องใช้สิทธิเข้ามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ได้ด้วยสำนึกของตนเองไม่ต้องมีการบังคับ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว เกาหลีจึงได้จัดให้มีการศึกษาประชาธิปไตยทางการเมือง โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของพลเมือง ร่วมกันกับการวิจัยพัฒนาด้านการเมืองการปกครองที่ครอบคลุมทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง ส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และส่วนของนักวิชาการ ทั้งนี้ โดยยึดโยงกับหลักยึดภูมิวิสัยทัศน์ทางการเมืองที่กล่าวว่า “การเลือกตั้งที่สวยงาม ประเทศเกาหลีจึงมีความสุข... ประเทศเกาหลีจะดีหรือเลวจึงขึ้นอยู่กับการเลือกนักการเมืองของประชาชน”



## ประสบการณ์การสร้างพลเมืองผ่านระบบ การศึกษาระดับมัธยมศึกษา<sup>3</sup>

โดยฐานแนวคิดที่ว่า การพัฒนาบุคลิกภาพพลเมืองที่สมบูรณ์เกิดขึ้นได้จากการศึกษา โดยบุคลิกภาพที่สมบูรณ์นั้นประกอบขึ้นด้วยจิตใจที่สดใสร่างกายที่สมบูรณ์ รักในความถูกต้องและยุติธรรม เคารพในคุณค่าของตัวเองและผู้ใช้แรงงาน มีความตระหนักต่อความสำนึกรับผิดชอบอย่างลึกซึ้ง ซึมซับจิตวิญญาณที่เป็นอิสระ ในฐานะผู้สร้างสันติภาพแห่งรัฐและสังคม ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อส่งเสริมการมีจิตสาธารณะ การมีส่วนร่วมอย่างอิสระในการสร้างสังคม การพัฒนาทัศนคติที่มีความต้องการรับผิดชอบต่อการสร้างความจริงใจให้กับสังคม

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ญี่ปุ่นจึงได้จัดให้มีการศึกษาประชาธิปไตยทางการเมือง โดยเน้นการบูรณาการรูปแบบและเนื้อหาของหลักสูตรและวิธีการศึกษา ให้สอดคล้องกับแนวคิดและเป้าหมายของการพัฒนาการศึกษาของพลเมือง

<sup>3</sup> โปรตุเกสและอิตาลี ใน เลิศพร อุดมพงษ์. (2562) การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (www.kpi.ac.th).





ภายใต้หลักการสำคัญ 4 ประการ คือ (1) การสนับสนุนความเป็นอิสระของสังคม (2) การสนับสนุนให้ได้รับประสบการณ์ตามความต้องการของแต่ละบุคคล (3) สนับสนุนให้เยาวชนเป็นสมาชิกของสังคมที่มีความกระตือรือร้น (4) การสนับสนุนบรรยากาศการอภิปรายที่อิสระและเปิดกว้างทางสังคม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักปรัชญาที่ว่า “...ระบบการศึกษาและหลักสูตรการเรียนการสอนที่ดีมีความเหมาะสมนำมาซึ่งคุณภาพที่ดีของประชาชน คุณภาพของประชาชนนำมาซึ่งความเจริญพัฒนาของประเทศ...”

การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองของญี่ปุ่นมีเป้าหมายสำคัญในการสร้างความเจริญของชาติโดยการพัฒนาคุณภาพของคนในประเทศผ่านเครื่องมือทางระบบการศึกษาและหลักสูตรที่ดีมีความเหมาะสม การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองจึงมีรูปแบบและวิธีการที่หลากหลายครอบคลุมทั้งด้านความรู้ ความคิด จิตใจและทัศนคติ ได้แก่ การปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน การมีความรับผิดชอบต่อตนเองและควมมีเมตตาต่อกัน การสร้างความรู้ความเข้าใจในขนบธรรมเนียมประเพณีที่เกื้อหนุนต่อการทำให้มีความเป็นพลเมืองของประเทศ การวางรากฐานวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเสริมสร้างคุณภาพและความสามารถที่จำเป็นสำหรับการเป็นพลเมืองที่ดี มีวิสัยทัศน์กว้างไกล ดำรงชีพที่อิสระ สร้างความสงบสุขให้แก่ประเทศและสังคม การเพาะบ่มความเข้าใจและความรักชาติบ้านเมือง การปลูกฝังพื้นฐานความเป็นพลเมืองที่จำเป็นต่อการสร้างประชาธิปไตยและความสันติของชาติและสังคม สิทธิมนุษยชนทางประชาธิปไตยและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การยกระดับภูมิปัญญาและทักษะการดำรงชีวิตที่มีปฏิสัมพันธ์เชิงรุกในพื้นที่สาธารณะที่สัมพันธ์กันกับแบบแผนประเพณีทางสังคมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบต่อตนเองและต่อสังคมส่วนรวม เป็นต้น

# # ปกป้อง ประชาธิปไตย





# ภาระหน้าที่ของพลเมือง ที่เอื้อต่อการขับเคลื่อน ประชาธิปไตย ในสังคม-รัฐ



## บทบาทพลเมืองในการสร้าง การธำรง และบำรุงรักษาประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยในสังคม-รัฐมิได้เกิดขึ้นมาได้เองทางธรรมชาติ แต่เป็นต้นทุน  
ที่มีคนจากทุกภาคส่วนที่รวมกันเป็นส่วนใหญ่สร้างกันขึ้นมาในรูปแบบของ  
ประชาคมการเมืองที่มวลสมาชิกมีความเชื่อถือศรัทธาในเป้าหมายและวิธีการที่มี  
ความสอดคล้องต้องกัน มีความยินยอมพร้อมใจกันที่จะดำเนินวิถีชีวิตตามวิถีทาง  
ที่เป็นการประนีประนอมกันในการประสานประโยชน์และการแก้ไขปัญหาใดๆ  
ในทางการเมืองการปกครองร่วมกันในอันที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายอันพึง  
ประสงค์นั้นด้วย

ทั้งนี้ โดยการหล่อหลอมกล่อมเกลา ปลูกฝังและผลิตซ้ำจนเป็นหลักความ  
คิดที่มีการยึดถือเป็นวัฒนธรรมและความเชื่อถือศรัทธา ที่มีทั้งเป้าหมายและวิธีการ  
เกี่ยวกับการเมืองการปกครองและการดำเนินชีวิตรวมอยู่ในตัวเอง เพื่อให้เป็น  
แบบแผนการใช้ชีวิตร่วมกันของคนในสังคม มีทัศนคติและพฤติกรรมทางการเมือง





การปกครองและการดำเนินวิถีชีวิตที่เอื้อและเกื้อกูลต่อการเคารพหรือยอมรับนับถือซึ่งกันและกันในเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นคน และสิทธิประโยชน์ทั้งของตนเองและคนอื่นอย่างเสมอเหมือนกัน ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนความเชื่อพื้นฐานว่าทุกคนมีศักยภาพและเสรีภาพที่จะนำเอาความสามารถของตัวเองมาใช้ให้สนองต่อประโยชน์สุขของตนได้ตามสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ โดยอาศัยทั้งกฎหมาย กฎศีลธรรมคุณธรรม กฎสังคมและกฎธรรมชาติเป็นกรอบกำกับครรถองช่วยควบคุมให้เกิดความเป็นธรรม ความสงบเรียบร้อย มีสันติภาพราครภาพในสังคมโดยรวม เพื่ออำนวยความสุขสวัสดิอันเป็นเป้าหมายที่พึงประสงค์ร่วมกันของคนทั้งสังคม

ด้วยเหตุนี้ ประชาธิปไตยจึงถือว่าเป็นภูมิปัญญาและเป็นคุณค่าอันพึงประสงค์ของแบบแผนทางการเมืองการปกครองที่สมาชิกในประชาคมการเมืองสร้างขึ้นและมีพันธะผูกพันร่วมกัน ประชาธิปไตยจึงได้รับการยอมรับและยึดถือเอามาใช้เป็นแบบแผนทางการเมืองการปกครองและการดำเนินวิถีชีวิต เพราะเป็นประโยชน์ของประชาชนคนส่วนใหญ่ของสังคมร่วมกัน ตามที่เชื่อกันว่าประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ช่วยอำนวยประโยชน์สุขอันสูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุดได้ ประชาธิปไตยจึงเป็นที่หวงแหนของคนส่วนใหญ่ ดังเห็นได้จากการปกป้องและสืบทอดต่อเนื่องกันมาในหมู่มวลมนุษยชนเป็นการทั่วไป คนที่มีคุณูปการในการสร้างสรรค์ บำรุง รักษาประชาธิปไตยจึงมักจะได้รับเกียรติยอมรับเป็นการทั่วไปด้วย

ประชาธิปไตยมีวิถีการครองที่ไม่ต่างไปจากสรรพสัตว์และสรรพสิ่งใดๆ ในโลก ที่มีทั้งวัฏจักรของการเกิด การเจริญรุ่งเรืองและการเสื่อมสลายได้ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของประชาธิปไตยในสังคมใด จึงขึ้นอยู่กับความสามารถและวุฒิภาวะของคนรวมทั้งกลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองในสังคมนั้นๆ เอง แม้ว่าประชาธิปไตยของแต่ละสังคมอาจจะมีประวัติความเป็นมาและปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจสถาปนาหรือได้มาด้วยความยินยอมพร้อมใจกันของหมู่ชนด้วยสันติวิธี หรือได้มาด้วยความขัดแย้งต่อสู้ระหว่างกลุ่มอำนาจด้วยความรุนแรง หรืออาจสร้างขึ้นโดยการขับเคลื่อนเปลี่ยนแปลงของกลุ่มคนหมู่มากที่เป็นมวลชนคนชั้นล่างบ้าง คนชั้นกลางบ้างหรือแม้แต่คนชั้นสูงกลุ่มน้อยของสังคมบ้างก็ตาม หากแต่สาระสำคัญในการดำรงคงอยู่ของประชาธิปไตยในทุก



สังคมไม่ต่างกันบนหลักการของการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งมุ่งหวังต่อผลในการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุดเป็นสำคัญ ประชาธิปไตยในทุกสังคมจึงต้องดำเนินไปตามหลักอนิจจังของความไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ ณ สภาพหนึ่งสภาพใดได้ตลอดไป หากแต่ต้องผันแปรและปรับเปลี่ยนไปตามความเห็นพ้องต้องกันในสภาพพลวัตของความรับผิดชอบและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมนั้นๆ เองเป็นที่ตั้ง



## บทบาทพลเมืองในการพิทักษ์ ปกป้อง และคุ้มครอง เสถียรภาพของประชาธิปไตยให้มีความสืบเนื่องยั่งยืน

ความสามารถ วุฒิภาวะและความรับผิดชอบของคน รวมทั้งกลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองในสังคมนั้นๆ เอง ที่จะเป็นปัจจัยกำหนดและชี้นำถึงความเจริญ และความเสื่อมของประชาธิปไตยดังเช่นที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่ในทุกๆ สังคม สังคมใดที่คนส่วนใหญ่มีความสามารถและวุฒิภาวะต่ำหรือค่อนข้างอ่อนแอ มีความเฉื่อยชาและหยุดนิ่งอยู่กับที่ ประชาธิปไตยในสังคมนั้นก็จะตกต่ำถดถอยจนเกิดแนวโน้มหรืออาจแปรสภาพไปเป็นคณาธิปไตยอยู่ภายใต้การพิทักษ์คุ้มครองหรืออยู่ภายใต้การครอบงำขึ้นของกลุ่มคณะบุคคลจำนวนน้อย ซึ่งอาจเรียกสังคมเช่นนี้ว่าเป็นประชาธิปไตยแบบผู้พิทักษ์ หรือประชาธิปไตยแบบนำวิถีได้ และในทางกลับกัน หากสังคมใดที่คนส่วนใหญ่มีความสามารถและวุฒิภาวะสูง รวมทั้งกลไกสถาบันทางการเมืองการปกครองที่ค่อนข้างเข้มแข็ง มีความกระตือรือร้นและเคลื่อนไหวคล่องพลวัต ประชาธิปไตยในสังคมนั้นก็จะมั่นคงมีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพ และมีความชอบธรรมสูงจนเกิดการพัฒนาเป็นเสรีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนคนส่วนใหญ่ได้รับสิทธิโอกาสในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้มแข็งและมีสัมฤทธิ์ผลทางปฏิบัติที่เป็นจริงได้ ซึ่งอาจเรียกสังคมเช่นนี้ว่าเสรีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ เป็นประชาธิปไตยที่สามารถปรับแก้และปกป้องตนเองให้มีความฉับไวและยืดหยุ่นอ่อนตัวในการสนองตอบต่อความเรียกร้องต้องการของประชาชนที่มีความผันแปรและแตกต่างกันได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว สอดคล้อง





กับแต่ละสถานการณ์ได้อย่างทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพียงพอ สามารถดำรงรักษา ครรลองหลักทางการเมืองในลักษณะที่มีความเป็นสายกลางไม่สุดขั้วสุดโต่งไปในทาง ที่ก้าวร้าวรุนแรงจนเกินเลยขอบเขตที่ระบบการเมืองสามารถรองรับได้และส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพในระยะยาวได้

ปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการอยู่รอด การเติบโตเข้มแข็ง และสามารถพัฒนา ความเป็นสถาบันของประชาธิปไตยขึ้นในสังคม ประกอบด้วยปัจจัยร่วมที่สำคัญ ใน 4 ประการด้วยกัน คือ (1) การจรรโลงรักษาระบบแบบแผนหลักอันเป็น กฎเกณฑ์รากฐานของระบบการเมืองการปกครองและพื้นฐานของระบบสังคมให้ดำรง คงอยู่ไม่ถูกโต้แย้งท้าทายจนนำไปสู่การถูกรื้อถอนทำลาย (2) การบูรณะปรับแก้ อย่าง ค่อยเป็นค่อยไปให้ดำรงคงสภาพและสมรรถนะความสามารถหลัก พร้อมๆ กันไปกับการ ทำนุบำรุงรักษาเยียวยาปัญหาผลกระทบและการคุกคามที่มีต่อระบบการเมือง การปกครองและสังคมไม่ให้ผู้ร่อนเสียหาย เสื่อมโทรม ถดถอยจนล่มสลายไม่สามารถ พินทุให้กลับคืนสภาพได้ หรือการขยายปัญหาให้เกิดความเรียกร้องต้องการให้มีการ ปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ขึ้นในภายหลัง (3) การสร้างสรรค์และผลิต ข้ำความสืบเนื่องของกระบวนการบรรลุเป้าหมายของระบบการเมืองการปกครอง และระบบสังคมด้วยเครื่องมือ ระบบ กลไก กฎเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ต่อการสร้างความเป็นสถาบันของระบบการเมืองการปกครองและระบบสังคมใน องค์กรรวมทั้งองคาพยพ และ (4) การสร้างความเข้มแข็งและความสามารถทาง โครงสร้าง-หน้าที่ของสถาบันสำคัญหลักของระบบการเมืองการปกครองและ ระบบสังคมในการป้องกันรักษาตนเองด้วยฐานทรัพยากรและความสนับสนุนอย่าง กว้างขวาง ต่อเนื่องและมีความยั่งยืนในระยะยาว

จุดเริ่มต้นที่เป็นขั้นตอนพื้นฐานสำคัญของการสร้างประชาธิปไตยในสังคม ให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน สามารถทำได้โดยหลายทางเลือกทั้งโดยการพัฒนา คุณภาพของนิติรัฐและการพัฒนาคุณภาพของพลเมือง แต่ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญ และคำนึงถึงปัจจัยรากฐานที่จำเป็นเสียก่อน โดยเฉพาะการสร้างคนให้เป็นพลเมือง ที่มีความสามารถ วุฒิภาวะและความรับผิดชอบที่เกื้อกูลต่อการสร้างประชาธิปไตย ในรูปแบบที่พึงประสงค์ให้สำเร็จเป็นลำดับเบื้องต้นก่อน เนื่องจากศักยภาพและ



คุณภาพที่ดีของพลเมืองย่อมส่งคุณูปการต่อการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนได้ในระยะยาว เพราะพลเมืองที่ดีมีคุณภาพสามารถทำบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมได้อย่างสมบูรณ์ทั้งในบทบาทของการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยในระยะเริ่มแรก และบทบาทของการจรรโลงรักษาประชาธิปไตยในระยะยาวพร้อมกันไปได้ด้วย



### บทบาทพลเมืองในกระบวนการสัญญาประชาคม และการพิทักษ์ปกป้องสิทธิประโยชน์ของประชาชน

ระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือเอาทั้งอำนาจและสิทธิประโยชน์ให้เป็นของประชาชนที่ดำรงชีวิตร่วมกันอยู่ในประชาคมการเมืองเดียวกัน ซึ่งทุกคนได้ตกลงร่วมกันที่จะให้มิทั้งฝ่ายผู้ปกครองและฝ่ายผู้รับการปกครองภายใต้หลักสัญญาประชาคม ทั้งนี้ โดยที่ประชาคมการเมืองซึ่งเป็นที่รวมของคนที่อยู่ในเขตปกครองเดียวกัน ทำหน้าที่ในการสร้างศูนย์รวมของความรู้สึกผูกพันและยอมรับความเป็นสมาชิกร่วมกัน มีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาและบรรลุเป้าหมายทางการเมืองร่วมกันภายใต้รัฐบาลและระบอบการปกครองเดียวกัน

สัญญาประชาคมมาจากการอาศัยกิจกรรมที่เรียกว่า การแสดงเจตนารมณ์ร่วมหรือเจตนารมณ์ทั่วไปของคนส่วนใหญ่ ที่ถือว่าได้ตกลงใจร่วมกันที่จะสละสิทธิอำนาจติดตัวที่แต่ละคนเคยมีอยู่เดิมตามธรรมชาติไปให้แก่ผู้ปกครองหรือผู้เป็นอธิปัตย์หรือผู้ทรงอำนาจสูงสุดทางการปกครองเป็นผู้ใช้แทนตน แม้ว่าการแสดงเจตนารมณ์ร่วมนั้นอาจไม่ได้เป็นเจตนารมณ์ของคนทั้งหมด แต่สามารถยึดถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของส่วนรวมที่ได้มาจากคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือจัดระบบระเบียบการเมืองการปกครองบนพื้นฐานของการใช้เหตุผล การมีคุณธรรมและการยึดประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม ทั้งนี้ โดยเจตนารมณ์ร่วมหรือเจตนารมณ์ทั่วไปมาจากความเห็นพ้องต้องกันของคนส่วนใหญ่ในการยกสิทธิอำนาจติดตัวของตนที่ทุกคนมีอยู่แต่เดิมตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันนั้น ไปรวมไว้ให้องค์อธิปัตย์หรือผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทนและมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะ





การใช้อำนาจในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการพิพากษาคดีตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจเหล่านี้แต่เดิมแม้สมาชิกแต่ละคนจะมีเป็นของตัวเองทุกคนเท่ากัน แต่ไม่สามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ เพราะทุกคนต่างต้องการจะใช้และยึดถือแต่กฎเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์กับตนฝ่ายเดียวจึงไม่มีใครยอมรับร่วมกันได้ และไม่มียุติอำนาจใดไปช่วยบังคับให้ได้ด้วย จึงจำเป็นต้องแสดงเจตนารมณ์ร่วมหรือเจตนารมณ์ทั่วไปยอมยกสิทธิอำนาจของตนที่ทุกคนมีอยู่แต่เดิมตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันนั้นไปให้องค์อธิปัตย์หรือผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แทน แต่มีเงื่อนไขว่า อำนาจนั้นยังสงวนความเป็นเจ้าของไว้ที่บรรดาสมาชิกที่อยู่ร่วมกันในประชาคมการเมือง ไม่ใช่เป็นขององค์อธิปัตย์หรือผู้ปกครองแต่อย่างใด ดังนั้นหากผู้ปกครองเอาอำนาจไปใช้ไม่ชอบธรรม สมาชิกในประชาคมการเมืองก็สามารถเรียกคืนจากผู้ปกครองหรือเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้เสมอ การสละสิทธิอำนาจดั้งเดิมของแต่ละคนจึงไม่ได้สูญหายไปไหน หรือไปเป็นประโยชน์กับใครอื่น หากแต่ย้อนกลับมาสนองประโยชน์แก่เจ้าของสิทธิอำนาจนั้นได้ดั้งเดิม แต่เป็นประโยชน์ที่ใหญ่กว่า มากกว่าและมีประสิทธิภาพที่ดีกว่าด้วย ถ้าประชาชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิอำนาจนั้นสามารถสรรหา ควบคุม ตรวจสอบและกำกับการทำงานหรือการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ดีและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น ผู้ปกครองจะเป็นอย่างไรจึงขึ้นอยู่กับการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนผู้รับการปกครองเองที่เป็นฝ่ายกำหนด จึงกล่าวได้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายประชาชนผู้รับการปกครองเองพอๆ กันกับความสามารถของฝ่ายผู้ปกครอง

ผู้ปกครองต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก โดยอาศัยกฎหมายที่ยุติธรรมเป็นเครื่องมือบังคับในการคุ้มครองทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์แห่งชาติให้เกิดหลักประกันในความยุติธรรมด้วย

อำนาจที่ผู้ปกครองใช้แทนประชาชนนั้น ถือว่าเป็นอำណัติทางการเมืองที่มาจากประชาชนและยังคงเป็นของประชาชนและอยู่กับประชาคมการเมืองอยู่เหมือนเดิม ซึ่งประชาชนจะเรียกอำนาจนั้นกลับคืนมาจากผู้ปกครองได้เสมอ โดยเฉพาะ





เมื่อเกิดสภาวะที่เรียกว่าการขาดความชอบธรรมเนื่องจากประชาชนขาดความเชื่อถือศรัทธาต่อผู้ปกครอง เช่น เมื่อเห็นว่าผู้ปกครองขาดความชอบธรรมไม่ว่าในทางการใช้อำนาจ การใช้อำนาจหรือการสืบทอดอำนาจ การตราและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความยุติธรรมและไม่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองความมีสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดเหนือทุกคนในรัฐและเป็นอิสระแยกจากรัฐภายนอกอื่นนั้น มีเงื่อนไขของที่มาและวิธีการใช้แตกต่างกันไปตามลัทธิการเมืองการปกครอง หรือที่เรียกว่าระบอบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งแบ่งได้เป็นสามแบบที่สำคัญ คือ (1) แบบเบ็ดเสร็จ (2) แบบเสรี และ (3) แบบกึ่งเบ็ดเสร็จกึ่งเสรี กล่าวคือ ในระบอบการเมืองการปกครองแบบเบ็ดเสร็จ เช่น ระบอบนาซี ระบอบฟาสซิสต์ และระบอบคอมมิวนิสต์ ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของรัฐที่ผู้ปกครองสามารถใช้ได้โดยเบ็ดเสร็จภายใต้การกำหนดของตนำ หรือภายใต้อุดมการณ์ของพรรคที่ถือว่ามีความเป็นสูงสุดในตัวเองเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นเป้าหมายสำคัญ ส่วนระบอบการเมืองการปกครองแบบเสรี เช่น ระบอบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของประชาชนที่ผู้ปกครองสามารถใช้ได้อย่างจำกัด ภายใต้การควบคุมของประชาชนเองซึ่งเป็นอาณัติทางการเมืองและของกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอาณัติทางกฎหมายที่ถือว่ามีความสูงสุด เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ สำหรับระบอบการเมืองการปกครองแบบกึ่งเบ็ดเสร็จกึ่งเสรี เช่น ระบอบสังคมนิยมประชาธิปไตย และระบอบสังคมนิยม ถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจของสังคมที่ผู้ปกครองสามารถใช้ได้ภายใต้แผนกลางและโครงการที่กำหนดร่วมกันระหว่างรัฐกับเอกชนเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นสำคัญ

ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดทางการเมืองการปกครองของประชาชนนั้น การเป็นประชาธิปไตยแบบเสรีถือว่าเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่ง เพราะผู้ปกครองต้องได้อำนาจมาจากความยินยอมที่เกิดจากการตัดสินใจโดยอิสระเสรีของประชาชนส่วนใหญ่ และต้องใช้อำนาจนั้นตามความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย



ประโยชน์และความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี มีหลักยึดเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันว่า ประชาชนมีความสามารถในการปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้ มีสิทธิในการรวบรวมผลประโยชน์เป็นกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะด้านได้อย่างหลากหลาย มีอิสระในการแสดงออกแห่งผลประโยชน์ของตนที่แตกต่างไปจากกลุ่มผลประโยชน์อื่นได้ และอีกทั้งยังมีเสรีภาพในการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์นั้นจากผู้ปกครองได้ด้วย



## บทบาทพลเมืองในการสร้างฐานความรู้ เพื่อสร้างพลวัต และพัฒนาการของประชาธิปไตย

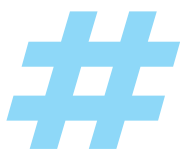
ประชาธิปไตยตามรากศัพท์ดั้งเดิมเป็นภาษากรีกโบราณ มาจากคำว่า demos หมายถึงประชาชน กับคำว่า kratos หมายถึง อำนาจหรือการปกครอง ต่อมาในสมัยยุคกลางของยุโรป ประชาธิปไตยถูกแปลงเป็นภาษาละตินว่า democratia หมายถึง การปกครองโดยประชาชนซึ่งเป็นคนหมู่มาก

ปัจจุบันประชาธิปไตยได้มีการใช้แพร่หลายอย่างเป็นสากลตามภาษาอังกฤษว่า democracy ซึ่งเป็นหลักการเมืองการปกครองแบบหนึ่งที่ยึดถือความสำคัญของประชาชนเป็นเป้าหมายโดยเฉพาะการยอมรับอำนาจของประชาชน การเคารพสิทธิเสรีภาพ ผลประโยชน์ ความต้องการที่แตกต่างหลากหลายของประชาชนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและครอบคลุมทั้งสิทธิความเป็นคน สิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิความเสมอภาคตามกฎหมาย

เหตุที่มีการอ้างอิงคำว่าประชาธิปไตยนี้มาจากภาษากรีกเนื่องจากกรีกเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และถือว่ากรีกเป็นต้นแบบของประชาธิปไตยแบบทางตรงหรือแบบคลาสสิกอีกด้วย

ประชาธิปไตยแบบทางตรงคือการปกครองที่ไม่ต้องใช้ผู้แทนหรือตัวแทนประชาชนที่มีฐานะเป็นพลเมืองสามารถใช้อำนาจในการปกครองด้วยตนเองได้โดยตรง





# ประชาธิปไตยคือ การปกครองของประชาชน





ประชาธิปไตยตามความหมายดั้งเดิมของกรีกจึงได้รับการอ้างอิงยึดถือกันต่อมาเพราะเป็นแหล่งให้กำเนิดและได้ให้หลักการสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยใน 2 ความหมายหลัก คือ (1) ประชาธิปไตยคือการปกครองของเสรีชนคนส่วนมาก เป็นผู้ยึดครองอำนาจ และ (2) ประชาธิปไตยคือการปกครองที่ไม่มีผู้ใดมาเป็นนาย นอกจากกฎหมาย

ตามความหมายร่วมสมัยโดยการนิยามของอับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายที่ถือว่าเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ประชาธิปไตยคือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน คำว่าของประชาชน คือประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจการปกครอง คำว่าโดยประชาชน คือประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจการปกครอง และคำว่าเพื่อประชาชน คือประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการปกครอง



## มิติเชิงซ้อนของประชาธิปไตยกับแนวทางการประยุกต์บทบาทเชิงบูรณาการของพลเมือง

**5.1 มิติทางการเมือง** ประชาธิปไตยหมายถึงความชอบธรรมของอำนาจสูงสุดในระบบการเมืองเป็นของประชาชน กล่าวอีกนัยได้ว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในระบบการเมืองโดยที่อำนาจนั้น มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ (1) เป็นอำนาจสูงสุด (2) เป็นอำนาจทั่วไปในประชาคมการเมือง (3) เป็นอำนาจถาวรติดตัวอยู่กับรัฐและประชาชนตลอดไป และ (4) เป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้ จะตัดทอนหยิบยืมมอบหมายถ่ายโอนไปไหนไม่ได้

**5.2 มิติทางการปกครอง** ประชาธิปไตย หมายถึง ความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจการปกครองที่ผู้ปกครองต้องใช้แต่น้อยเพียงเพื่อสร้างความสามารถทางการปกครองในการบรรลุเป้าหมายที่สนองตอบต่อประโยชน์สูงสุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ภายใต้หลักการสำคัญ 7 ประการ คือ (1) การจำกัดควบคุมตรวจสอบอำนาจของผู้ปกครอง (2) การปกป้องคุ้มครองเยียวยาสิทธิเสรีภาพของประชาชน (3) การยอมรับฝ่ายข้างมากโดยเคารพฝ่ายข้างน้อย (4) การมีส่วนร่วม



ของประชาชนอย่างเข้มแข็งมีประสิทธิผลทางการเมืองและกว้างขวางเป็นการทั่วไป (5) การใช้กฎหมายเป็นตัวแทนอำนาจการปกครองแทนการใช้อำเภอใจของคนที่เป็นผู้ปกครอง (6) การมีรัฐบาลแห่งปวงชน และ (7) การลงโทษเปลี่ยนแปลง ถอดถอนรัฐบาลโดยประชาชน ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขการใช้อำนาจที่สำคัญ 7 ประการ คือ (1) การมีเหตุผลทางโลก (2) การมีเหตุผลทางคุณธรรม (3) การสร้างประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม (4) การสนองตอบต่อคนส่วนมากที่สุดหรือทั้งหมด (5) ความรับผิดชอบในการปกครองและผลกระทบที่เกิดกับประชาชน และ (6) การรับฟังข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนฝ่ายรับการปกครอง และ (7) การรับฟังข้อโต้แย้งคัดค้านของประชาชนฝ่ายรับการปกครอง

**5.3 มิติทางการบริหาร** ประชาธิปไตยหมายถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายและการตัดสินใจทางการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายผ่านกระบวนการที่มีการกระจายไปสู่ภาคส่วนแยกย่อยในระดับต่างๆ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมและคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อผู้มีส่วนได้-เสียต่างๆ ฝ่ายอย่างกว้างขวาง รวมทั้งกระบวนการตัดสินใจที่ต้องอาศัยข้อมูลข่าวสาร ความมีเหตุผล และความคิดเห็นจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายด้วย

**5.4 มิติทางสังคม** ประชาธิปไตย หมายถึง การอยู่ร่วมกันอย่างมีสมดุลระหว่างความเป็นพหุภาพของความแตกต่างหลากหลายและเอกภาพของความเป็นประโยชน์ร่วมและการประสานประโยชน์ของคนที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายและเคารพในสิทธิเสรีภาพด้วยความมีสันติภราดรภาพ และมีความเอื้ออาทรต่อกัน การมีปฏิสัมพันธ์กับผู้อื่นบนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียม เคารพทั้งผู้อื่นและตนเองทั้งเงื่อนไขที่เห็นพ้องและขัดแย้ง แตกต่าง มีการประสานประโยชน์โดยการประนีประนอมและอาศัยความเห็นที่มีความเป็นเหตุเป็นผลของส่วนย่อย คุณธรรมของสังคมและประโยชน์ทั่วไปของสังคมส่วนรวมผ่านทางมติของฝ่ายข้างมากและการบรรลุประโยชน์เป้าหมายที่เป็นจุดร่วมของประโยชน์ส่วนย่อยของตนที่เข้ากันได้กับประโยชน์ส่วนใหญ่ของส่วนรวมด้วย

**5.5 มิติในการดำเนินชีวิตปกติของประชาชน** ประชาธิปไตย หมายถึง การใช้สิทธิและเสรีภาพสร้างโอกาสและทางเลือกที่เปิดกว้างอย่างมีอิสระเสรีให้ทุกคน



ได้เป็นผู้รับผิดชอบต่อตนเองในการใช้ความสามารถตามศักยภาพ และผลักดันแรงจูงใจตามความใฝ่ดีใฝ่ความสำเร็จได้ตามที่ตนปรารถนาเพื่อนำพาวีถีชีวิตของตนให้บรรลุถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ความสุขที่สมบูรณ์ หรือความสำเร็จตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ได้โดยไม่มีอุปสรรคใด ไม่ว่าจะอุปสรรคจากคนอื่นหรืออุปสรรคจากอำนาจการปกครอง มากัดกั้นขัดขวางการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นภายในขอบเขตของกฎหมาย ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดี ตลอดจนความมั่นคงของรัฐและการไม่ล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นด้วย



## ทักษะที่จำเป็นและความสามารถพื้นฐาน ที่พลเมืองควรฝึกฝนเรียนรู้ในการสร้างพฤติกรรม ที่เอื้อต่อการสร้างผลสัมฤทธิ์ทางการเมือง ในระบอบประชาธิปไตย



**6.1** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ออกแบบมาเพื่อเอื้อโอกาสให้คนทั่วไปมีสิทธิมีส่วนในการเข้ามีส่วนร่วมได้ ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่เปิดกว้างในการให้สิทธิแก่คนหมู่มาก เพราะเป็นระบอบการปกครองที่รับรองความเป็นเจ้าของอำนาจของปวงชน

**6.2** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องยึดหลักการประกันมาตรฐานความเท่าเทียมกันของคนแบบคู่ขนานทั้งมรรคและผลหรือทั้งวิธีการและเป้าหมาย โดยที่ทุกคนถูกกำหนดให้มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันได้ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และการได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรการที่เป็นธรรมร่วมกันได้ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน

**6.3** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องยึดหลักความรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ของทุกฝ่าย ทั้งประโยชน์ส่วนย่อยของฝ่ายข้างน้อยและประโยชน์ส่วนใหญ่ของฝ่ายข้างมาก

**6.4** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องยึดหลักการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและความต้องการของคนทุกฝ่ายอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

**6.5** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ร่วมของสมาชิกส่วนรวมทั้งสังคม

**6.6** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักเสรีนิยมเพื่อคุ้มครองความมีอิสระในการใช้ความสามารถตามศักยภาพให้บรรลุถึงเป้าหมายอันพึงปรารถนาของแต่ละคนอย่างแตกต่างหลากหลาย โดยที่สามารถผสมผสานให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนย่อยของบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของคนส่วนใหญ่ได้

**6.7** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักปัจเจกนิยมบนพื้นฐานของการเคารพศักดิ์ศรีความเสมอภาคเท่าเทียมกันทั้งในความเป็นมนุษย์และความเป็นพลเมือง ทุกคนจึงสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงผลประโยชน์และเรียกร้องผลประโยชน์ของตนตามบทบาทและสถานะด้านต่างๆ ได้เสมอ ซึ่งในที่สุดจะทำให้การประสานประโยชน์ร่วมของคนในสังคมมีการปรับเข้าสู่ความสมดุลร่วมกันได้เพราะไม่มีใครถูกปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการปกป้องเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของตน

**6.8** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันในทุกฝ่าย จึงทำให้ทุกฝ่ายต่างได้รับความสำคัญและการคำนึงถึงความเป็นผู้มีสิทธิมีส่วนในการสนองประโยชน์อย่างเท่าเทียม เสมอภาคและเป็นธรรมอยู่เสมอ

**6.9** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักอธิปไตยของปวงชน โดยยอมรับความเป็นเจ้าของอำนาจของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ทุกคนจึงเป็นทั้งเจ้าของ เป็นผู้เข้าร่วมและตัดสินใจ และเป็นผู้ได้รับผลกระทบและได้รับประโยชน์

**6.10** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักความเห็นพ้องต้องกันโดยอาศัยการประสานประโยชน์และการประนีประนอมความขัดแย้งด้วยเหตุผลร่วมกันระหว่างทุกฝ่ายอย่างสันติวิธี ทุกคนจึงต้องพึ่งตนเองและต้องแสดงออกในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของตนเองและประสานประโยชน์ร่วมกับผู้อื่น



**6.11** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักเสียงข้างมากโดยที่ต้องเคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อยพร้อมกันไปด้วย ทุกคนซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายข้างมากหรือฝ่ายข้างน้อยต่างจำเป็นต้องได้รับการเคารพสิทธิ และต่างต้องเข้ามาร่วมใช้สิทธิของตนทั้งสองฝ่ายร่วมกัน ไม่สามารถจำกัดอยู่แต่เฉพาะฝ่ายใดฝ่ายเดียว

**6.12** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักเหตุผลที่แตกต่างกันได้โดยถือเอาเหตุผลและข้อยุติที่ทุกคนยอมรับร่วมกันได้เป็นเครื่องตัดสินปัญหาความขัดแย้งและจัดสรรผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน ทุกคนจึงต้องเข้าร่วมกันสร้างความยอมรับและความเป็นเจ้าของเหตุผลและผลประโยชน์ที่เข้ากันได้กับคนอื่นทั้งในฝ่ายที่เป็นส่วนน้อยและฝ่ายที่เป็นส่วนใหญ่

**6.13** ประชาธิปไตยเป็นของทุกคนเพราะเป็นระบอบการปกครองที่ต้องยึดหลักธรรมคืออำนาจ ไม่ใช่อำนาจคือธรรม โดยถือเอาความถูกต้องเป็นธรรมที่เอื้อประโยชน์ร่วมกันของคนส่วนใหญ่ได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมปราศจากการใช้อำนาจบังคับหรืออิทธิพลคุกคามด้วยความรุนแรงเป็นเครื่องบังคับควบคุม ทุกคนจึงต้องร่วมกันสร้างกติกาที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและแสวงหาแนวทางหรือวิธีปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์สามารถสนองเป้าหมายของฝ่ายต่างๆ ร่วมกันได้

**6.14** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องรักษาคุณภาพร่วมกันระหว่างประโยชน์ส่วนใหญ่ของสาธารณชนกับประโยชน์ส่วนน้อยของปัจเจกชนและเอกชน เพื่อเอื้อต่อการประสานประโยชน์ร่วมกันได้ในทุกๆ ฝ่ายไม่ให้ขัดกัน ทุกคนจึงต้องเข้าร่วมในกระบวนการแสดงออก เรียกร้อง ต่อรอง ประสานประโยชน์ให้เกิดความสมดุลไปกันได้ไม่ขัดกัน

**6.15** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องอาศัยความมีอิสระในการแสดงออกถึงการปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยการยอมรับความแตกต่างหลากหลายในการแสดงออกถึงความคิดเห็น การรวบรวมผลประโยชน์และการเรียกร้องผลประโยชน์ของแต่ละคน ทุกคนจึงต้องทำหน้าที่พื้นฐานในการปกป้องคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น



**6.16** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักการ ถ่วงดุลตรวจสอบ จึงต้องยอมรับการเข้ามีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ทั้งฝ่ายที่มีส่วนได้ ฝ่ายที่มีส่วนเสียและฝ่ายที่ต้องการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะของส่วนรวมด้วย ทุกคนจึงต้องช่วยกันแก้ปัญหาาร่วมกันและเอาใจใส่ต่อผลกระทบของการได้เสียในผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อรักษาทั้งประโยชน์ตนและประโยชน์ส่วนรวมที่กระทบทั้งตนและส่วนรวม

**6.17** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักสิทธิ ความเป็นพลเมืองของประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของความ เป็นพลเมืองบังคับให้รัฐรับผิดชอบและตอบสนองต่อสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมาย รับรองได้ ทุกคนจึงมีหน้าที่ในการกำกับควบคุมการใช้อำนาจ การใช้อำนาจ การรักษา อำนาจ สืบทอดอำนาจและการพ้นจากอำนาจของรัฐบาลให้เป็นไปตามความต้องการ ของคนแต่ละภาคส่วนหลายๆ ส่วนซึ่งรวมกันเป็นส่วนใหญ่ของส่วนรวมด้วย

**6.18** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักยอมรับ ความแตกต่างหลากหลาย จึงไม่มีใครถูกกีดกันหรือขจัดออกจากการเป็นประชาชน พลเมืองหรือความเป็นเจ้าของอำนาจการปกครองได้ ทุกคนจึงต้องผูกพันกับการ ปกครองอยู่อย่างต่อเนืองทั้งในฐานะที่เป็นคนและพลเมือง

**6.19** ประชาธิปไตยเป็นของทุกคนเพราะเป็นระบอบการปกครองที่ ต้องเคารพในหลักการปกครองโดยกฎหมาย แม้คนมีอำนาจและความสามารถ ไม่เท่ากัน แต่กฎหมายให้ความคุ้มครองทุกคนเหมือนกัน ประชาธิปไตยจึงทำให้ทุกคน มีหลักประกันตามกฎหมายที่เพียงพอ คือหลักประกันเสรีภาพและความเสมอภาค เท่าเทียมในความเป็นคนและพลเมืองโดยความคุ้มครองของกฎหมายแม้ตัวเองจะ เกิดมาไม่เหมือนกับคนอื่นก็ตาม หลักประกันสวัสดิภาพในความปลอดภัยของชีวิต และกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินโดยความคุ้มครองของกฎหมายแม้ตัวเองจะไม่มีกำลัง หรือความเข้มแข็งเหนือคนอื่นก็ตาม หลักประกันความมั่นคงมีเสถียรภาพในการ ดำรงสถานภาพทางสังคมไม่มีใครกดขี่ข่มเหงใครได้โดยความคุ้มครองของกฎหมาย แม้ตัวเองจะไม่มีอำนาจเหนือคนอื่นก็ตาม



**6.20** ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ต้องเคารพในหลักการปฏิบัติที่เป็นธรรม และการไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมไม่ว่าความแตกต่างเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา หรือความคิดเห็นทางการเมืองที่ไม่มีข้อห้ามทางกฎหมาย



## สิทธิเสรีภาพเชิงปฏิบัติของพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ให้การยอมรับและเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นการทั่วไป ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ตามสิทธิเสรีภาพของตนได้อย่างกว้างขวางตราบเท่าที่กฎหมายไม่ห้ามและไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งการที่กฎหมายจะห้ามไว้ก็เพื่อประโยชน์ในการปกป้องคุ้มครองการละเมิดสิทธิของประชาชนด้วยกันเอง หรือเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้อื่นที่เป็นปัจเจกบุคคล นอกจากนี้อาจจำเป็นต้องคุ้มครองสิทธิที่เป็นประโยชน์สาธารณะอื่นๆ ด้วย เช่น ประโยชน์ด้านความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ด้านการรักษาศีลธรรมตามขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม และด้านความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยที่รัฐเองก็ถูกจำกัดกรอบของอำนาจในการออกกฎหมายที่มีผลในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเหมือนกัน กล่าวคือ รัฐไม่สามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจนกระทบกระเทือนไปถึงในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของสิทธินั้นๆ ด้วย จึงถือเป็นสิทธิที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง

**7.1 สิทธิของความเป็นคนและมนุษย์ชน** เช่น สิทธิที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยการเคารพความเสมอภาคเท่าเทียมกัน การไม่ถูกเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การเคารพในการแสดงออกถึงความคิดเห็นที่แตกต่างและการเลือกประกอบอาชีพ การเลือกถิ่นที่อยู่ กำเนิด เพศ และสีผิวที่แตกต่างกัน การเคารพในการเลือกมีความเชื่อศรัทธาในการนับถือศาสนา และการเดินทาง เป็นต้น





ซึ่งสิทธิดังกล่าวถือเป็นสิทธิที่ติดมากับคนหรือสิทธิติดกับตัวที่มีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคล อาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิที่มีความเป็นปัจเจกสภาพซึ่งเป็นสิทธิเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลที่รัฐไม่สามารถออกกฎหมายจำกัดสิทธิของประชาชนได้ ทำให้สิทธิดังกล่าวมีความศักดิ์สิทธิ์และได้รับการเคารพทั้งจากรัฐและจากบุคคลอื่น อาจเรียกว่าสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่มีลักษณะเป็นปฏิปักษ์กับรัฐได้ด้วย เพราะรัฐไม่อาจอ้างเอาความมีอำนาจเหนือกว่ามาตัดสิทธิ์สิทธิตรอนพรากเอาสิทธิ์ออกไปจากตัวคน

**7.2 สิทธิของความเป็นพลเมือง** ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดให้เพื่อเป็นการสนองตอบต่อข้อเรียกร้องต้องการของประชาชนโดยที่ถือว่าเป็น



ภาระหน้าที่ของรัฐ เรียกว่าเป็นสิทธิของความเป็นพลเมือง เช่น สิทธิที่ไม่ได้ติดมากับตัวของคนแต่เป็นสิทธิที่ตามมากับตัวภายใต้ภาวะการตอบสนองของรัฐเอง ซึ่งเป็นไปตามสถานภาพของแต่ละคนตั้งแต่เป็นเด็ก ผู้ใหญ่ไปจนถึงคนป่วย คนพิการ คนด้อยโอกาสและคนชรา รัฐจะสนองตอบต่อสิทธิตามสถานภาพและความจำเป็นตามสภาพความต้องการของแต่ละคนโดยไม่จำเป็นที่ทุกคนจะต้องได้รับเท่ากัน เหมือนกัน ในเวลาเดียวกันเหมือนกันทั้งหมด กล่าวคือ กรณีที่เป็นเด็กมีสิทธิได้รับการศึกษาภาคบังคับจากรัฐ แต่เด็กก็ยังไม่ได้รับสิทธิทางการเมืองไม่ว่าการออกเสียงเลือกตั้งหรือการสมัครรับเลือกตั้งเหมือนกับสิทธิที่ผู้ใหญ่ได้รับ หรือกรณีของคนป่วยก็จะได้รับสิทธิในการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานจากรัฐโดยที่คนปกติไม่เจ็บไข้ได้ป่วยก็ไม่จำเป็นต้องได้รับสิทธินั้นด้วย หรือกรณีของคนพิการ คนด้อยโอกาสและคนชราก็จะได้รับสิทธิในการสงเคราะห์อุปถัมภ์จากรัฐให้ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนเพื่อเพิ่มโอกาสและความเท่าเทียมในการดำรงชีพให้อยู่ในขั้นที่เป็นปกติสุขมากขึ้นโดยที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติจากรัฐที่ไม่เป็นธรรม เพราะเป็นการช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ที่ด้อยโอกาสมากกว่าคนปกติทั่วไป สิทธิดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นปฏิฐานกับรัฐ คือรัฐจะเป็นฝ่ายให้การสนองตอบตามความจำเป็นและความต้องการตามสถานภาพที่แตกต่างกันไปของแต่ละคนตามกฎหมายที่รัฐกำหนดรูปแบบการจัดสรรไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของคนแบบเป็นการทั่วไป จึงอาจเรียกสิทธิในลักษณะนี้ได้ว่าเป็นสิทธิที่มีความเป็นสาธารณะสภาพ เพราะมีที่มาจาก การสนองตอบจากรัฐตามสถานภาพของคนที่มีพึงพิงได้ตามกฎหมายที่รัฐได้กำหนดรูปแบบการจัดสรรไว้เป็นการทั่วไป

### 7.3 สิทธิในความเสมอภาค เป็นสิทธิอยู่นอกตัวของคน แต่เป็นสิทธิ

ที่รัฐสร้างขึ้นมากเพื่อประกันการคุ้มครองให้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ถือว่ามีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับและขยายฐานประโยชน์ให้กว้างขวางออกไปจากสิทธิที่ติดมากับตัวและสิทธิที่ตามมากับตัวออกไปสู่สิทธิที่อยู่นอกตัวแต่อยู่ในรัฐ เพื่อส่งเสริมให้คนได้เข้าถึงโอกาสในการประดิษฐ์ความสำเร็จในเป้าหมายใหม่ๆ ที่ได้จากความปรารถนาส่วนตัวในการใช้ความสามารถทางทักษะในการประกอบอาชีพในรูปแบบต่างๆ เพื่อการสร้าง ความมั่นคงในชีวิตและความมั่งคั่งในทรัพย์สินตามความเชื่อมั่นหรือความไฝฝืน



ของคน ซึ่งเป็นสิทธิที่สนองตอบต่อคนทั่วไปให้เข้าถึงสิทธิที่มีความเป็นอุดมสภาพได้ เพราะเป็นสิทธิที่ไม่ได้ติดมากับตัวและไม่ได้ตามมากับตัวโดยตรง แต่เป็นสิทธิที่รัฐสร้างขึ้นสามารถสนองตอบต่อความปรารถนาตามความใฝ่ฝันของคนได้ เช่น การจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อประกอบการทางธุรกิจด้านต่างๆ ทำให้คนทั่วไปสามารถเปลี่ยนแปลงสถานะของความเป็นบุคคลที่มีอยู่เดิม ไปเป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งใครก็ตามเมื่อมีความต้องการกระทำการดังกล่าวก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันเมื่อมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนใครจะสามารถสร้างผลประกอบการให้ประสบความสำเร็จหรือประสบความล้มเหลวมากน้อยต่างกันอย่างไรขึ้นอยู่กับการใช้ความสามารถของผู้ประกอบการของแต่ละนิติบุคคลนั้นๆ เอง แม้นิติบุคคลเหล่านั้นจะได้รับการคุ้มครองสิทธิหน้าที่จากรัฐตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันก็ตาม จึงอาจเรียกสิทธิในลักษณะนี้ได้ว่าเป็นสิทธิของความเสมอภาค เพราะมีที่มาจากการคุ้มครองของกฎหมายที่มีความเสมอภาคเท่าเทียม ทุกคนสามารถเข้าถึงได้ตามการแสดงความจำนงเฉพาะของแต่ละคน โดยที่รัฐไม่ปฏิเสธหรือกีดกันการเข้าถึงสิทธิของคน ในทางกลับกัน รัฐก็ไม่ได้บังคับให้คนต้องไปใช้สิทธิดังกล่าวโดยที่ไม่สมัครใจ สิทธิดังกล่าวจึงมีลักษณะของความ เป็นปฏิภาคทั้งระหว่างบุคคลด้วยกันเองและระหว่างบุคคลกับรัฐด้วย กล่าวคือ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่ทำให้คนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และในขณะเดียวกัน รัฐเองก็พึงปฏิบัติต่อคนตามการแสดงความจำนงของคนอย่างเสมอเท่าเทียมกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่เอื้ออำนวย และสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ของคนอย่างกว้างขวางได้ใน 3 ด้านที่สำคัญ คือ (1) ด้านความเป็นคนซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวมากับคน มีลักษณะเป็นปัจเจกสภาพที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐโดยรัฐไม่ทำการกำจัดหรือลิดรอน (2) ด้านความเป็นพลเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่ตามตัวมาตามสถานภาพที่แตกต่างกันไปตามแต่ละคน มีลักษณะเป็นสาธารณะสภาพที่เป็นปฏิฐานกับรัฐ โดยรัฐต้องสนองตอบต่อสภาพความเป็น และความต้องการของคนในแต่ละสถานภาพ และ (3) ด้านความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่อยู่นอกตัวของคน มีลักษณะเป็นอุดมสภาพที่เกิดจากการแสวงหาตามความปรารถนาของตนเองและเป็นปฏิภาคกับรัฐโดยรัฐสร้างขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการใช้ ศักยภาพความสามารถของคนให้สามารถบรรลุถึงความสำเร็จตามความต้องการ



ของคนได้ ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการสร้างหลักประกันในการรับรองและสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ของคนได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง ทั้งสิทธิประโยชน์ในระดับพื้นฐานซึ่งเป็นสิทธิความเป็นคน ระดับกลางซึ่งเป็นสิทธิความเป็นพลเมือง และสิทธิประโยชน์ในระดับสูงซึ่งเป็นสิทธิความเสมอภาค ดังเช่น

เกิดเป็นเด็กมีสถานภาพของความเป็นคน เป็นพลเมืองและมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูจากบิดามารดาและผู้ปกครอง

เกิดเป็นนักเรียนมีสิทธิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานจากรัฐบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

เกิดเป็นผู้ใหญ่มีสิทธิทางการเมืองโดยได้รับสิทธิการลงสมัครรับเลือกตั้ง และการออกเสียงเลือกตั้ง ได้สิทธิในการทำนิติกรรมและสิทธิในการใช้ความสามารถตามความมีนิติภาวะหรือการมีสถานะทางกฎหมายซึ่งเป็นการมีสถานะของความเป็นบุคคลอย่างสมบูรณ์ รวมถึงการมีหน้าที่ตามกฎหมายและการเข้ารับการเกณฑ์ทหาร

เกิดเป็นคนวัยทำงานมีสิทธิเลือกหาอาชีพการงาน การได้รับค่าจ้างและสวัสดิการ การประกันสังคม การมีหน้าที่ชำระภาษี

เกิดเป็นคนแก่คนชรามีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัย การเดินทาง การรักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์ผู้ชราภาพ

เกิดเป็นคนเจ็บไข้ได้ป่วยมีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐานอย่างเท่าเทียม

เกิดเป็นชายหรือหญิงก็มีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน

เกิดเป็นผู้พิการมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือหรือการปฏิบัติที่พิเศษ เพื่อจัดอุปสรรคเพิ่มเติมนอกเหนือจากคนปกติทั่วไป

เกิดเป็นผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพ และการได้รับโอกาสในการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน

เกิดเป็นผู้ใจบุญช่วยเหลือสาธารณประโยชน์หรือการบริจาคช่วยเหลือการกุศลมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี

เกิดเป็นฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศมีอำนาจและความรับผิดชอบในการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมายและกำหนดนโยบายตลอดจนการพิพากษาคดีตามกฎหมาย



เกิดเป็นประชาชนผู้รับการปกครองมีสิทธิของพลเมือง มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อรัฐ สังคมและบุคคลอื่น

เกิดเป็นผู้ถูกระทบสิทธิหรือผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการเยียวยาสิทธิโดยการร้องเรียน ร้องทุกข์และฟ้องร้องผ่านหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบได้

เกิดเป็นพลเมืองดีมีหน้าที่เสียภาษี เคารพกฎหมาย เข้ารับการเกณฑ์ทหาร การบริจาคโลหิตและได้รับการยกย่องสดุดี

เกิดเป็นผู้มีส่วนได้เสียผลประโยชน์ตามสิทธิเสรีภาพของตนเองสามารถใช้สิทธิแสดงออกในการเสนอข้อเรียกร้องต้องการและเรียกร้องผลประโยชน์ของตนได้

เกิดเป็นผู้ทำหน้าที่พลเมืองดี มีจิตสาธารณะต้องการปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ มีสิทธิในการรวมตัวเป็นกลุ่มเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ผลประโยชน์ของชุมชน ผลประโยชน์ของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของสังคม ประเทศชาติได้



## พฤติกรรมมีส่วนร่วมของพลเมืองที่เหมาะสม กับครรลองของการสร้างความเป็นสายกลาง ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

**8.1** การสร้างทักษะความสามารถเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการใช้เหตุผล การประสานประโยชน์ การประนีประนอม การใช้วิธีการสันติ การเคารพความแตกต่าง และการมีความอดกลั้น

**8.2** การสร้างสำนึกและอุปนิสัยเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการเข้ามีส่วนร่วม ในกิจการสาธารณะ การให้ความสนใจและมีความรับผิดชอบต่อการทำหน้าที่ของพลเมืองดี

**8.3** การสร้างวัฒนธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติเชิงประชาธิปไตยโดยเน้น การฝึกฝน ปลูกฝังทัศนคติ ความเชื่อและแนวปฏิบัติในการดำเนินชีวิตและการ ดำเนินภารกิจในหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นไปตามกรอบที่เอื้อต่อหลักการและ วิธีการประชาธิปไตยโดยเคร่งครัด





**8.4** การสร้างเครือข่ายองค์กรและการจัดตั้งเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการรวมตัว การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและการทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเอง กลุ่มและประโยชน์สาธารณะร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

**8.5** การสร้างพฤติกรรมเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างความต้องการของแบบแผนการใช้ความคิด การแสดงออกทางการพูด การเขียน การทำงาน และการดำเนินภารกิจประจำวันให้เป็นไปตามครรลองของหลักการและแนวทางประชาธิปไตยจนเป็นเอกลักษณ์ติดตัว

**8.6** การสร้างสถาบันเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างความเป็นสถาบันของการรวมตัวและการดำเนินกิจกรรมที่ต่อเนื่อง มีการสร้างบุคลากร สร้างผู้นำ สร้างระเบียบกฎเกณฑ์ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ สร้างความสัมพันธ์เชื่อมโยงบทบาทและประโยชน์ให้เกิดแก่กลุ่มเป้าหมายและสังคมอย่างชัดเจน มีการสืบสานและการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

**8.7** การสร้างกติกากฎเกณฑ์เชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างข้อบังคับเพื่อกำกับควบคุมการประพฤติปฏิบัติตนให้เอื้อต่อหลักการและวิธีการประชาธิปไตย รวมทั้งการสร้างข้อห้ามมิให้ตนทำในสิ่งที่ขัดหรือไม่เอื้อต่อหลักการและวิธีการประชาธิปไตย

**8.8** การสร้างขบวนการเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มร่วมกันอย่างต่อเนื่องเป็นรูปธรรม และเข้าร่วมมีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มและภาคส่วนอื่นของชุมชน ท้องถิ่นและสังคมอย่างต่อเนื่องในวงกว้างมากขึ้นด้วย

**8.9** การสร้างการสื่อสารเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการระบบสารสนเทศระบบข้อมูลข่าวสาร ระบบทางด่วนข้อมูล ฐานข้อมูลการดำเนินกิจกรรมให้มีความทันสมัย มีการประสานความเชื่อมโยง การเผยแพร่และการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดภายในและระหว่างกลุ่มด้วยความรวดเร็วและทั่วถึง

**8.10** การสร้างยุทธศาสตร์การปฏิบัติการเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการกำหนดเป้าหมาย วิธีการ การจัดการ การแสวงหาแนวร่วมพันธมิตรและการแบ่งงานกันทำให้เป็นระบบมีกลยุทธ์เชิงอำนาจ อิทธิพล การกดดัน การต่อรองและการประสานประโยชน์ที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการตอบโต้กับสถานการณ์และ





แนวทางการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในขอบเขตและระยะเวลาที่ต้องการได้

**8.11** การสร้างบรรทัดฐานเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการบันทึกและศึกษาเปรียบเทียบประสบการณ์ต้นแบบที่ประสบผลสำเร็จ ปลูกฝัง สังคม ถ่ายทอดการเรียนรู้ สืบสานจารีตประเพณีที่เอื้อต่อการดำเนินภารกิจในแนวทางประชาธิปไตยของกลุ่ม

**8.12** การสร้างกระบวนการกล่อมเกลางานเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างภาวะผู้นำ สร้างบุคลากรแกนนำและเครือข่ายบุคลากรที่มีแนวคิด ทศนคติ ค่านิยม จารีต พฤติกรรมและแนวทางการทำงานที่มีเป้าหมายร่วมกับกลุ่ม ทำการหล่อหลอมกล่อมเกลาสมาชิกอื่นเพื่อขยายแนวร่วมไปสู่กลุ่มเป้าหมายใหม่ๆ ให้มีการขยายวงกว้างขวางออกไปเรื่อยๆ

**8.13** การสร้างอุดมการณ์เชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างเอกลักษณ์เฉพาะของกระแสดวงความคิดหลักของกลุ่มให้มีความชัดเจนเป็นเอกเทศ สมาชิกฝ่ายต่างๆ สามารถใช้เป็นกรอบอ้างอิงร่วมกันได้อย่างมีความเป็นเอกภาพ สามารถสร้างแรงบันดาลใจให้สมาชิกใช้เป็นหลักยึดในการกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

**8.14** การสร้างวิบุรุษเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการสร้างเกณฑ์ที่เหมาะสมร่วมกันทำการคัดสรรสมาชิกที่มีผลการดำเนินงานในด้านต่างๆ ได้ประสบผลสำเร็จทั้งในรอบของเป้าหมายและวิธีการแบบประชาธิปไตย สามารถสนองตอบต่อประโยชน์เป้าหมายของกลุ่มจนเป็นที่ยอมรับและเป็นที่ประจักษ์แก่กลุ่มเพื่อยกย่องและสร้างขวัญกำลังใจรวมทั้งการสร้างแรงบันดาลใจให้แก่สมาชิกคนอื่นๆ ของกลุ่มได้ใช้ชีวิตถือเป็นแนวทางการดำเนินงานของตนได้ด้วย

**8.15** การสร้างการเมืองเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการจัดระเบียบอำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ ภายในกลุ่มให้เป็นไปตามความเห็นพ้องร่วมกันบนพื้นฐานของเหตุผล คุณธรรม และผลประโยชน์ที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มที่แท้จริง

**8.16** การสร้างการปกครองเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ของสมาชิกให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการปกครองที่





เข้มแข็งได้ รวมทั้งการจำกัด การควบคุม การตรวจสอบและการกำกับใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามครรลองของกฎเกณฑ์กติกาที่กำหนดไว้

**8.17** การสร้างการบริหารเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการกระจายอำนาจ การบริหารและการตัดสินใจ การระดมการมีส่วนร่วมของสมาชิกทุกระดับ การเคารพเหตุผลและความแตกต่าง การใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลและความเป็นธรรมในการบริหารค่าตอบแทน

**8.18** การสร้างสังคมเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการเคารพในสิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมเสมอภาค การประนีประนอม การประสานประโยชน์ การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนย่อยของตนและกลุ่มกับประโยชน์ส่วนใหญ่ของส่วนรวมไม่ให้ขัดกัน

**8.19** การสร้างตนเองเชิงประชาธิปไตยโดยเน้นการเคารพตนเองและการเคารพผู้อื่น ใช้สิทธิเสรีภาพของตนบนพื้นฐานของการไม่ละเมิดกฎหมายและสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น รู้จักการเจรจาต่อรอง การใช้สันติวิธีในการแก้ไขปัญหา รู้จักการใช้ความอดทนอดกลั้น รู้จักเคารพความแตกต่างและการใช้เหตุผลที่ดี รู้จักแบ่งแยกระหว่างประโยชน์ตนกับประโยชน์ส่วนรวม รู้จักแยกแยะระหว่างสิ่งผิดถูก สิ่งชั่วดี เข้าใจกฎหมาย กฎเกณฑ์สังคมและกฎศีลธรรม ตลอดจนรู้จักเป็นผู้ให้ เสียสละ แบ่งปัน มีความเอื้อเฟื้อต่อผู้อื่นและเพื่อนมนุษย์ในสังคมร่วมกัน



## คุณลักษณะที่เป็นบุคลิกภาพประชาธิปไตยของพลเมือง

คุณลักษณะที่เป็นบุคลิกภาพประชาธิปไตยในตัวคน ประกอบด้วยคุณลักษณะประชาธิปไตยในความนึกคิดจิตใจ คุณลักษณะประชาธิปไตยในทางการพูดการแสดงออก และประชาธิปไตยในทางการประพฤติปฏิบัติ โดยที่คุณลักษณะดังกล่าวทั้งทางความคิดจิตใจ ทางการพูด การแสดงออก และทางการประพฤติปฏิบัติ นั้น ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดระบบระเบียบทั้งในความนึกคิดจิตใจ ทางการพูดการแสดงออก และทางการประพฤติปฏิบัติที่เป็นรากฐานในการ



กำหนดทัศนคติและความเชื่อของตน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการสร้างเป้าหมายในการมองโลก การแสดงออก การโต้ตอบและการมีปฏิสัมพันธ์ต่อเหตุการณ์ทางการเมือง การปกครองที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงในชีวิตประจำวันของเรา ซึ่งเป้าหมายดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญในการสร้างแนวโน้มพฤติกรรมทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการตัดสินใจและการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ทางการเมืองการปกครองที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง

**9.1** ประชาธิปไตยในความนึกคิดจิตใจ คุณลักษณะสำคัญในความนึกคิดจิตใจที่เอื้อต่อประชาธิปไตย ได้แก่ ความคิดเชิงบวก มองโลกแง่ดี ยอมรับความแตกต่างหลากหลาย ยึดมั่นในหลักเหตุผลและหลักศีลธรรมคุณธรรม คิดแบบทางโลก บนฐานของความเป็นจริง มีแรงจูงใจใฝ่อุดมการณ์ยึดมั่นผูกพันในประชาธิปไตย มีความอดทนอดกลั้น มีความเยือกเย็นมั่นคงหนักแน่นทางจิตใจ มีความเอื้ออาทรเอาใจเขาใส่ใจเรา มีใจกว้างและมีจิตสาธารณะ เชื่อมมั่นในสันติวิธีและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการแสวงหาทางออกที่เป็นการประนีประนอมประสานประโยชน์ มีความตระหนักในสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ทั้งของส่วนย่อยและ





ส่วนใหญ่ในสังคม ยึดมั่นในกฎเกณฑ์กติกาของบ้านเมืองและสังคมชนบทธรรมเนียม ประเพณีอันดีงาม มีความคิดอิสระ เห็นความสำคัญของประโยชน์ผู้อื่นและประโยชน์ ส่วนรวม มีความเสียสละเอื้อเฟื้อเกื้อกูลต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกันเอง รู้จักการให้ความ เมตตาและการให้อภัย เป็นต้น

**9.2** ประชาธิปไตยในการพูดการแสดงออก คุณลักษณะสำคัญในการพูด การแสดงออกที่เอื้อต่อประชาธิปไตย ได้แก่ การรู้จักเลือกใช้เหตุผลที่เป็นที่ยอมรับ เป็นการทั่วไป การแสดงออกถึงการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การเคารพ และยอมรับในสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ทั่วไปของทุกฝ่าย การเป็นตัวแทนของ คนส่วนใหญ่ในสังคม การเลียงการขยายปัญหาความขัดแย้งแตกแยก การแสดงความ จริงใจและจริงจังในการพูดการแสดงออกที่ไม่เป็นการโกหกหลอกลวง การสร้าง ความน่าเชื่อถือและความเลื่อมใสศรัทธาของสาธารณะ การพูดและแสดงออกอย่าง สร้างสรรค์ทันยุคทันสมัยและเป็นประโยชน์ของคนทั่วไป การไม่ยุ่งปลุกปั่นและ การปั้นแต่งเรื่องเท็จขึ้นมาสร้างความเสียหายหรือให้ร้ายผู้อื่น การรู้จักแสดงความ ห่วงใยในปัญหาของประชาชน การแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของ ประชาชน การปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน การพูด และการแสดงออกที่มีความคงเส้นคงวา มีความเสมอต้นเสมอปลาย เป็นต้น

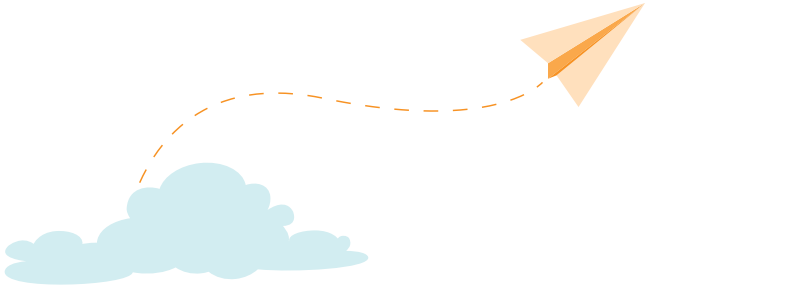
**9.3** ประชาธิปไตยในทางประพฤติปฏิบัติ คุณลักษณะสำคัญในทาง ประพฤติปฏิบัติที่เอื้อต่อประชาธิปไตย ได้แก่ การกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วม ทางการเมืองการปกครองที่เข้มแข็ง การเข้าร่วมในกิจกรรมสาธารณะด้วยความ อิสระเสรีและมีความสมัครใจ การสร้างภาวะผู้นำที่มีความเป็นสายกลางไม่ใช้ ความรุนแรงในการแก้ปัญหาและการสนองตอบต่อผลประโยชน์ การช่วยเหลืองาน สาธารณกุศลคนเดือดร้อน ด้อยโอกาส ประสบปัญหา ตกทุกข์ได้ยาก การเอาใจใส่ ในรายละเอียดของปัญหาสังคมและของคนอย่างทั่วถึงเท่าเทียม มีความมุ่งมั่นใน การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาทั้งของคนและสังคมอย่างหวังผล การฝึกฝนทักษะทาง สังคม มนุษย์สัมพันธ์และความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอมประสาน ประโยชน์ การผ่อนปรนถ้อยทีถ้อยอาศัย การรู้จักเสียสละและมีความสุขกับการ ทำงานในภารกิจที่เป็นการปิดทองหลังพระได้ด้วย การเป็นผู้นำหรือผู้แทนในการ



ช่วยแก้ไขปัญหาและพัฒนาสังคมที่มีความสำคัญด้านหนึ่งด้านใดให้บรรลุผลสำเร็จ เป็นรูปธรรม การสร้างแบบแผนของแนวประพฤติปฏิบัติให้เป็นแบบอย่างที่ดี ในการอยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคม การเป็นฝ่ายใหม่เอาใจเอาเปรียบ การเลียงแสวง ประโยชน์หรือการฉกฉวยโอกาสเอาปัญหาสังคมหรือความเดือดร้อนของประชาชน เป็นเครื่องมือสร้างความนิยมทางการเมือง การให้การยอมรับ สนับสนุนและส่งเสริม กระบวนการการมีส่วนร่วมในทุกๆระดับ การฝึกสร้างความเข้าใจในปัญหาความทุกข์ยาก เดือดร้อนของประชาชน การรู้จักรับรู้และร่วมทุกข์ร่วมสุขกับคนทุกภาคส่วนได้อย่างผสมกลมกลืน เป็นต้น

**9.4** ประชาธิปไตยในทางการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ประชาธิปไตย ใช้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ทั้งต้นเหตุและปลายเหตุ แก้ปัญหาได้ทั้งวิธีการ และเป้าหมาย และแก้ปัญหาได้ทั้งรูปแบบและเนื้อหา กล่าวคือ ประชาธิปไตย แก้ปัญหาความขัดแย้งได้ที่รูปแบบ วิธีการและการแก้ที่ต้นเหตุของปัญหาได้ โดยการดำรงและรักษาครรลองของความเป็นสายกลางในกระบวนการทางการเมือง การปกครองที่เน้นการประนีประนอมประสานประโยชน์ การสร้างความเห็นพ้อง การสร้างการยอมรับ การเคารพความแตกต่าง การสร้างความเสมอภาคเท่าเทียม การสร้างความปรองดองสมานฉันท์ การสร้างสันติภาพรাত্রภาพ การสร้างมิตรภาพ การสร้างความเป็นธรรมและการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย

ประชาธิปไตยแก้ปัญหาความขัดแย้งที่เนื้อหา เป้าหมายและการแก้ที่ปลายเหตุ หรือผลของปัญหาได้ โดยการใช้เหตุผล การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การกระจายผลประโยชน์ การกระจายอำนาจ การไกล่เกลี่ย การเจรจา ต่อรอง การประนีประนอม การประสานประโยชน์ การเอาใจเอาใจเรา การให้อภัยและการเอื้ออาทร และการตัดสินใจด้วยเสียงข้างมากโดยเคารพเสียงข้างน้อย





# รัฐธรรมนูญ (Constitution)



## ระบบและกระบวนการหลักในองค์รวม ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับพลเมือง



การสร้างความสำเร็จพื้นฐานเกี่ยวกับระบบและกระบวนการหลักในรัฐธรรมนูญที่สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากรัฐธรรมนูญได้ไม่ว่าในแง่ของการศึกษาเรียนรู้ การให้การปรึกษาแนะนำ การวิเคราะห์วิจัย การจัดทำ การพัฒนา หรือการใช้ประโยชน์จากรัฐธรรมนูญก็ตาม หากเริ่มจากการเข้าใจมุมมองที่ภาพใหญ่ในองค์รวมตลอดทั้งระบบและกระบวนการของรัฐธรรมนูญทั้ง 9 องค์ประกอบหลักแล้ว ย่อมเปิดมุมมองให้สามารถเห็นภาพในมิติที่ส่องทะลุเข้าไปในรัฐธรรมนูญทั้งองค์ประกอบได้ ว่าสิ่งสำคัญที่พลเมืองควรรู้และเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง 9 องค์ประกอบนั้น เป็นภาพความคิดรวบยอดที่จำเป็นต่อการสร้างพื้นฐานในการนำไปสู่ความเข้าใจในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบและกระบวนการของรัฐธรรมนูญทั้งองค์ประกอบตั้งแต่จุดเริ่มต้นในขั้นแรกของการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในขั้นกลางของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ต่อไปถึงขั้นปลายที่เป็นการสร้างผลสัมฤทธิ์ของรัฐธรรมนูญให้ส่งประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองและประชาชนในที่สุด



ว่า “รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอะไร ประกอบด้วยอะไร มีความยืดหยุ่นกับอะไร มีฐานที่มาจากอะไร มีกระบวนการวิธีได้มาอย่างไร มีหน้าที่หลักอะไร ทำงานอย่างไร ขับเคลื่อนด้วยอะไร และก่อให้เกิดผลอะไรต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน” ด้วยกล่าวคือ

**(1) รัฐธรรมนูญเป็นอะไร** รัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมืองในระดับโครงสร้างส่วนบนและเป็นกฎหมายในระดับปฐมภูมิที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์รากฐานของการเมืองการปกครองและระเบียบแบบแผนพื้นฐานของสังคมซึ่งมีความสูงสุดของอำนาจบังคับในประเทศ

**(2) รัฐธรรมนูญประกอบด้วยอะไร** รัฐธรรมนูญประกอบด้วยเรื่องสำคัญในระดับที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การเมืองการปกครอง ผู้ปกครอง ผู้รับการปกครอง อำนาจอธิปไตย สิทธิเสรีภาพ ระบบกฎหมายและสถานะทางเอกราชของประเทศในประชาคมรัฐระหว่างประเทศ

**(3) รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นกับอะไร** รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นกันกับรากฐานใหญ่ของบ้านเมืองใน 3 ส่วน คือ 1) ส่วนที่มีความเป็นกายภาพตามองคัพพพที่มีการดำรงคงอยู่ตามความเป็นจริงในสภาพพื้นฐานทางโครงสร้าง-สถาบัน อาทิเช่น รัฐ อำนาจรัฐ อำนาจการเมือง อำนาจการปกครอง อำนาจบริหาร ราชการแผ่นดิน อธิปไตย อธิปไตย ระบบกฎหมาย ระบบและองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม ชนชั้น กลุ่มผลประโยชน์ ท้องถิ่น ชุมชน เอกชน และประชาชน 2) ส่วนที่มีความเป็นสภาพพึงประสงค์ตามหลักการที่ควรจะเป็นในทางเป้าหมาย-อุดมการณ์ กฎเกณฑ์พื้นฐานและกฎเกณฑ์ดั้งเดิมที่เป็นรากฐานสำคัญหลักของบ้านเมือง อาทิเช่น หลักจารีตประเพณีในทางสังคม-รัฐ การเมืองการปกครองที่ยึดถือสืบทอดเป็นครรลองสำคัญหลักของบ้านเมืองหลักเสรีนิยม หลักประชาธิปไตย หลักปกครองโดยกฎหมาย หลักความเสมอภาค หลักความยุติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักพหุนิยม หลักลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หลักสัญญาประชาคม หลักศีลธรรม คุณธรรม ความดีงาม และหลักรัฐธรรมนูญนิยม และ 3) ส่วนที่มีความเป็นสภาพบังคับให้ต้องเป็นไปตามหน้าที่ในทางกฎเกณฑ์-กติกา อาทิเช่น ความเป็นกฎหมายสูงสุด ความเป็นไปตาม



รัฐธรรมนูญ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความสามารถในการพิทักษ์คุ้มครองกัน  
ตนเองของรัฐธรรมนูญ

**(4) รัฐธรรมนูญมีฐานที่มาจากอะไร** รัฐธรรมนูญมีฐานที่มาจากอำนาจ  
ในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ มาจากอำนาจรัฐสภาธิบดี มาจากอำนาจประชาธิปไตย  
และมาจากอำนาจผสม

**(5) รัฐธรรมนูญมีกระบวนการวิธีใดมาอย่างไร** รัฐธรรมนูญมีกระบวนการ  
วิธีการได้มาจากกระบวนการวิธีตามหลักการทางสัญญาประชาคม เจตนารมณ์ร่วม  
มติมหาชน และประชามติ

**(6) รัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักอะไร** รัฐธรรมนูญมีหน้าที่หลักในการธำรง  
รักษาเสถียรภาพ เอกภาพ ความสืบเนื่อง คุณภาพ ประสิทธิภาพ สวัสดิภาพ สันติ  
ภราดรภาพ การพัฒนาสมรรถภาพและความมั่นคงของรัฐ การเมืองการปกครองและ  
ระบบกฎหมายภายใน ความเป็นเอกราชอธิปไตยของรัฐภายนอก การเป็นกระจก  
สะท้อนการเมืองการปกครองและเป็นกลไกกำกับควบคุมการเมืองการปกครอง  
รวมทั้งการธำรงความมั่นคงทางนิติธรรมของประเทศ การปกป้อง คุ้มครอง รักษา  
และเยียวยาสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน และการสร้างความเจริญ  
วัฒนาถาวรของระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

**(7) รัฐธรรมนูญทำงานอย่างไร** รัฐธรรมนูญทำงานผ่านทางกลไก  
การเมืองการปกครองที่ครอบคลุมทั้งกลไกด้านการใช้อำนาจ กลไกด้านการควบคุม  
ตรวจสอบอำนาจ และกลไกด้านการพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพพร้อมอยู่ในกระบวนการ  
กำกับความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้ง  
กระบวนการทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการแข่งขันทาง  
อำนาจ การได้อำนาจ ความสัมพันธ์ทางอำนาจ การใช้อำนาจ การสืบทอดอำนาจ  
การเปลี่ยนผ่านอำนาจและการส่งมอบอำนาจให้เป็นไปตามแบบแผนที่เป็นวิถี  
ครรลองของรัฐธรรมนูญและกลไกกฎหมายทางศาลและทางองค์กรตามรัฐธรรมนูญ  
ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินกระบวนการบังคับทาง  
กฎหมาย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ การดำรงรักษาสถานะอำนาจ  
และการพ้นจากอำนาจ ให้เป็นไปตามกระบวนการวิธีปฏิบัติ การตรวจสอบ และการ

พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อยุติในปัญหาข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญตามวิธีพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ

**(8) รัฐธรรมนูญขับเคลื่อนด้วยอะไร** รัฐธรรมนูญขับเคลื่อนการทำงานด้วยพลังจากอิทธิพล ผลประโยชน์และความเรียกร้องต้องการของกลุ่มอำนาจและชนชั้นทางการเมือง พลังจากเหตุผลของปัจเจกชน คุณธรรมของสังคมและผลประโยชน์ของส่วนรวม พลังจากแรงจูงใจใฝ่อุดมการณ์ใฝ่อำนาจและใฝ่ผลประโยชน์ของประชาชน กลุ่มและองค์กรสถาบันทางการเมือง และพลังจากเจตจำนงและอาณัติทางการเมือง ประชาชนและมติมหาชนของพลเมือง

**(9) รัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลอะไรต่อประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชน** รัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลในการกำหนดรูปแบบ บทบาทสถานะหน้าที่ของรัฐ ระเบียบแบบแผนและความชอบธรรมทางอำนาจของรัฐ ระบบ กระบวนการองค์กรสถาบัน และกลไกทางการเมืองการปกครอง ผู้ปกครอง ระบบกฎหมายหลักประกันสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนผู้รับการปกครองด้วย



## ลักษณะสำคัญของรัฐธรรมนูญ

**2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup>** รัฐธรรมนูญเป็นการกำหนดสถานะของรัฐหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวกับผู้ปกครอง องค์กรและการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ สถาบันของผู้ปกครอง กลไกหลักๆ ของการปกครอง ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของผู้อยู่ใต้ปกครอง รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีอำนาจบังคับสูงกว่ากฎหมายอื่นๆ การแสดงถึงลักษณะที่สูงกว่าของรัฐธรรมนูญนั้นๆ ได้มีการใช้คำเรียกต่างๆ เช่น “Supreme Law” หรือ “Fundamental Law” ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกัน

รัฐธรรมนูญในความหมายตามรูปแบบหรือตามองค์กร รัฐธรรมนูญคือตัวบทรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งมีชื่อว่า รัฐธรรมนูญ และอยู่ภายใต้กระบวนการ

<sup>4</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมซึ่งคัดและดัดแปลงจาก ชาญชัย แสงศักดิ์, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2559), หน้า 64 - 86.

พิเศษในการอนุมัติและในการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนในความหมายตามเนื้อหา รัฐธรรมนูญ คือ กฎเกณฑ์ทั้งหมดไม่ว่าจะมีลักษณะหรือรูปแบบอย่างไรที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎเกณฑ์ลายลักษณ์อักษรหรือจารีตประเพณี ธรรมเนียมปฏิบัติ แนวคำวินิจฉัยของศาล ข้อบังคับของสภา ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ความหมายตามเนื้อหาของรัฐธรรมนูญค่อนข้างกว้างและไม่ค่อยชัดเจน โดยหมายความถึงเรื่องต่างๆ ที่แตกต่างกันหลากหลายออกไปมาก เช่น สถานะของพรรคการเมือง กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายรัฐสภา ระบบเสรีภาพสาธารณะ และเรื่องอื่นๆ ในทางปฏิบัติ รัฐสมัยใหม่มักจะอ้างถึงรัฐธรรมนูญในความหมายตามรูปแบบซึ่งมีความชัดเจนมากกว่า แต่ในบางกรณี ก็มีความจำเป็นต้องอ้างถึงรัฐธรรมนูญในความหมายตามเนื้อหาเพื่ออธิบายความหลากหลายของเนื้อหาของรัฐธรรมนูญต่างๆ

ในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญตามความหมายตามรูปแบบไม่อาจจะบ่งชี้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสถาบันของผู้ปกครองได้ทั้งหมด เนื่องจากจะทำให้รัฐธรรมนูญมีเนื้อหามากเกินไป ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติที่มีเนื้อหาของรัฐธรรมนูญจึงถูกนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลูก รัฐธรรมนูญในความหมายตามรูปแบบมีองค์ประกอบสำคัญในส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานทั้งหมดที่ใช้เป็นฐานในการจัดองค์กรของสถาบันและในการปฏิบัติงานของระบบการเมือง

สำหรับรัฐธรรมนูญทางการเมืองและรัฐธรรมนูญทางสังคมนั้น ตามคำนิยาม รัฐธรรมนูญจะต้องเป็นรัฐธรรมนูญทางการเมืองเสียก่อน เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดการจัดองค์กรของสถาบันของผู้ปกครอง ซึ่งในสมัยของกฎหมายรัฐธรรมนูญคลาสสิก รัฐธรรมนูญหมายถึงรัฐธรรมนูญทางการเมือง ในขณะที่เดียวกัน รัฐธรรมนูญก็เป็นการสะท้อนถึงโครงการของสังคมซึ่งปรากฏจากอารัมภบทหรือปฏิญญาสิทธิมนุษยชน จึงมีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญทางสังคมเพื่อหมายถึงแง่มุมทางสังคมวิทยาและอุดมการณ์ที่รัฐธรรมนูญทางการเมืองต้องการจะให้เกิดขึ้น

**2.2 รูปแบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร** รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรนิยมใช้กันเป็นส่วนใหญ่เนื่องจากมีข้อดีหลายประการ ได้แก่ การเป็น



กระบวนการที่รับรองเสถียรภาพและความมั่นคงของสถาบันทางการเมือง การให้ความชัดเจนและความแน่นอนทำให้ทราบและเข้าใจกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน การเป็นกระบวนการที่รับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่มีศักดิ์เหนือกว่ากฎหมายระดับอื่น ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดผลที่สำคัญตามมา 2 ประการ **ผลประการแรก** คือ มีการแยกแยะระหว่างองค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถือกำเนิดจากองค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้กำหนดว่าจะให้มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดบ้าง (เช่น ประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ศาล) และจะให้องค์กรดังกล่าวมีภารกิจใดบ้าง องค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นยังแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (ก) องค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก ซึ่งหมายถึงองค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัฐนั้นยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญมาก่อน หรือองค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม องค์กรผู้ทรงอำนาจเช่นนี้อาจเป็นประชาชนโดยใช้อำนาจผ่านการลงประชามติ หรือองค์กรเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อการนี้โดยเฉพาะ คือ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ข) องค์กรผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำตามกระบวนการที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ และหรือโดยองค์กรที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ จะเห็นได้ว่าลักษณะเฉพาะและเป็นทางการของการใช้อำนาจข้างต้นนี้ เป็นการยืนยันฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ **ผลประการที่สอง** คือ การกำหนดให้มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจึงต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและต้องมีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดการเพิกถอนหรือไม่บังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกระบวนการที่สร้างหลักประกันเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แนวความคิดหลักของนักกฎหมายมหาชนในศตวรรษที่ 18 ถือว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นวิธีการทำให้สัญญา



ประชาคมระหว่าง “ผู้ปกครอง” และ “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” ได้รับการรับรองไว้อย่างเป็นทางการ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพื่อทำให้การบิดเบือนอำนาจอาจถูกตรวจสอบและถูกโต้แย้งได้ง่าย รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรจึงมีได้เป็นแต่เพียงกระบวนการในการจัดองค์กรของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นกระบวนการในการจำกัดการใช้อำนาจทางการเมืองอีกด้วย

แนวความคิดเช่นนี้นำไปสู่การให้เนื้อหาทางการเมืองแก่คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และคำว่า “ที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” ในแง่ของกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญเป็นกลางทางการเมือง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญอาจจะบัญญัติให้มีระบอบการปกครองแบบเสรีนิยม หรือระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม หรือแบบเผด็จการก็ได้ แต่ในแง่ของการเมืองนั้น เมื่อมีการกล่าวถึง “ระบอบการปกครองที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” จะมีการสื่อความหมายว่าเป็นระบอบการปกครองแบบเสรีนิยมที่รัฐยอมรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการจำกัดอำนาจของ “ผู้ปกครอง” การให้ความหมายทางการเมืองแก่คำว่า “ที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ” ในปัจจุบันถูกใช้ในการแบ่งแยกระหว่างประเทศ “ประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์” กับ “ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม” ซึ่งต่างก็มีรัฐธรรมนูญด้วยกัน



## เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะมีส่วนสั้นหรือยาว มีเนื้อหาในส่วนที่เป็นแกนหลักเหมือนกันอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญกับส่วนที่เป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชน

**3.1 กฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 2 ส่วน** ประกอบด้วย (1) ส่วนที่เป็นเนื้อหาของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (ก) บทเฉพาะกาล รัฐเกิดใหม่ที่เพิ่งได้รับเอกราชหรือเพิ่งมีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองใหม่ ในระยะเริ่มแรก จำเป็นต้องให้เวลาในการก่อตั้งสถาบันและกลไกต่างๆ จึงต้องมีบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้มีกลไกหรือสถาบันพิเศษต่างๆ ขึ้นเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน แต่ต่อมากลับมีการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ โดยขยาย



ระยะเวลาของการใช้บทเฉพาะกาลไปเรื่อยๆ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ต้องนำบทบัญญัติหลักของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทถาวรมาบังคับใช้ (ข) กฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดโครงสร้างทางการปกครองของรัฐในรัฐธรรมนูญอาจมีกฎเกณฑ์ที่ไม่เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างทางการปกครองของรัฐอยู่ด้วย ซึ่งอาจเป็นเพราะการร่างรัฐธรรมนูญโดยมิได้คำนึงถึงหลักการที่ว่าด้วยเนื้อหาของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนที่เป็นเรื่องการกำหนดโครงสร้างทางการปกครองของรัฐเท่านั้น หรืออาจจะเป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีกฎเกณฑ์ในเรื่องอื่นที่มีความสำคัญเป็นพิเศษโดยการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญด้วย และ (ค) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างทางการปกครองของรัฐ กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะของรัฐ สถาบันทางการเมืองและ



กระบวนการเกี่ยวกับการเข้าสู่อำนาจของผู้ปกครอง อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองด้วยตนเอง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง เนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญในส่วนนี้จึงถือว่ามีความสำคัญมาก

**(2) ส่วนที่เป็นนัยทางการเมืองของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ** รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อสนองข้อเรียกร้องทางอุดมการณ์มักจะสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคม หลักการทางการเมืองที่ถูกกำหนดให้เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายมักจะใช้ถ้อยคำกว้างๆ และกล่าวถึงอนาคต โดยมักจะมึลักษณะเป็นการประกาศเจตนารมณ์มากกว่าการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การยืนยันถึงอุดมการณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงทางการเมืองก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการจำแนกประเภททางการเมืองของรัฐธรรมนูญในปัจจุบันอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ (1) รัฐธรรมนูญที่เป็นสัญญาประชาคมของระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งได้รับการยอมรับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (2) รัฐธรรมนูญที่เป็นแผนการทำงานของระบอบสังคมนิยมแบบมาร์กซิสต์ และ (3) รัฐธรรมนูญที่เป็นเพียงข้ออ้างของระบอบเผด็จการ ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายสูงสุดตามนัยเดียวกันกับรัฐธรรมนูญสัญญาประชาคมในระบอบประชาธิปไตยแบบเสรี

**3.2 สิทธิพื้นฐานของประชาชน** นอกจากเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญแล้ว ในรัฐธรรมนูญบางฉบับยังมีสิทธิพื้นฐานของประชาชนอยู่ด้วย ซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นรัฐธรรมนูญทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐเกิดใหม่ที่เพิ่งได้รับเอกราช และมีการนำไปใช้ในระดับระหว่างประเทศอีกด้วย **(1) เนื้อหาของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ** ปฏิญญาเป็นเพียงการประกาศอย่างเป็นทางการซึ่งหลักบางประการในการดำเนินงานหรือในการดำรงตนโดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาที่มีผลทางกฎหมาย การแยกปฏิญญาสิทธิพื้นฐานของประชาชนจากกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญก็เพราะว่าตามปกติประกาศดังกล่าวมักจะไม่ถูกรวมอยู่ในรัฐธรรมนูญโดยอาจจะเป็นเพียงเอกสารพิเศษที่เป็นภาคผนวกของรัฐธรรมนูญหรือถูกใส่ไว้ในตอนต้นเป็นอารัมภบทของรัฐธรรมนูญก่อนถึงบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ ปฏิญญาดังกล่าวจะระบุสิทธิที่ได้รับการยอมรับของปัจเจกชนและพลเมืองซึ่งถือเป็นสิทธิพื้นฐาน ปฏิญญาดังกล่าว



จะกำหนดอาณาเขตที่สงวนไว้ให้แก่ปัจเจกชนที่รัฐจะก้าวล่วงเข้ามาไม่ได้ (2) **นัยทางการเมืองของกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ** ปริญญาสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่อยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเพียงบทนำของรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับทางกฎหมายหรือไม่ เพียงใด ปัจเจกชนซึ่งสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญจะสามารถนำมาอ้างเป็นสิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาลได้หรือไม่ (ก) ข้อถกเถียงทางทฤษฎีฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า ในเมื่อปริญญาฯ ได้รวมอยู่ในตัวบทของรัฐธรรมนูญ จึงมีได้เป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่เป็นเพียงแถลงการณ์ที่มีลักษณะทางปรัชญา ปริญญาฯ แถลงหลักที่รัฐสภาและศาลจะต้องคำนึงถึงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ไม่มีผลผูกพันรัฐสภาและศาลแต่อย่างใด ความเห็นเช่นนี้น่าจะเป็นของนักปฏิวัติฝรั่งเศสและของนักวิชาการส่วนหนึ่ง เช่น การเร่เอเดมัลแบร์ (Carre de Malberg) และริเปร์ (Ripert) แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ดูกิต (Duguit) และ เรอเน่ คาปีตอง (Rene Capitant) มีความเห็นในทางตรงกันข้ามว่าจะต้องยอมรับสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ปริญญาฯ ถ้ามิใช่สภาพบังคับดังกล่าว กฎหมายธรรมดา ก็จะต้องมีสภาพบังคับดังเช่นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ถ้าปริญญาฯ ไม่มีคุณค่าทางกฎหมายใดๆ เลย แล้วจะมาเขียนปริญญาฯ ไว้ทำไม

นักวิชาการบางคนเสนอความเห็น ว่า อารัมภบทของรัฐธรรมนูญมีสภาพบังคับดังเช่นรัฐธรรมนูญ ซึ่งตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะต้องบังคับการให้มีการเคารพหลักการที่อยู่ในอารัมภบทด้วย (ข) ข้อยุติ ในการใช้อำนาจอธิปไตยของตน เป็นหน้าที่ของรัฐแต่ละรัฐที่จะกำหนดจุดยืนทางวิชาการของตน ซึ่งเมื่อได้สำรวจรัฐธรรมนูญและแนวคำวินิจฉัยของศาลของรัฐต่างๆ แล้ว พอสรุปได้เป็น 3 แนวทาง คือ แนวทางแรก การนำเอาสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่ได้รับการรับรองไว้ในอารัมภบท ไปบัญญัติไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนในตัวของรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง สิทธิดังกล่าวจึงมีค่าบังคับทางรัฐธรรมนูญ ส่วนการให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะต้องคุ้มครองให้ แนวทางที่สอง คือ การตีความว่าสิทธิพื้นฐานที่กล่าวไว้ในอารัมภบทซึ่งมีความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปบังคับได้โดยตรง (เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมเป็นการล่วงหน้าที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และสิทธิ



ที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม) ซึ่งมีค่าบังคับในระดับพระราชบัญญัติเป็นอย่างน้อย โดยให้มีค่าเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” แนวทางที่สาม คือ การรับรองสภาพบังคับทางกฎหมายของอารัมภบทและของปฏิญญาสิทธิพื้นฐานของประชาชน โดยยอมรับว่าอารัมภบทได้กลายมาเป็นเอกสารทางกฎหมายมิใช่เป็นเพียงการประมวลหลักที่ตั้งมาเอาไว้เพื่อเป็นแรงบันดาลใจให้แก่รัฐสภา และรัฐบาลเท่านั้น (3) **แนวโน้มการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน** แนวโน้มแรกคือการเพิ่มสิทธิและเสรีภาพจะควบคู่ไปกับการกำหนดหน้าที่และข้อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวโดยใช้ถ้อยคำกว้างๆ ที่เปิดช่องให้มีการตีความได้อย่างกว้างขวาง แนวโน้มที่สอง คือการยอมรับค่าบังคับทางกฎหมายอย่างหนึ่งอย่างใด (ระดับพระราชบัญญัติหรือระดับรัฐธรรมนูญ) ให้แก่อารัมภบทและปฏิญญาฯ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเอกสารดังกล่าว ซึ่งเป็นที่สังเกตได้ในรัฐธรรมนูญฉบับหลังๆ แนวโน้มนี้ทำให้ศาลซึ่งมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิดังกล่าวมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งถือว่าเป็นความก้าวหน้าของการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนและของพลเมือง แนวโน้มที่สาม คือการรับประกันสิทธิแทนการแถลงไว้ในปฏิญญา โดยการนำเอาสิทธิพื้นฐานมารวมไว้ในตัวบทของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการมอบค่าบังคับทางกฎหมายให้แก่สิทธิดังกล่าว ซึ่งจะต้องมีการควบคุมโดยศาลและมีการเขียนบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน



## 4 การจัดให้มีรัฐธรรมนูญ

รัฐต่างๆ อาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญในห้วงเวลาใด โดยองค์กรใดและวิธีการใดได้ ดังนี้คือ

**4.1** ห้วงเวลาที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (ก) ในขณะที่มีการเกิดขึ้นของรัฐสำหรับรัฐเกิดใหม่ การมีรัฐธรรมนูญเปรียบเสมือนเอกสารแสดงสถานะของรัฐ (ข) ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองภายในรัฐที่มีอยู่แล้ว ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองภายในรัฐที่มีอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผลมาจากการใช้ความรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติหรือรัฐประหาร



หรือมีภัยคุกคามสถาบันทางการเมืองอย่างร้ายแรงจนเกิดภาวะสุญญากาศทางการเมือง เกิดการล้มล้างระบอบการปกครองเดิม จึงมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่เดิมแล้วจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแทนที่ ซึ่งต่างจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นได้ตามปกติภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (ค) ในขณะที่มีการเปลี่ยนผ่านจากขั้นตอนหนึ่งไปสู่อีกขั้นตอนหนึ่งของการสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์ในแนวความคิดแบบมาร์กซิสต์ การสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์จะกระทำเป็นขั้นเป็นตอนของการพัฒนาสังคม จะต้องมีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งไม่สอดคล้องกับขั้นตอนของการพัฒนาสังคมอีกต่อไปแล้ว

**4.2** องค์การที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็คือองค์กรที่ทรงไว้ซึ่ง “อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก” ในรัฐที่ยังไม่เคยมีรัฐธรรมนูญมาก่อน เช่น รัฐที่เกิดใหม่หลังจากที่ได้รับเอกราช หรือในรัฐที่เคยมีรัฐธรรมนูญมาก่อนแล้ว แต่มีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมามีความหลากหลายขององค์กร อาทิเช่น (ก) ผู้ทรงอำนาจในรูปของบุคคลคนเดียวเป็นผู้ยกร่างและมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน ไม่ว่าจะประธานาธิบดีในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ หรือกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือพระราชอาธิปไตยในระบอบราชาธิปไตยที่มีอำนาจจำกัด ไม่ว่าจะโดยวิธีการมอบให้หรือพระราชทานแก่ประชาชน หรือโดยวิธีการทำข้อตกลงระหว่างกษัตริย์กับประชาชน (ข) สภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นกรณีที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญมอบหมายให้สภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ และ (ค) ผู้ทรงอำนาจในรูปของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเองโดยตรงโดยวิธีการลงประชามติ เป็นกรณีที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากและเป็นที่ยอมรับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

**4.3** โดยมีวิธีการในรูปแบบที่แตกต่างกัน 3 รูปแบบ คือ (ก) การลงประชามติเป็นผลสืบเนื่องมาจากการริเริ่มของประชาชนเอง (ข) การลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นโดยรัฐบาลหรือคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ที่รัฐบาลแต่งตั้ง และ (ค) การลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นโดยสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรูปแบบนี้ได้รับการยอมรับมากที่สุด เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วม  
ร่วมตั้งแต่ในขั้นเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสภาร่างรัฐธรรมนูญ  
ซึ่งเมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ประชาชนก็ยังมีอำนาจในการลงประชามติว่า  
จะเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างขึ้นมาหรือไม่ หากร่าง  
แรกที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นไม่ผ่านการลงประชามติ จะต้องจัดทำร่างใหม่  
ซึ่งผ่านการลงประชามติในครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญที่เป็นผลของการแสดงเจตนารมณ์  
ของประชาชนโดยอิสระเสรีเท่านั้น จึงจะกล่าวได้ว่าเป็นสัญญาประชาคมโดยสภาพ

อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงอาจมีช่องว่างระหว่างความเป็นจริงกับทฤษฎี  
ดำรงอยู่ เนื่องจากองค์กรที่เป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญก็คือองค์กร  
ที่สามารถยึดครองอำนาจทางการเมือง จึงมีอำนาจที่จะนำเอาแนวความคิดทาง  
การเมืองของตนมาใช้ในการปกครองประเทศ ถ้าจะกล่าวให้เป็นรูปธรรมก็คือ บุคคลใด  
หรือองค์กรใดซึ่งทรงอำนาจทางการเมืองย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มี  
รัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังนั้น ตามความเป็นจริง รัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้นจากการที่ผู้ทรง  
อำนาจมอบรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชน รัฐธรรมนูญมิได้เกิดจากสัญญาประชาคม  
ตามอุดมคติอย่างแท้จริงเสมอไป แต่เพื่อให้รัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นนั้นมีความเป็น  
สถาบันทางการเมืองและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้ปกครองในขณะนั้น จึงมี  
ความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองให้การยอมรับ  
หรือสนับสนุนรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นนั้น ซึ่งเท่ากับเป็นสัญญาประชาคมโดยสภาพ

ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก มีความสำคัญ  
ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ (1) เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญอย่างยิ่งของ  
อำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่แรก โดยที่ไม่มีตัวบทกฎหมายใดบังคับว่า  
จะต้องมีการจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้น และผู้ทรงอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้น  
มีอำนาจทำได้ทุกสิ่ง ดังนั้น ผู้ทรงอำนาจนี้จึงไม่สามารถมอบอำนาจนี้ให้แก่องค์กร  
อื่นใดได้ และ (2) เป็นทฤษฎีที่มีความจำเป็นในการแสดงให้เห็นถึงที่มาและคุณค่า  
ทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ



## การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

### 5.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ดังนี้ (ก) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดจำเป็นต้องอ้างไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยมีการสร้างมาตรการและกระบวนการที่สามารถตรวจสอบได้ว่าไม่ว่าในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม นิติกรรมใดๆ ที่เกิดจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรจึงต้องมีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ (ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎและคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือของฝ่ายการปกครองนั้น ทุกประเทศใช้ระบบเดียวกันหมดคือการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรม ถ้าเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา หรือศาลปกครอง ถ้าเป็นคดีปกครอง คู่ความสามารถหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นข้อโต้แย้งว่ากฎหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับคดีนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็ให้เป็นอำนาจของศาลที่พิจารณาคดีนั้นที่จะวินิจฉัยได้ว่ากฎหรือคำสั่งนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีที่มีกรมมีข้อโต้แย้งอยู่เสมอคือการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากถือกันว่ากฎหมายนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของปวงชน จะให้มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อย่างไร แต่ในทางกลับกัน เมื่อยอมรับว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด แล้วจะยอมรับให้ไม่มีกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อย่างไร ดังนั้น จึงต้องเลือกระหว่างการยอมรับว่ากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลใช้บังคับ หรือยอมรับว่ากฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญยังมีผลใช้บังคับอยู่ได้ ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญสูญเสียฐานะความเป็นกฎหมายสูงสุดไปด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้เคยวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลใช้บังคับ และจากแนวคำพิพากษาดังกล่าวจึงเกิดระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรศาลขึ้นในสหรัฐอเมริกา (ค) เหตุที่การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีผลกระทบทางการเมือง เนื่องจากการมอบอำนาจให้แก่องค์กรใดที่จะวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายใดขัดต่อ

รัฐธรรมนูญหรือไม่ เท่ากับเป็นการมอบความรับผิดชอบอันยิ่งใหญ่ในการปฏิบัติงานของรัฐบาลให้แก่องค์กรนั้น จนองค์กรนั้นอาจกลายเป็นองค์กรสูงสุดที่มีฐานะเหนือกว่ารัฐสภาและรัฐบาล เพราะเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจผูกขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ในแต่ละรัฐจึงจัดการกับปัญหานี้ โดยในบางรัฐก็ไม่มีกรควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเลย ในบางรัฐก็มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างจำกัด ในบางรัฐก็มีระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ

**5.2** การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ โดยองค์กรตุลาการ อันประกอบด้วยตุลาการอาชีพและมีการควบคุมได้ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้กฎหมาย ทั้งนี้ องค์กรตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอาจเป็นรูปแบบของศาลธรรมดาหรือศาลพิเศษก็ได้ สำหรับ “ศาลพิเศษ” ในที่นี้มีความหมายได้ 2 อย่าง คือ ศาลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ และศาลสูงสุดในระบบศาลธรรมดาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายรวมอยู่ด้วย กล่าวคือ (ก) ระบบที่ให้ศาลสูงสุดในระบบศาลธรรมดาเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (ข) ระบบที่ให้ศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ ระบบนี้เป็นระบบที่จัดให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นเอกเทศจากศาลอื่น โดยให้มีอำนาจควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีปรากฏในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ศาลโดยเรียกว่า “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” แต่ก็ได้รับการยอมรับว่ามีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อยู่ในระบบนี้ด้วย ประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมมาร์กซิสต์บางประเทศได้เปลี่ยนจากระบบสภาเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมาเป็นระบบนี้ด้วย ในส่วนของรัฐแบบสหพันธ์จะมีเหตุผลด้านความจำเป็นที่จะต้องมีศาลรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมการแบ่งเขตอำนาจกันระหว่างสหพันธรัฐกับรัฐอีกทางหนึ่งด้วย





# พลเมือง กับรัฐธรรมนูญ



## พลเมืองกับการสรรหาแบบที่ดีของรัฐ ในรัฐธรรมนูญ



**1.1 แบบของรัฐที่ดีในอุดมคติ** เป็นแนวความคิดของนักคิดทางการเมืองในยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐที่ดี ผู้ปกครองที่ดี และการปกครองที่ดีเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม นักคิดทางการเมืองคนสำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ โสกราตีส (Socrates) เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) โดยที่โสกราตีสได้เสนอหลักการพื้นฐานของรัฐที่ดีว่า รัฐที่ดีที่สุดคือรัฐที่ทำให้คนมีความรู้มากที่สุด โดยคนที่มีความรู้มากที่สุดจะเป็นผู้ปกครอง เพราะความรู้นั้นเป็นคุณธรรม เนื่องจากความรู้ยิ่งมีมากเท่าใดก็ยิ่งช่วยยับยั้งชั่งใจไม่使人ทำความชั่วได้ดีกว่าคนที่มีความรู้น้อยกว่า ดังนั้นความเจริญรุ่งเรืองของรัฐจึงขึ้นอยู่กับการศึกษาที่ให้ความรู้แก่ประชาชนซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนเพื่อใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ สำหรับเพลโต เสนอว่าการพัฒนารัฐให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ได้นั้น รัฐจะต้องสร้างความมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ให้แก่สังคมส่วนรวม สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน สร้างผู้ปกครองและข้าราชการที่มีคุณธรรม สร้างความรู้ความสามารถ



ให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางด้านต่างๆ ที่หลากหลายครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง การจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนที่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่มตามสัดส่วนที่เหมาะสม รวมตลอดทั้งการอบรมกล่อมเกล่า เพื่อฝึกฝนจิตใจของคนให้ตั้งอยู่ในกรอบของความดีงามและมีสำนึกที่รับผิดชอบ ต่อผลประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมด้วย ส่วนอริสโตเติล เสนอว่า รัฐที่สามารถ พัฒนาไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ จะต้องเสริมสร้างสันติภาพและความสงบสุขให้แก่ สังคมส่วนรวม โดยการป้องกันมิให้เกิดสงคราม ป้องกันความเสื่อมโทรมของสังคม โดยสร้างคุณธรรมให้พลเมืองได้ยึดถือเป็นแก่นสารของชีวิตแทนความฟุ้งเฟ้อ สร้างหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชนโดยสร้าง ระบบการปกครองโดยกฎหมาย เสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยให้การ ศึกษาแก่ประชาชนและการสร้างบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในรัฐ

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการสร้างรัฐที่ดีและมีความ สมบูรณ์ในอุดมคตินั้น รัฐมีภาระหน้าที่ที่พึงจะต้องกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐาน ครอบคลุมทั้ง (1) ด้านการเมืองการปกครอง (2) การศึกษา (3) การป้องกันประเทศ (4) การจัดทำบริการโครงสร้างพื้นฐาน (5) การอบรมปลูกฝังด้านคุณธรรมศีลธรรม (6) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค (7) การพัฒนาคุณภาพชีวิต และ (8) การสร้างความยุติธรรม เป็นต้น

### 1.2 แบบของรัฐสัญญาประชาคม เป็นแนวความคิดทางการเมืองของ

นักคิดทางการเมืองในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 - 18 ซึ่งเป็นช่วงการปฏิวัติ ประชาธิปไตยในประเทศยุโรปตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส นักคิดทางการเมืองในกลุ่มนี้คือ Thomas Hobbes John Locke และ Jean Jacques Rousseau ซึ่งกลุ่มนี้มีข้อเสนอความคิดที่สำคัญคือ รัฐถือกำเนิดมาจากการแสดงเจตจำนงทั่วไปที่เป็นความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชน (general will) เพื่อต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากรัฐร่วมกัน รัฐมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองรักษา ประโยชน์และการสร้างความสุขสมบูรณ์สูงสุด (felicity) ให้แก่ประชาชนทั่วไป รัฐ พึ่งใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดทางการเมืองการปกครองของประชาชน เพื่อการสนองตอบและรับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของประชาชน





จากข้อเสนอแนวความคิดทางการเมืองดังกล่าวในข้างต้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ เป้าหมายของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐนั้น ได้นำไปสู่ภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในหลายประการด้วยกัน คือ (1) ภาระหน้าที่ในการสร้างเครื่องมือทางการปกครอง อาทิเช่น การตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย การสร้างองค์กรและมาตรการทางการบริหาร (2) ภาระหน้าที่ในการสร้างระบอบการปกครอง อาทิเช่น การจัดระบบโครงสร้าง การแบ่งอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย (3) ภาระหน้าที่ในการสร้างกิจกรรมทางการปกครอง อาทิเช่น การให้การศึกษาแก่ประชาชน การจัดหางาน การให้ความสมบูรณ์ทางวัตถุ การจัดสรรที่ดินทำกิน การปกป้องคุ้มครองประชาชน การส่งเสริมคุณธรรมของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยอิสระของประชาชน และการเคารพอำนาจอธิปไตยของปวงชน และ (4) ภาระหน้าที่ในการกำหนดค่านิยมทางการเมือง อาทิเช่น การสร้างความยุติธรรม การสร้างความเสมอภาค การสร้างความมั่นคงปลอดภัย การสร้างความสงบสุข เป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างสิทธิเสรีภาพและสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สิน การสร้างความเจริญรุ่งเรือง การลดช่องว่างทางฐานะและชนชั้น และการสร้างฐานะอำนาจของรัฐให้มีความมั่นคง

**1.3 แบบของรัฐสหประโยชน์นิยม** เป็นแนวความคิดทางการเมืองที่ผสมผสานระหว่างลัทธิเสรีประชาธิปไตย (liberal democracy) สังคมนิยม (socialism) และประโยชน์นิยม (utilitarianism) ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 18 – 19 นักคิดทางการเมืองในกลุ่มนี้คือ Jeremy Bentham และ John Austin มีข้อเสนอความคิดที่สำคัญคือ การใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐเพื่อสนับสนุนการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด (the greatest utilities for the greatest numbers) บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิ เหตุผล ความเสมอภาคของประชาชน โดยมีมุงยึดถือเอาผลประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นที่ตั้งการเป็นแกนนำของรัฐในการกำหนดกฎหมาย นโยบายและแผนกลางเพื่อนำการสร้างประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมร่วมกัน การเป็นตัวกลางของรัฐในการป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งทางผลประโยชน์และการสร้างดุลยภาพระหว่าง



ผลประโยชน์ส่วนตัว (individual interests) ของประชาชนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (public interests) ของสังคมเพื่อจรรโลงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของรัฐและสวัสดิการของสังคมทั้งมวล

จากข้อเสนอแนวความคิดทางการเมืองดังกล่าวในข้างต้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐ การเป็นแกนนำของรัฐและการเป็นตัวกลางของรัฐ ได้นำไปสู่การกำหนดภาระหน้าที่ของรัฐหลายประการ อาทิเช่น (1) การสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ (2) การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ (3) การจัดทำสวัสดิการและให้การสงเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ (4) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม (5) การให้ความคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ คนชรา (6) การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกฎหมาย นโยบาย (7) การสร้างสันติภาพและความสงบเรียบร้อยในการจัดระเบียบแบบแผนของรัฐและสังคม

#### 1.4 แบบของรัฐประชาชาติ เป็นแนวความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับ

รัฐประชาชาติ (Nation State) ซึ่งเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีรากฐานมาจากลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ประชาชนในรัฐมีความภักดีและผูกพันกับเชื้อชาติ วัฒนธรรม สัญลักษณ์และรัฐบาลที่ชนในชาติส่วนใหญ่ให้การยอมรับและรัฐธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นระบบการปกครองและการบริหารประเทศของรัฐที่เน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนโดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่าและหลักความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีความแพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีรัฐเอกราชเกิดขึ้นใหม่จากการปลดแอกตนเองและได้รับการปลดปล่อยจากเจ้าอาณานิคมเดิม ด้วยแรงผลักดันของลัทธิชาตินิยมผสมกับความพยายามในการเร่งรัดสร้างรัฐและสร้างชาติใหม่ให้มีความเป็นปึกแผ่น มีเอกภาพ และสร้างความภักดีของคนในชาติให้รวมศูนย์ความผูกพันสูงสุดอยู่ที่รัฐหรือสังคมส่วนรวมเหนือกลุ่มฝักฝ่ายใดๆ รวมตลอดทั้งการเร่งรัดพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ส่งผลให้รัฐพยายามเข้ามามีบทบาทนำในฐานะของผู้พิทักษ์รักษาและคุ้มครองผลประโยชน์

แห่งชาติและของประชาชนเสียเอง (guardian & guidance) จนทำให้รัฐมีฐานะพิเศษเยี่ยงปิตุรัฐหรือรัฐบิดร (Patriarchal State) ที่คอยตัดสินใจและกำหนดตนเองแทนประชาชน ทำหน้าที่ช่วยปกป้องทั้งผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐและผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชนทั้งภายในและภายนอกรัฐด้วย ทั้งนี้ เพื่อผลต่อเป้าหมายความสำเร็จในการสร้างชาติและการยกฐานะของประเทศให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองฐานะของความเป็นรัฐนานาชาติหรือรัฐอิสระในประชาคมการเมืองระหว่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐจึงผนวกเอาภารกิจสำคัญที่มีความจำเป็นหลายๆ ด้านมาดำเนินการให้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อให้ผลประโยชน์นั้นมีการกระจายตกทอดไปสู่เป้าหมายสำคัญทั้งของรัฐและของประชาชนอย่างเสมอภาคอย่างเป็นธรรมเป็นการทั่วไป และไม่เป็นการจำกัดเฉพาะเจาะจงหรือเป็นการเอื้อประโยชน์ตามอิทธิพลของกลุ่มอำนาจหรือฝักฝ่ายทางการเมืองเพียงบางกลุ่มหรือบางฝ่ายเท่านั้น เป้าหมายสำคัญของรัฐในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงมุ่งไปในสิ่งที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะของประชาชนและชุมชนเป็นหลัก มิได้เจาะจงว่าเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มผลประโยชน์ใด ซึ่งมุ่งไปที่ผลประโยชน์ทั่วไปของพลเมืองซึ่งเป็นราษฎรของรัฐเป็นหลัก ไม่ว่าจะราษฎรนั้นจะมีฐานะทางชนชั้นใดหรือมีบทบาทในสังคมอย่างไร หากแต่ความสำคัญนั้นอยู่ที่ความเท่าเทียมกันในฐานะเดียวคือความเป็นพลเมืองของรัฐ



## พลเมืองกับการสรรหาแบบที่ดีของระบบการคุ้มครองสนองตอบต่อสิทธิประโยชน์ของประชาชนทางปฏิบัติที่เป็นจริงในรัฐธรรมนูญ

### 2.1 การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนโดยองค์กรนิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนด้วย ดังนั้นหากตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย และการจำกัดสิทธิก็ต้องกระทำในกรอบที่จำกัดจะกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง นอกจากนี้การบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเป็นไปตามหลักการความเสมอภาคและหลักนิติธรรมด้วย อาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญองค์ระบอบนิติบัญญัติ ต้องผูกพันทั้งในเงื่อนไขของการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการและไม่กระทำการในขณะเดียวกันด้วย

## 2.2 การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนโดยองค์กรบริหาร

หลักการพื้นฐานของความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นต้องเป็นไปตามหลักการความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งประกอบด้วยหลักย่อยสองหลัก คือ ประการแรก หลักเงื่อนไขของกฎหมาย โดยที่ฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองจะมีอำนาจกระทำการอันใดอันหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมาย ประการที่สอง หลักความมาก่อนของกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่ทำให้ฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพ กล่าวคือ ไม่ว่าจะการกระทำหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายผู้ใช้อำนาจปกครองจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ รวมทั้งการออกกฎหมายลำดับรองคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการกระทำของฝ่ายปกครองอื่นๆ ก็ตาม

## 2.3 การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการนั้นมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพอยู่สองลักษณะ ได้แก่ **ลักษณะแรก** องค์กรตุลาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จะต้องตรวจสอบความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร ว่าองค์กรเหล่านี้ได้ดำเนินการอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ **ลักษณะที่สอง** องค์กรตุลาการเองก็ต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเช่นกัน กล่าวคือ องค์กรตุลาการเองก็ไม่อาจที่จะละเมิดสิทธิและเสรีภาพในกรณีที่ศาลใช้อำนาจมหาชนในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ สิทธิและเสรีภาพที่มีความสำคัญต่อองค์กร

ตุลาการเป็นพิเศษคือ สิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การบัญญัติรับรองว่า บุคคลจะต้องได้รับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายได้บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีเหล่านี้ศาลจะต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอย่างเคร่งครัดด้วย ส่วนสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ นั้น ศาลก็ต้องวินิจฉัยให้สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพเช่นกัน การวินิจฉัยของศาลให้สอดคล้องกับสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้นำมาใช้เฉพาะกับกรณีที่ศาลตรวจสอบการกระทำของรัฐเท่านั้น เช่น ในกรณีที่ศาลที่ใช้กฎหมายบังคับแก่คดีใด หากศาลเห็นว่ากฎหมายฉบับนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ศาลส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา กรณีนี้ศาลย่อมมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบต่อไปว่า กฎหมายฉบับนั้นนอกจากจะขัดกับรัฐธรรมนูญในประเด็นนั้นๆ แล้ว บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ ขัดกับสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ เพราะบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งกับสิทธิและเสรีภาพย่อมเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเช่นกัน กล่าวโดยสรุป สิทธิและเสรีภาพเมื่อรัฐได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สิทธิและเสรีภาพย่อมมีคุณค่าสูงสุดอันมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ กล่าวคือ ในการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้หรือไม่ ซึ่งการตรากฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้



## พลเมืองกับการสรรหาแบบที่ดีของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรฐานคุณค่าของความดีงามทางนิติธรรม ความชอบธรรม และสัญญาประชาคม

โดยที่คุณค่าของความดีงามทางนิติธรรม ความชอบธรรมและสัญญาประชาคมเป็นคุณค่าเชิงปรัชญาการเมืองที่มุ่งแสวงหาสิ่งที่กำหนดขึ้นมาจากมาตรฐานของควมมีคุณค่าตามบรรทัดฐานทางคุณธรรมและศีลธรรมจรรยาเพื่อเป้าหมายอันพึงประสงค์ในระดับของจุดมุ่งหมายที่สูงที่สุด เป็นสภาวะอุดมคติหรือ



เป็นอุดมสภาพซึ่งตั้งอยู่บนสิ่งทีควรจะเป็นมากกว่าสิ่งทีน่าจะเป็นหรือสิ่งทีเป็นไปได้ อาทิเช่น (1) ความดี (2) ความสุข (3) ความยุติธรรม ความชอบธรรม (4) ความมีคุณธรรม (5) ศิลธรรม (6) จริยธรรม (7) ความสุขทีสมบูรณ์ (8) ประโยชน์สูงสุด และประโยชน์ส่วนรวม (9) เสรีภาพ (10) ความเสมอภาค (11) เสถียรภาพ (12) ความมีดุลยภาพ และความเป็นสายกลาง (13) มโนธรรมและความมีเหตุผล (14) นิติธรรม (15) สัญญาประชาคม

เนื่องจากคุณค่าและความดีงามดังกล่าวเป็นคุณค่าเชิงปรัชญาการเมือง จึงมีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวางทีเกี่ยวข้องกับรัฐ ผู้ปกครอง การเมืองการปกครองและโดยเฉพาะกับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายของประเทศใน 4 ลักษณะสำคัญด้วยกัน คือ (1) การเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่าเกี่ยวกับเป้าหมายของรัฐ ผู้ปกครอง ระบบการเมืองการปกครอง กฎหมายและรัฐธรรมนูญ (2) การเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่าเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของรัฐ ผู้ปกครอง ระบบการเมืองการปกครอง กฎหมายและรัฐธรรมนูญ (3) การเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่าเกี่ยวกับอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองการปกครอง (4) การเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่าเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและประชาชนส่วนรวม

หลักนิติธรรม ความชอบธรรมและสัญญาประชาคม เป็นองค์ประกอบพื้นฐานทีจำเป็นของรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากหลักนิติธรรม ความชอบธรรมและสัญญาประชาคมนั้น เป็นคุณค่าของความดีงามของหลักการปกครองทีมีสัมพันธภาพร่วมระหว่างสิทธิของประชาชนกับอำนาจของผู้ปกครองมีดุลยภาพและส่งเสริมเกื้อกูลซึ่งกัน ผ่านทางประชาคมการเมืองทีมีความเป็นชุมชนทางกฎหมายและยอมรับการผูกพันกับสัญญาประชาคม เพื่อจัดระบบระเบียบอำนาจให้อยู่ในครรลองของความมีสันติและความเป็นสายกลาง ไม่สุดขั้วสุดโต่ง เป็นเครื่องนำทางให้สังคมมนุษย์หลุดพ้นจากการดำรงอยู่ในวังวนของสภาวะสงครามดังทีเคยยึดถือเอาหลักอำนาจเป็นธรรมและกฎหมาย (Might is right) ไปเป็นการยึดถือหลักธรรมเป็นอำนาจและกฎหมาย (Right is might) และเลือกทีจะดำรงอยู่ในสภาวะสันติภราดรภาพแทน โดยทีถ่ายโอนเอาอำนาจโดยอำเภอกใจ





ที่อยู่กับตัวผู้ปกครองตามหลักปกครองโดยคน (Rule of men) ไปเป็นอำนาจโดยกฎหมายที่อยู่กับองค์กรสถาบันตามหลักปกครองโดยกฎหมาย (Rule of law) เปลี่ยนคุณค่าใหม่ของอำนาจการเมืองการปกครองจากฐานที่เป็นไปตามเหตุผลที่เป็นอยู่จริง ไปเป็นฐานที่เป็นไปตามคุณธรรมที่ควรจะเป็น อันนำไปสู่การสถาปนารัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเมืองการปกครอง ผู้ปกครองและประชาชนพลเมืองที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการปกครองโดยกฎหมายและจัดให้มีกฎหมายสูงสุดขึ้นมาใช้แทนคนที่เป็นผู้ปกครองในรูปของกฎหมายรัฐธรรมนูญตามแนวทางนิติธรรม เพื่อยกระดับการยอมรับความชอบธรรมของอำนาจการปกครองโดยกฎหมายตามครรลองของกระบวนการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญด้วยวิถีทางของสัญญาประชาคม

ด้วยหลักการและเหตุผลในแนวคุณค่าของความดีงามตามหลักปรัชญาการเมืองดังกล่าว รัฐธรรมนูญนอกจากควรมีฐานรากมาจากองค์ประกอบร่วมของหลักนิติธรรม หลักความชอบธรรมและหลักสัญญาประชาคมอยู่ในตัวเองแล้ว รัฐธรรมนูญยังถูกนำไปใช้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความหมายและบทบาทสำคัญต่อการสร้างหลักนิติธรรม หลักความชอบธรรมและหลักสัญญาประชาคมให้แก่รัฐ ระบบการเมืองการปกครอง ผู้ปกครองและระบบกฎหมายในอีกทางหนึ่งด้วย หรือกล่าวอีกนัยได้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญที่ดีควรได้มาและดำรงอยู่บนฐานรากที่มีองค์ประกอบร่วมของหลักนิติธรรม หลักความชอบธรรมและหลักสัญญาประชาคมในลำดับแรกแล้ว ในลำดับถัดไปรัฐธรรมนูญนั้นก็พึงต้องมีบทบาทหน้าที่ในการส่งหลักนิติธรรม หลักความชอบธรรมและหลักสัญญาประชาคมนั้นไปจัดวางให้เป็นกฎเกณฑ์รากฐานแก่รัฐ ระบบทางการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายต่อไปอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ นอกจากวางกฎเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในโครงสร้างสถาบันหลัก เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับรัฐแบบเสรี การเมืองแบบประชาธิปไตย การปกครองแบบโดยกฎหมาย สังคม-เศรษฐกิจแบบเสมอภาคเป็นธรรม และระบบกฎหมายแบบสัญญาประชาคมแล้ว ยังรวมไปถึงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการปกครองและสิทธิประโยชน์ประชาชนในด้านต่างๆ หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับปัจเจกนิยม การแบ่งแยกอำนาจ การจำกัดอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและการควบคุมความชอบ







ด้วยรัฐธรรมนูญ ความเป็นอิสระเป็นกลางของศาล ความยุติธรรม ความชอบด้วย  
 ธรรมาภิบาล ความได้สัดส่วน ความเป็นทั่วไปแน่นอนชัดเจนมั่นคงและไม่ใช้เฉพาะ  
 คนเฉพาะกรณี และการบังคับย้อนหลังของกฎหมาย หลักประกันการคุ้มครอง  
 เยียวยาทางศาล หลักสันนิษฐานความผิด ความเสมอภาคทางกฎหมาย การชำระคดี  
 ความครั้งเดียวในการกระทำความผิดครั้งเดียว หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มี  
 โทษ การไม่กระทำอันเป็นอาชญากรรมเสียเองขององค์กรปราบปรามอาชญากรรม  
 หลักความยุติธรรมทางอาญา การไม่เลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ความมั่นคงแห่ง  
 สิทธิ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมาย  
 ธรรมชาติ คุณธรรม ยุติธรรม และศีลธรรม เป็นต้น ซึ่งมีขอบข่ายครอบคลุมทั้งใน  
 การนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่าเกี่ยวกับเป้าหมายและแนวปฏิบัติทาง  
 การเมืองการปกครอง และระบบกฎหมาย รวมทั้งการเป็นบรรทัดฐานอ้างอิงคุณค่า  
 เกี่ยวกับอำนาจรัฐ อำนาจการเมืองการปกครอง และสิทธิประโยชน์ของสาธารณชน  
 และส่วนรวมอีกด้วย

รัฐธรรมนูญที่ดีมีหลักนิติธรรม ความชอบธรรมและสัญญาประชาคม  
 โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแนวสายกลางตามหลักมัชฌิมาปฏิปทา ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความ  
 เหมาะสมสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่มีแนวครรลองหลักทางการเมืองใน  
 กระแสสายกลาง (Moderation) นั้น ควรเป็นรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระดีพอที่จะ  
 รักษาเสถียรภาพของรัฐและระบบการเมืองการปกครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของ  
 คนหมู่มากให้ได้ และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นจริงได้ด้วย  
 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญควรมีส่วนผสมผสานที่ได้สัดส่วนระหว่างเนื้อหาที่ดีและการ  
 ปฏิบัติได้ดีพร้อมกันเหมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน หากรัฐธรรมนูญมีแต่ความ  
 เป็นเลิศทางด้านเนื้อหา แต่ปฏิบัติไม่ได้ ผลดีย่อมไม่เกิดแก่บ้านเมืองได้ และใน  
 ทางกลับกัน หากรัฐธรรมนูญนั้นมีความเป็นเลิศแต่เพียงทางปฏิบัติ แต่เนื้อหาไม่ดี  
 แม้จะปฏิบัติได้ดี ผลดีก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้แต่ประการใด เป็นได้แต่เพียงรัฐธรรมนูญ  
 แต่ไม่ส่งประโยชน์ใดแก่ประเทศชาติบ้านเมืองและประชาชนได้เลย

หลักการใหญ่เกี่ยวกับหลักนิติธรรม ความชอบธรรมและสัญญาประชาคม  
 ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ฐานรากในองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญที่ปรากฏหลักฐานใน





รูปแบบของข้อเสนอแนะ คำสอนเชิงคุณค่าอันพึงประสงค์ของนักคิดนักปราชญ์ทางการเมืองนั้น ได้มีอิทธิพลทางความคิดต่อการกำหนดให้ใช้เป็นกรอบบรรทัดฐานอ้างอิงในการแสวงหาเป้าหมาย และวิธีปฏิบัติในการวางรากฐานเกี่ยวกับอำนาจการเมืองการปกครอง และสิทธิประโยชน์ของสาธารณะและประชาชนส่วนรวมที่สามารถประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์ในการสร้างแบบที่ดีของรัฐธรรมนูญในหลายแง่มุมด้วยกัน อาทิเช่น (1) รัฐธรรมนูญแบบผสมระหว่างความพอดีและการควบคุมตนเอง จะช่วยสร้างเอกภาพและความกลมกลืนที่ถูกต้องให้แก่ประชาคมการเมืองได้ (2) รัฐธรรมนูญใดที่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นรัฐธรรมนูญที่ خوب ซึ่งตัดสินได้จากมาตรฐานความยุติธรรมอันสมบูรณ์ รัฐธรรมนูญใดที่คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้ปกครอง เป็นรัฐธรรมนูญที่ผิดหรือบิดเบือนจากรูปแบบที่ خوب (3) รูปแบบของรัฐที่ خوب ไม่จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญแบบเดียวกันทั้งหมดตลอดไป (4) รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายรากฐานในการกำหนดการแบ่งสรรอำนาจภายในรัฐรวมทั้งสิทธิและผลตอบแทน (5) แบบของรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับชนิดและคุณภาพของราษฎรในรัฐนั้น (6) การแบ่งสรรทางรัฐธรรมนูญตรงกับองค์ประกอบของราษฎรได้ดีเพียงใด ก็จะช่วยสร้างความสำเร็จให้แก่รัฐได้ดีเพียงนั้น (7) รัฐธรรมนูญแบบผสมจะช่วยให้เกิดความพอดีที่เกิดจากการถ่วงดุลระหว่างหลักคณาธิปไตยและหลักประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจของคณาธิปไตยย่อมจะต้องถูกจำกัดโดยการควบคุมของประชาชน (8) รัฐธรรมนูญที่ خوبก็เพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่าผู้ปกครองทำการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเลือกขึ้นโดยถือความสามารถเป็นเกณฑ์ (9) รูปของรัฐธรรมนูญที่มีความน่าพึงปรารถนามากที่สุดตามลำดับสูงสุดไปสู่ลำดับต่ำสุด คือ ราชาธิปไตย อภิชนาธิปไตย และประชาธิปไตยปานกลาง (หรือโพลิตี) เนื่องจากการปกครองที่ทรงคุณธรรมและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

(10) รูปของรัฐธรรมนูญที่บิดเบือน ไม่น่าพึงปรารถนามากที่สุด เลวที่สุดตามลำดับ เนื่องจากการปกครองโดยเห็นแก่ตัว คือ ทราชาธิปไตย และฝูงชนบ้าคลั่งที่ปราศจากเหตุผล เนื่องจากการปกครองที่เห็นแก่ตัวปราศจากเหตุผลและคุณธรรม ไม่สนองต่อเป้าหมายของประโยชน์ส่วนรวม (11) รัฐธรรมนูญทั้งหลายแตกต่างกันไปตามลักษณะส่วนประกอบของโครงสร้างชนชั้น ซึ่งย่อมมีอยู่



แตกต่างกันมาก (12) ฐานะของอำนาจสูงสุดย่อมต้องมอบให้กับกฎหมาย เพราะไม่มีชนชั้นใดมีสิทธิในอำนาจสูงสุด ไม่ว่าข้ออ้างของผู้มีทรัพย์สินที่มีอยู่จำนวนน้อยหรือข้อเรียกร้องของประชาชนทั่วไปที่มีอยู่จำนวนมาก (13) รัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงกฎหมายรากฐานในการกำหนดลักษณะโครงสร้างการปกครองและจัดสรรอำนาจทั้งหลาย หากยังแสดงถึงแนวดำเนินชีวิตของราษฎรด้วย (14) แนวทางที่รัฐธรรมนูญจะใช้ปฏิบัติกับแนวทางที่ใช้ปฏิบัติจริงนั้น อาจแตกต่างกันคนละเรื่องกัน (15) รัฐธรรมนูญใดใกล้เคียงโพลีตี (Polity) หรือประชาธิปไตยแบบปานกลางเพียงใด ความยั่งยืนของรัฐธรรมนูญนั้นก็มีความแน่นอนขึ้นเพียงนั้น (16) รัฐธรรมนูญย่อมถูกทำลายแม้เพียงประชาชนใช้เสรีภาพในทางที่ผิดโดยการแสดงประโยชน์ส่วนตัวจนก่อผลเสียแก่มหาชน (17) รูปของรัฐธรรมนูญในอุดมคติจะต้องแสดงถึงชีวิตที่ดีของบุคคล (18) กฎหมายจะดีตราบเท่าที่เป็นประโยชน์ต่อมนุษย์ (19) กฎหมายจะได้รับการเคารพยกย่อง เพราะสิ่งที่กฎหมายกระทำและการที่กฎหมายมีจุดประสงค์ทางสังคม ไม่ใช่เพียงเพราะเป็นกฎหมาย

(20) กฎหมายของระบอบประชาธิปไตย ควรดำรงความเสมอภาคของประชาชนไว้ (21) กฎหมายของรัฐบาลต้องมีขอบเขตชัดเจน สามารถควบคุมได้ทั้งองค์กรของรัฐบาลและส่วนรวม องค์กรของรัฐเป็นเพียงตัวแทนของประชาชนในรัฐ เพื่อทำหน้าที่นำทางให้ประชาชน (22) สัญญาประชาคมที่มีความชอบธรรมย่อมเป็นพื้นฐานแห่งสิทธิพลเมืองและการสถาปนารัฐขึ้นมา (23) สัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาสีทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์เอาไว้ (24) สัญญาประชาคมเป็นสิ่งที่ยกเลิกได้และประชาชนมีสิทธิเปลี่ยนแปลงสัญญานั้นได้ทุกเมื่อ (25) สัญญาประชาคมจะมีความหมายสำคัญ เมื่อทุกคนมีความผูกพันต่อกัน (26) สัญญาประชาคมมีอยู่เพียงฉบับเดียว อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมาย ส่วนฝ่ายบริหารเกิดขึ้นโดยกฎหมาย มีหน้าที่หลักในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงไม่ใช่เป็นนายของประชาชนแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ส่วนรวม และสามารถถอดถอนได้ตามความพอใจ ประชาชนจึงสามารถยกเลิกสัญญาประชาคมและถอดถอนรัฐบาลได้เสมอ (27) สัญญาที่ทำให้ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจสิทธิขาด และให้อีกฝ่ายหนึ่งเชื่อฟังโดย



ไม่มีข้อแม้ย้อมไม่เป็นธรรม (28) สัญญาประชาคมช่วยให้ประชาชนได้ประโยชน์เรื่องหลักประกันความปลอดภัย เสรีภาพและมีความมั่นคงมาก (29) สัญญาประชาคมมีความสูงสุดที่รัฐบาลจะละเมิดมิได้ (30) การยกเลิกและเปลี่ยนแปลงสัญญาประชาคมเป็นสิทธิที่สงวนไว้สำหรับประชาชน (31) สัญญาประชาคมเป็นเครื่องมือของประชาชนในการเรียกร้องประโยชน์และได้รับหลักประกันด้านความมั่นคงปลอดภัยและเสรีภาพจากรัฐ



## พลเมืองกับการสรรหาแบบที่ดีของ ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนเชิงปฏิฐานระหว่าง การสร้างความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญ กับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง



ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับระบบการเมืองการปกครองไม่ต่างจากสุภาชิตที่กล่าวถึงความสัมพันธ์ที่เรียกว่า น้ำพึ่งเรือ-เสือพึ่งป่า หรือคำว่า เสือพึ่งเพราะป่าปรก (คำว่าเสือพีย้อมเข้าใจได้ว่าเสืออ้วนสมบูรณ์ ส่วนคำว่าป่าปรกย้อมเข้าใจได้ว่าป่าที่อุดมสมบูรณ์ช่วยให้การป้องกันรักษา) ที่ต่างต้องตอบแทนความเอื้อเพื่อเกื้อกูลและเป็นกระจุกส่งสะท้อนซึ่งกัน เริ่มตั้งแต่การได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่ต้องผ่านกระบวนการทางสัญญาประชาคมที่มีระเบียบแบบแผนทางการเมืองการปกครองในวิถีครรลองของกระบวนการประชาธิปไตย มีสถานะทางการเมืองการปกครองที่ได้รับความชอบธรรมและมีรูปแบบและเนื้อหาทางการเมืองปกครองที่เป็นประชาธิปไตยและนิติธรรมรองรับ ในขณะที่รัฐธรรมนูญเองก็ต้องวางกฎเกณฑ์ที่เป็นการดำรงรักษาไว้ซึ่งรากฐานของรัฐในรูปแบบที่เป็นเสรีนิยม การเมืองในแบบที่เป็นประชาธิปไตย การปกครองในแบบที่เป็นนิติธรรมหรือการปกครองโดยกฎหมาย และสังคม-เศรษฐกิจในแบบที่เป็นความเสมอภาค-เป็นธรรม ฯลฯ พร้อมกันไปด้วย จึงเห็นได้ว่าทั้งการสร้างความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญและการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน ต่างเป็นผลได้ที่ส่งประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศโดยรวมร่วมกัน ความสัมพันธ์ต่างตอบแทนในเชิงปฏิฐาน

ระหว่างการสร้างความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองจึงมีนัยสำคัญต่อการเสริมแรงในการเป็นอุปกรณ์ส่งเสริมซึ่งกันที่นำไปสู่การสร้างแบบและทิศทางหลักของความสำเร็จทั้งในส่วนของการพัฒนาความเข้มแข็งของสังคม-รัฐ การสร้างความยั่งยืนของประชาธิปไตย และการสร้างความ เป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญ

การสร้างความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญและการสร้างความยั่งยืนของ ประชาธิปไตยจึงเป็นการสร้างแบบของความสัมพันธ์เชิงคู่ขนานทั้งในด้านของการ สร้างความสามารถในการปกป้องตนเองได้ของรัฐธรรมนูญ และในด้านการสร้าง ความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาธิปไตยพร้อมกันไปโดยที่คำนึงถึงความได้ ดุลและความยั่งยืนประกอบกันด้วย

การสร้างความสามารถในการปกป้องตนเองได้ของรัฐธรรมนูญ และการ สร้างความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปฏิรูปเชิงบูรณาการ ระหว่างการสร้างความยั่งยืนของประชาธิปไตย และการสร้างความเป็นสถาบัน ของรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากในส่วนของรัฐธรรมนูญและในส่วนของประชาธิปไตย ต่างมีการตอบสนองและเกื้อกูลกันในทิศทางที่เป็นการเสริมแรงแก่กันแล้ว ในส่วน ของบริบทอื่นไม่ว่าในส่วนของรัฐ ระบบการเมืองการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจ ต่างมีส่วนในการปรับตัวในทิศทางที่สอดคล้องรับช่วงต่อกันไปในห่วงโซ่เดียวกันบน ครอบครองของการผสมผสานกันในสภาพที่มีความเป็นสายกลางทางการเมืองประกอบ กันด้วย โดยเฉพาะทิศทางการปรับตัวที่มีการคลี่คลายขยายตัวไปสู่ภาวะความโน้มเอียง ที่มีความอ่อนตัวในทางที่เป็นการปรับไปสู่การเป็นรัฐประชาสังคมแบบสังคม-รัฐ แทนการเป็นประชารัฐที่มีความแข็งดั่งแบบดั้งเดิม ประชาธิปไตยแบบผู้แทนแบบ ดั้งเดิมมีการปรับไปสู่การเป็นประชาธิปไตยแบบส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบทาง เลือก รัฐธรรมนูญที่เน้นสารัตถะทางการเมือง-การปกครองแบบดั้งเดิมมีการปรับไป สู่การเป็นรัฐธรรมนูญที่มีสารัตถะทางสังคม-เศรษฐกิจ-ความเป็นธรรม-มนุษยชน- ทิศทางหลักของประเทศมากขึ้น รูปแบบรัฐบาลที่เน้นความสูงสุดของรัฐสภา ตามแบบแผนดั้งเดิมปรับไปสู่การเป็นรูปแบบของรัฐบาลที่เน้นความสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ การปกครองโดยสิทธิขาดของฝ่ายข้างมากปรับไปสู่การเป็นการปกครอง



โดยกฎหมาย ปรับจากระบบองค์กรรัฐบาลที่เข้มแข็งไปสู่ระบบการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งของภาคพลเมือง การปรับจากการเมือง-เศรษฐกิจ-สังคมแบบเสรีไปเป็นรูปแบบผสมผสานที่ได้สัดส่วนและมีความสมดุลร่วมกันทั้งในส่วนที่เป็นนโยบาย, กฎหมาย, พหุนิยม, ปฏีรูปรูป, ธรรมนูญ, สวัสดิการ การปรับจากเป้าหมายการสร้างระบบสองพรรคไปสู่ระบบพรรคทางเลือกและพรรคของพลังเจ็บบของข้างมาก ระเบียบอำนาจแบบเข้มข้นซึ่งตั้งที่เน้นการบังคับ-ควบคุมปรับไปสู่การเป็นระเบียบอำนาจในสัดส่วนที่มีความยืดหยุ่นอ่อนตัว มีพลวัต โดยมุ่งเน้นการคุ้มครอง-ผ่อนคลายนผสมกลมกลืน-เกื้อกูลสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ เป็นต้น

การดำรงความมั่นคงทางนิติธรรม นับเป็นบทบาทสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการสร้างความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาธิปไตย โดยเฉพาะในรัฐเสรีที่มีการเมืองแบบประชาธิปไตยซึ่งเปิดกว้างอย่างไร้ขอบเขตโดยขาดการควบคุมของเครื่องมือทางอุดมการณ์ และมาตรการคุ้มกันที่เข้มแข็งเปิดช่องให้มีการใช้สิทธิเสรีภาพซึ่งเน้นให้การคุ้มครองความเป็นปัจเจกชน-คน-พลเมือง-มนุษยชนด้วยนั้น ในอีกด้านได้สร้างความเปราะบาง ความผูกพันและความซำรุดทรุดโทรมยากต่อการปกป้องตนเองไว้ ได้นำไปสู่การถูกทำลายจนเสื่อมสลายไปในที่สุดได้เช่นกัน ดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นในประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ในสมัยที่ฮิตเลอร์ปกครองประเทศ ได้นำกระบวนการประชาธิปไตยไปสร้างเผด็จการฟาสซิสต์ ในรูปของลัทธินาซีอันเป็นลัทธิการเมืองตรงข้ามกับประชาธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยการสร้างควมคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาธิปไตยนอกจากอาศัยเครื่องมือวัฒนธรรมการเมืองในรูปแบบของการสร้างความคุ้มกันด้วยมาตรการผลิตซ้ำที่เน้นสร้างสำนึกทางอุดมการณ์ แล้วยังมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยเครื่องมือที่เป็นมาตรการทางกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญทั้งในองค์ประกอบด้านสัญญาประชาคม ความชอบธรรมและนิติธรรมร่วมกันด้วย ได้แก่ (1) การสร้างความคุ้มกันด้วยมาตรการถ่วงดุลที่ได้สัดส่วนกันระหว่างการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเพื่อประกันกระบวนการประชาธิปไตยในขั้นพื้นฐานไว้ ควบคู่กันไปกับมาตรการควบคุมและริบคืนสิทธิเสรีภาพในกระบวนการประชาธิปไตยที่เป็นการทำลายล้างรัฐธรรมนูญ ระบบรัฐสภา และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองควบคู่กันไป

ทางหนึ่งด้วย (2) การสร้างความคุ้มกันด้วยมาตรการทางนิติธรรม สร้างความสมดุลระหว่างการควบคุมอำนาจให้ยอมตกอยู่ใต้กฎหมายและความรับผิดชอบของอำนาจกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเยียวยาการละเมิดสิทธิเสรีภาพ และ (3) การสร้างความคุ้มกันด้วยมาตรการทางรัฐธรรมนูญ ทั้งหลักพิทักษ์รัฐธรรมนูญหลักรักษากฎเกณฑ์รากฐานอันเป็นนิรันดรของระบบการเมืองการปกครองประจำชาติ เช่น การเป็นรัฐเดี่ยวแบบราชาอาณาจักรและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้น หลักคุณค่าของความเป็นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักกฎหมายปฐมภูมิของรัฐธรรมนูญ และหลักความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

มาตรการคุ้มกันดังกล่าวมีส่วนช่วยทั้งการดำรง การบำรุงและการรักษาความยั่งยืนของประชาธิปไตยทั้งในทางตรงและทางอ้อม ส่งผลให้ประชาธิปไตยได้รับการเสริมพลังเพื่อทดแทนประชาธิปไตยที่ถูกทอนพลังจากการใช้สิทธิเสรีภาพที่มีผลต่อการทำลายประชาธิปไตยได้ รัฐธรรมนูญที่มีค่าต่อการเสริมแรงและการตอบสนองซึ่งกันกับระบบการเมืองการปกครองของประเทศ จึงควรเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทในการส่งเสริมและความสามารถในการคุ้มกันประชาธิปไตยอย่างเป็นองค์รวม ทั้งในส่วนที่เป็นการดำรงความมั่นคงทางนิติธรรม การรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการคุ้มครองเยียวยาสิทธิเสรีภาพประชาชนบนพื้นฐานของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การให้ความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกลไกเชิงภาระหน้าที่ที่สำคัญและจำเป็นของรัฐธรรมนูญที่จะต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ในความสำเร็จลุล่วงจากผลพวงของการใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดประสิทธิผล มีหลักประกันในทางปฏิบัติที่สามารถส่งคุณูปการในการรักษาสภาพบังคับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญให้สามารถส่งประโยชน์ต่อสาธารณชนอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งต่อรัฐ-การเมือง-การปกครอง-ระบบกฎหมาย-สังคม-เศรษฐกิจ ในด้านต่างๆ อย่างแท้จริงได้ด้วย รัฐธรรมนูญตามภาระหน้าที่ดังกล่าวจึงควรประกอบด้วยความเป็น (1) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายการเมืองที่มีพื้นฐานทางนิติปรัชญาตามหลักการที่ธรรม เป็นอำนาจและกฎหมาย (Might is right) (2) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายรักษาแบบแผนกติกาของ





ระบบการเมืองไม่ให้ถูกทำลายโดยฝ่ายข้างมากตามหลักการกระทำของฝ่ายข้างมาก และกฎหมายที่ใช้บังคับได้ต้องมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (3) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายคุ้มครองสังคมทุกฝ่ายไม่เฉพาะแต่ฝ่ายข้างมาก (4) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายทำหน้าที่ทางการเมืองทั้งการจำกัดอำนาจรัฐและสามารถให้หลักประกันไม่ให้อำนาจรัฐถูกละเมิดโดยกลไกทางการเมืองเสียเองด้วย อาทิเช่น ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและพรรคการเมืองที่ใช้สิทธิล้มล้างการปกครอง หรือได้อำนาจการปกครองนอกวิถีทางรัฐธรรมนูญ (5) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายที่รวมปทัสสถานในความเป็นการเมืองของพหุสังคม (6) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายป้องกันรักษาหลักอันเป็นนิรันดร์ของกติกาสูงสุดแห่งรัฐในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์รากฐานปฐมภูมิของสังคม-การเมือง (7) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายพิทักษ์รักษาการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้อยู่ในวิถีครรลองของความเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกาสูงสุดแห่งรัฐ ไม่ให้เป็นไปตามกติกาแยกย่อยลำดับรองหรือนโยบายของกลุ่มอำนาจทางการเมืองหรือองค์กรอำนาจทางรัฐบาลซึ่งอยู่ใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ แต่ขัดกับกฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญเสียเอง (8) รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายในประชาคมการเมืองซึ่งเป็นชุมชนทางกฎหมายที่ผูกพันกับสัญญาประชาคมด้วยนั้น จำเป็นต้องสร้างกลไกในการพิทักษ์ตนเองของรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างดุลยภาพ เสถียรภาพ และประสิทธิภาพในระบบการปกครองโดยกฎหมาย ให้มีการดำรงความมั่นคงทางนิติธรรมของประเทศด้วย







# สรุป

## และเสนอแนะ

**1. องค์ภาวะของความเป็นพลเมืองดี** ควรประกอบด้วย (1) การมีสำนึกของความเป็นพลเมืองดีที่มีจิตสาธารณะในกิจการบ้านเมือง (2) การมีฐานความรู้ทางประชาธิปไตยและมีทักษะในการใช้ประชาธิปไตยโดยเฉพาะในแนวทางของความเป็นสายกลางที่ยึดโยงกับแรงจูงใจใฝ่อุดมการณ์และประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (3) การมีความสามารถในการสร้างสัมฤทธิผลทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และ (4) การมีความรับผิดชอบต่อประโยชน์ของสาธารณะ

**2. บทบาทของความเป็นพลเมืองดี** ควรประกอบด้วย (1) บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำและการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามหลักสัญญาประชาคม ความชอบธรรมและนิติธรรม ในรูปแบบของภาระในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองตามสิทธิพื้นฐานทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (2) บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในรูปแบบของหน้าที่ที่ต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการรักษาครุลงของการพิทักษ์รักษาสีทธิประโยชน์ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และ (3) บทบาทในส่วนที่เกี่ยวกับการสร้างสัมฤทธิผลของการใช้





รัฐธรรมนูญในรูปแบบของพันธะที่เป็นสำนึกที่มีความผูกพันต่อประโยชน์สาธารณะ จากผลพวงของการใช้รัฐธรรมนูญด้วย

**3. รัฐธรรมนูญดี** ควรประกอบด้วย (1) มีที่มาตามกระบวนการเมืองที่ยึดโยงกับหลักสัญญาประชาคม (2) มีสถานะทางการเมืองที่มีความชอบธรรมทั่วไป (3) มีรูปแบบและเนื้อหาตามหลักนิติธรรมที่ครอบคลุมทั้งหลักประชาธิปไตยและหลักการปกครองโดยกฎหมาย (4) มีสัมพันธภาพต่างตอบแทนเชิงปฏิฐานกับการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของประเทศในทิศทางที่มีการเสริมแรงเป็นอุปกรณ์เกื้อหนุนซึ่งกันและกันในเป้าหมายที่เป็นการสร้างความเป็นสถาบันของรัฐธรรมนูญ และการสร้างความยั่งยืนของประชาธิปไตยโดยการสร้างแบบของความสัมพันธ์เชิงคู่ขนานทั้งในด้านของการสร้างความสามารถในการปกป้องตนเองได้ของรัฐธรรมนูญ และในด้านของการสร้างความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาธิปไตยพร้อมกันไป โดยที่คำนึงถึงความได้ดุลและความยั่งยืนประกอบกันด้วย (โปรดดูแผนภาพ พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ)



# แผนภาพพลเมืองกับรัฐธรรมนูญ





# บรรณานุกรม

กวี อิศริวรรณ. 20 ความคิดทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : สยามบรรณ, 2530).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญแนวคิดและประสบการณ์ของ  
ต่างประเทศ. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559).

เขาวนระ ไตรมาศ. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำครุสภา,  
2545).

เขาวนระ ไตรมาศ. “รัฐสัญญาประชาคมกับการปลุกกระแสสำนึกใหม่ของการเมืองภาค  
ประชาชน” ศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยในสถานการณ์การปฏิรูปการเมือง.  
(กรุงเทพฯ : พี. เพรส, 2546).

เขาวนระ ไตรมาศ. “มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ : กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ  
รัฐธรรมนูญไทย” การเมืองในรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบาย  
ศึกษา, 2551).

เขาวนระ ไตรมาศ. “พัฒนาการใหม่ของประชาธิปไตยและนิติธรรมในระบบการเมือง  
การปกครองไทย” เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อ  
ประชาธิปไตย (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2563).

เขาวนระ ไตรมาศ. “นิติธรรมกับคุณค่าของความชอบธรรมและความดีงามของรัฐ  
การเมือง การปกครอง กฎหมายและรัฐธรรมนูญ” 60 ปี อุดม รัฐอมฤต ชีวิต  
และมิตรภาพบนเส้นทางวิชาการ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562).

ทิพย์พาพร ตันติสุนทร. ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน. (กรุงเทพฯ : สถาบัน  
นโยบายศึกษา, 2553).

บรรเจิด สิงคะเนติ. การใช้สิทธิทางศาลของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพ  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว.  
(กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อบปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2551).

เลิศพร อุดมพงษ์, (2562) การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง. ([www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)).



วรเดช จันทรศร, **ปรัชญาของการบริหารภาครัฐ**. พ.ศ. 2539.

วิทยากร เชียงกุล, **ปรัชญาการเมืองเศรษฐกิจสังคม**. (กรุงเทพฯ : สายธาร, 2548).

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, **รายงานการศึกษาตู่งานประเทศสาธารณรัฐ  
เกาหลี**. (หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง รุ่นที่ 7,  
2560).



# สถาบันนโยบายศึกษา

Institute of Public Policy Studies

สถาบันนโยบายศึกษา (Institute of Public Policy Studies-IPPS) เป็นองค์กรอิสระที่ดำเนินงานภายใต้มูลนิธิส่งเสริมนโยบายศึกษา (Foundation for the Promotion of Public Policy Studies-FPPS) ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (Konrad Adenauer Foundation) แห่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนับแต่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน

## กำเนิด

สถาบันนโยบายศึกษาก่อกำเนิดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2528 โดยมีจุดเริ่มต้นจากโครงการศึกษานโยบายสาธารณะภายใต้สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ต่อมาสถาบันฯ ได้แยกตัวออกจากการบริหารงานของสำนักเลขาธิการสมาคมสังคมศาสตร์ฯ ภายใต้ชื่อ “โครงการศึกษาสาธารณะ” โดยมี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นผู้อำนวยการ และ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นผู้อำนวยการร่วม หลังจากนั้น สถาบันฯ มี ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต เป็นประธาน และมีผู้บริหารร่วมสองคน คือ นางยศวดี บุญเกียรติ และ นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร ปัจจุบัน สถาบันนโยบายศึกษามี รศ.ตระกุล มิชัย เป็นประธาน นางทิพย์พาพร ตันติสุนทร เป็นผู้อำนวยการ และ นายสมชาติ เจศรีชัย เป็นผู้อำนวยการฝ่ายแผนงาน



## วัตถุประสงค์

สถาบันนโยบายศึกษาเป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินกิจกรรมโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยมีการทำกิจกรรมในรูปแบบของการสัมมนา การวิจัย ผลิตสื่อ



และสิ่งพิมพ์ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตาม  
วัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจการเมืองระบอบ  
ประชาธิปไตย
2. เพื่อให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารกิจการนโยบายสาธารณะ และ  
สนับสนุนการศึกษาทางการเมืองให้พลเมืองได้มีส่วนร่วมในการกำหนด  
นโยบายสาธารณะที่สำคัญต่อสังคมส่วนรวม
3. เพื่อสร้างพลเมืองให้มีความสามารถที่จะใช้เสรีภาพบนพื้นฐานของ  
ความรับผิดชอบทั้งต่อตนเองและสังคม
4. เพื่อสนับสนุนการเสวนา สัมมนาและฝึกอบรม วิจัย ผลิตสิ่งพิมพ์  
และสื่อต่างๆ เพื่อสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการกระจาย  
อำนาจโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมในทุกระดับของสังคม



## กิจกรรม


สถาบันนโยบายศึกษา มีการดำเนินงานในรูปการจัดกิจกรรม  
4 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ


1. การจัดเสวนา สัมมนา และฝึกอบรม เพื่อเป็นเวทีแลกเปลี่ยน  
แสดงความคิดเห็นและถกเถียงระหว่างกลุ่มตัวแทนต่างๆ ของสังคม  
ต่อประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ เพื่อเสนอต่อสาธารณะและรัฐบาล  
 อีกทั้งยังเป็นเวทีในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่สำคัญจากหน่วยงาน  
 ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องต่อประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการให้  
 ความรู้และทักษะทางการเมืองและสังคม
2. วิจัย โดยให้การสนับสนุนการศึกษาและวิจัยในเรื่องต่างๆ ที่จะมี  
ผลกระทบต่อสาธารณชน ผลงานสำคัญๆ ที่ผ่านมา อาทิเช่น การกระจาย

อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิรูปการเมือง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ ซึ่งผลของงานวิจัยดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญยิ่งในการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาทางการเมืองของประเทศ

3. สิ่งพิมพ์ จัดทำจดหมายข่าวรายเดือนเป็นประจำตั้งแต่ “ผู้แทนราษฎร” ในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งในต้นปี พ.ศ. 2533 ได้เปลี่ยนเป็น “จดหมายข่าวปฏิรูปการเมือง” และปัจจุบัน คือ จดหมายข่าว “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ” เนื้อหาสาระของจดหมายข่าวของสถาบันฯ คือ การติดตามความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังจัดพิมพ์หนังสือ เอกสารนโยบาย เอกสารข้อมูล เอกสารวิจัย เอกสารสัมมนาต่างๆ เป็นประจำทุกปี


4. สื่อการศึกษา จัดทำสื่อในหลายรูปแบบเพื่อเป็นสื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนได้มากขึ้น อาทิ

 ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank) เป็นการรวบรวมข้อมูลเสียงของบุคคลต่างๆ ในระดับผู้ตัดสินใจนโยบายของประเทศ รวมทั้งนักวิชาการ และนักธุรกิจ ในหัวข้อที่น่าสนใจไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง โดยจัดทำเป็นซีดี ที่ประกอบด้วยภาพและเสียงที่ได้รวบรวมจากรายการวิทยุของโครงการ “ศึกษานโยบายสาธารณะทางวิทยุ” ที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง อสมท. เอเอ็ม 1494 เป็นประจำทุกวันเสาร์ ดำเนินรายการโดย ศ.ดร.สมศักดิ์ ชูโต ข้อมูลเหล่านี้ถือเป็นหลักฐานชั้นต้นทางประวัติศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งในการก่อตั้งห้องสมุดเสียง เพื่อประโยชน์ทางการศึกษาต่อไป

 ปฏิทินประวัติศาสตร์ทางการเมืองและเกมการเมือง เช่น เกมวงเวียนประชาธิปไตย ไฟการเมือง ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย และเกมเลือกตั้ง เป็นการสร้างสรรค์มิติใหม่ในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่เยาวชนและบุคคลทั่วไป





 เว็บไซต์ของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่มีทั้งภาษาไทยและอังกฤษ ซึ่งท่านผู้ใช้อินเทอร์เน็ตสามารถเข้าชมได้โดยผ่านเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th> ซึ่งจะนำเสนอ:-

- จัดหมายข่าวรายเดือน “ปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ”
- บทความ
- หนังสือทางวิชาการ
- กิจกรรมของสถาบันฯ
- e-library โดยนำหนังสือที่สถาบันฯ จัดพิมพ์ ขึ้นเผยแพร่ให้

ผู้ที่สนใจได้หาความรู้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย




# สิ่งพิมพ์สถาบันนโยบายศึกษา


-  Policies of Thai Political Parties in the 1995 General Election (1995)


*Kiratipong Naewmalee, Nattaya Kuanrak,  
Prachak Kongkirati, Win Phromphaet  
(Translated and edited by Santhad Atthaseree,  
David Peters, Parichart Chotiya)*


-  Thai Constitutions in Brief (1997)


*Parichart Siwaraksa, Chaowana Traimas,  
Ratha Vayagool*


-  เปรียบเทียบนโยบาย 4 รัฐบาล (พิมพ์ครั้งที่ 2) (2541)  
*ปาริชาติ คิวะรักษ์*

-  กรอบนโยบายแม่บทของพรรคการเมืองไทยยุคใหม่ (2541)  
*เชาวนะ ไตรมาศ*

-  กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส :  
ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย (2541)  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*

-  บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง (2541)  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*

-  ปฏิรูปประเทศไทย...จากวิกฤตสู่สหัสวรรษใหม่ (2541)  
*วุฒิพงษ์ เปรียบจรรย์วัฒน์*

-  มาตรการทางกฎหมายในการเสริมสร้างเสถียรภาพรัฐบาล (2541)  
*มานิตย์ จุมปา*





- ทฤษฎีใหม่ : มิติที่ยิ่งใหญ่ทางความคิด (2541)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย (2541)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- ศักยภาพทางการคลังของ อบต. (2541)  
จรัส สุวรรณมาลา
- Portfolio Government and Multiple Legislative Processes  
ข้อเสนอในการออกแบบระบบการเมือง และการบริหารใหม่ (2542)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- การเลือกตั้งและพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน (2542)  
บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ
- การเลือกตั้งแบบใหม่ : ทำไมคนไทยต้องไปเลือกตั้ง (2542)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- บทบาทใหม่ของข้าราชการไทย : ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (2542)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (2542)  
นันทวัฒน์ พรหมานันท์
- ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2543)  
สนธิ จรอนันต์
- กบฏคอกของสงครามความเปลี่ยนแปลง : ทางเลือกและทางรอดของสังคม  
การเมืองไทยในสหัสวรรษใหม่ (2543)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- เลือกตั้งอย่างไร : คนไทยและประเทศจึงไม่เสียโอกาส (2543)  
เชาวนะ ไตรมาศ



- 📖 การใช้กลไกรัฐธรรมนูญสำหรับประชาชน (2545)  
*เชาวนะ ไตรมาศ*
- 📖 Thailand: State-Building, Democracy and Globalization (2002)  
*Chai-Anan Samudavanija*
- 📖 รัฐบาลทำงานอย่างไร (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2546)  
*สนิท จรอนันต์*
- 📖 นิติรัฐกับประชาสังคม (2546)  
*นันทวัฒน์ บรมานันท์*
- 📖 สิ่งแวดล้อมกับความมั่นคง :  
 ความมั่นคงของรัฐกับความไม่มั่นคงของราษฎร (2546)  
*ชัยอนันต์ สมุทวณิช*  
*กุลสุมา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา*
- 📖 อนาคตที่ไล่ล่าประเทศไทย : แนวโน้มของโลก สังคม เศรษฐกิจ การเมือง  
 กับอนาคตของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (2546)  
*ธีรพัฒน์ วิลัยทอง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ*
- 📖 คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 1) (2546)  
*จรัล ดิษฐาอภิชัย*
- 📖 ประชารัฐกับการเปลี่ยนแปลง (พิมพ์ครั้งที่ 3, 2547)  
*ชัยอนันต์ สมุทวณิช*
- 📖 การปฏิรูประบบราชการ : เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (2547)  
*สถาบันนโยบายศึกษา*
- 📖 คนไทยกับการเมือง : ปิติฤวิปโยค (2547)  
*อภิัญญา รัตนมงคลมาศ*  
*วิวัฒน์ คติธรรมนิติย์*



- ❖ วัฒนธรรมการเมืองและการปฏิรูป (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2547)  
วิชัย ตันศิริ
- ❖ นโยบายพรรคการเมืองไทย (2547)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- ❖ ...กว่าจะเป็นพลเมือง (2547)  
สถาบันนโยบายศึกษา
- ❖ คู่มือสิทธิมนุษยชน ฉบับพลเมือง (เล่ม 2) (2548)  
จรัส ดิษฐาอภิชัย
- ❖ ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง) (2548)  
สนธิ จรอนันต์
- ❖ Thai Political Parties in the Age of Reform (2006)  
*Siripan Nogsuan Sawasdee*
- ❖ บนหนทางสิทธิมนุษยชน (2549)  
จรัส ดิษฐาอภิชัย
- ❖ ข้อมูลพื้นฐาน 75 ปี ประชาธิปไตยไทย (2550)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- ❖ อุตสาหกรรมโทรคมนาคมกับเศรษฐกิจไทย (2550)  
เศรษฐพร คูศิริพิทักษ์
- ❖ โพลเลือกตั้งกับการเมืองไทย (ในมติกฎหมาย) (2550)  
ณรงค์เดช สรุโฆษิต
- ❖ วัฒนธรรมพลเมือง (2551)  
วิชัย ตันศิริ
- ❖ การจัดการศึกษาในท้องถิ่น (2551)  
สนธิ จรอนันต์



- ▣ การเมืองในรัฐธรรมนูญ (2551)  
เชาวนะ ไตรมาศ
- ▣ รัฐ (2551)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- ▣ วิทฤษฎชุมชน : กฎหมายและการพัฒนา (2552)  
ธนาวัฒน์ แก้วพงศ์พันธุ์
- ▣ ไปดู Civic Education ที่เยอรมัน (2553)  
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร
- ▣ 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ :  
วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4, 2554)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- ▣ รัฐกับสังคม :  
ไตรลักษณ์รัฐไทยในพหุสังคมสยาม (พิมพ์ครั้งที่ 2, 2554)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- ▣ การชุมนุมสาธารณะ (2554)  
โสพล จริงจิตร  
ทิพย์พาพร ตันตีสุนทร
- ▣ ประชาธิปไตยนอกห้องเรียน :  
เรียนให้เพลิน - LEARN ด้วยโครงการ (2555)  
ยศวดี บุญยเกียรติ
- ▣ ข้อมูลพื้นฐาน 80 ปีประชาธิปไตยไทย (2556)  
เชาวนะ ไตรมาศ



- จาก 100 ปี ร.ศ. 130 ถึง 80 ปี ประชาธิปไตย (2556)  
สุธาชัย ยิ้มประเสริฐ  
ทิพย์พพร ตันติสุนทร
- แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย  
(Civic Education) (2557)  
วิชัย ตันศิริ                      ชัยอนันต์ สมุทวณิช  
Canan Atilgan                      ทิพย์พพร ตันติสุนทร
- ศาสตร์การสอนความเป็นนักประชาธิปไตย (2557)  
วิชัย ตันศิริ
- กฎแห่งความซำ (2557)  
ชัยอนันต์ สมุทวณิช
- พลเมือง สิทธิมนุษยชน และประชาธิปไตย (2558)  
ทิพย์พพร ตันติสุนทร
- การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 4, 2558)  
ทิพย์พพร ตันติสุนทร
- คุณธรรมเพื่อความเป็นพลเมือง:  
เรียนให้ “เพลิน” Learn ด้วย “นิทาน” (2558)  
ยศวดี บุญยเกียรติ
- ภูมิอากาศเปลี่ยน : ทางออกและข้อเสนอ (2558)  
สถาบันนโยบายศึกษา
- การเมือง - การเลือกตั้งไทยและประเทศในอาเซียน (2559)  
สมชาติ เจศรีชัย
- ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (2560)  
คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม



- ❖ การพัฒนาการเมืองที่ยั่งยืน (2560)  
วิชัย ตันศิริ
- ❖ การศึกษาเพื่อสร้างผู้นำสู่สังคมธรรมาธิปไตย (2561)  
วิชัย ตันศิริ
- ❖ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลกับสังคมไทย (2563)  
Personal Data Protection for Thai Society  
นคร เสรีรักษ์                      อนุสิทธิ์ คุณากร  
คณาธิป ทองรวีวงศ์              ภัทระ คำพิทักษ์  
ชวัน หวังสุนทรชัย
- ❖ พลเมืองกับรัฐธรรมนูญ (2563)  
The Citizen and Constitution  
เชาวนะ ไตรมาศ
- ❖ สื่อสังคมกับประชาธิปไตย (2563)  
Social Media and Democracy  
ภัทระ คำพิทักษ์





# สื่อความรู้ทางการเมือง ของสถาบันนโยบายศึกษา

- ❖ วงเวียนประชาธิปไตย
- ❖ แผนที่เส้นทางประชาชน-ถนนประชาธิปไตย
- ❖ Road of Democracy Map
- ❖ ไฟการเมือง
- ❖ เกมการเมือง (Political Monopoly)
- ❖ เกมเลือกตั้ง
- ❖ ปฏิทินรัฐธรรมนูญไทย 2475-2545
- ❖ ธนาคารเสียง (Digital Voice Bank)
- ❖ การ์ตูนอนิเมชัน “การพัฒนาที่ยั่งยืน” (Sustainable Development)
- ❖ การ์ตูนอนิเมชัน “การศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองสำหรับประเทศไทย” (Civic Education : A Thai Model)

สนใจกรุณาติดต่อ : สถาบันนโยบายศึกษา

อาคาร เดอะ แพลทินัม เพลส เลขที่ 21/1 ห้อง 2B-10

ถ.วิชรพล แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน กรุงเทพฯ 10230

โทรศัพท์ 0 2086 9127

e-mail: ipps\_fpp@yahoo.com





# ประวัติผู้เขียน

## ดร.เชาวนะ ไตรมาศ

### การดำรงตำแหน่งราชการปัจจุบัน

- เลขธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

### ประสบการณ์การดำรงตำแหน่งราชการ

- ที่ปรึกษาด้านวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- เลขธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- รองเลขธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ผู้เชี่ยวชาญด้านคดีและวิชาการ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัยและวิชาการ 1 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักเลขธิการคณะรัฐมนตรี
- นักการข่าว สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี



### การศึกษา

- รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- มหาปรมาภรณ์ช้างเผือก ( ม.ป.ช.)
- มหาวชิรมงกุฏ (ม.ว.ม.)

# แผนภาพเมืองกับรัฐธรรมนูญ

## การบรรลุเป้าหมาย ด้านการพัฒนา หลักประชาธิปไตย

- สร้างความมั่นคงทาง  
นิติธรรมของประเทศ
- การรักษาความยั่งยืน  
และการปกป้องตนเอง  
ได้ของประชาธิปไตย
- การปกป้องคุ้มครองสิทธิ-  
ประโยชน์ของประชาชน
- การรักษาผลประโยชน์  
ของชาติ
- การสร้างสัมฤทธิ์ผลทาง  
การเมืองในภาคปฏิบัติ



ด้านการพัฒนา  
ระบบการเมือง



## การบรรลุเป้าหมาย ด้านการพัฒนาหลักการ ปกครองโดยกฎหมาย

- การสร้างวิเคราะลงความ  
เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ  
ของระบบการเมือง
- การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ  
มีระบบควบคุมความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญที่มี  
ประสิทธิภาพ
- การพิทักษ์รักษาตนเอง  
ของรัฐธรรมนูญที่มี  
ประสิทธิภาพ



ด้านการพัฒนา  
ความเป็นสถาบัน  
ของรัฐธรรมนูญ



การส่งพลังในการขับเคลื่อนสังคม-รัฐ

พลเมืองมีสถานะเป็น  
กำลังหลักผลักดัน  
กลไกรัฐ-การเมือง

พลเมืองกับรัฐธรรนูญ

รัฐธรรนูญมีสถานะ  
เป็นปกติสถานหลัก  
ของบ้านเมืองใน  
การสร้างกฎเกณฑ์  
รากฐานให้ระบบ  
การเมืองและระบบกฎหมาย

พลเมืองดี

การเป็นอุปกรณ์เสริมแรงต่างตอบแทนซึ่งกัน

รัฐธรรนูญดี

บทบาทความเป็น  
พลเมืองดี

- มีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ
- มีส่วนเกี่ยวข้องพันในการใช้รัฐธรรมนูญ
- มีส่วนผูกพันในการสร้างผลสัมฤทธิ์ของการใช้รัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบ

- มีสำนึกสาธารณะ
- มีความรู้และทักษะความสามารถในการใช้และสร้างประชาธิปไตยแนวสายกลาง
- มีความรับผิดชอบต่อประโยชน์ของสาธารณะ

บทบาทการให้  
ความคุ้มกันทาง  
รัฐธรรนูญ

- นิติธรรม
- ประชาธิปไตย
- สิทธิประโยชน์ประชาชน
- ผลประโยชน์ของชาติ

องค์ประกอบ

- มีที่มาตามหลักสัญญาประชาคม
- มีความชอบธรรมทางการเมือง
- มีรูปแบบและเนื้อหาทางนิติธรรม



... 2 พลังหลักระหว่าง พลเมืองดี  
กับ รัฐธรรมนูญดี นั้น ย่อมอำนวยผล  
ต่อการวางรากฐานสำคัญให้ระบบการเมือง  
การปกครองได้รับความคุ้มกันทางรัฐธรรมนูญ  
โดยเฉพาะความคุ้มกันในการธำรงรักษาความมั่นคงของ  
รากฐานหลักใน 3 ด้าน คือ (1) ระบบการปกครองโดยกฎหมาย  
และนิติธรรม (2) ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
และ (3) ระบบการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ  
เพื่อเป็นต้นทุนหลักให้สังคม-รัฐ...

**ดร.เชวณะ ไตรมาศ**

ธันวาคม 2563

