



หน้าที่ของพลเมืองกับการเสริมสร้างสิทธิเสรีภาพสู่ความเป็นพลเมือง  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
Civic Duties and Strengthening of Rights and Liberties to Citizenship  
Under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

ธนาชัย สุนทรอนันตชัย  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ  
18/18 ถนนเทพรัตน ตำบลบางโคลง อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ 10540  
Tanachai Suntonanantachai  
Faculty of Law at HuachiewChalermprakiet University  
18/18 Thepparat Rd, Bangchalong, Bangplee, Samutprakarn 10540  
E-mail :golf\_tanachai@hotmail.com

ปกรณ์ ปาลวงษ์พานิช  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ  
9/1 หมู่ 5 ถนนพหลโยธิน ต. คลองหนึ่ง อ. คลองหลวง ปทุมธานี 12120  
Pakorn Palawongpanich  
Faculty of Law at Bangkok University  
9/1 Moo 5 Phaholyothin Road, Klong Nueng, Klong Luang, Pathumthani 12120  
E-mail : pakorn.palawong@gmail.com

กษมา สุขนิวัฒน์ชัย  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
1 ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200  
Kasama Sukniwatchai  
Ofce of the Council of State  
1 PhraAthit Road, Grand Palace,PhraNakorn, Bangkok 10200  
E-mail : meemee\_cc@hotmail.com

### บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นพลเมือง เพื่อทำหน้าที่พลเมืองในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ศึกษาและเสนอแนะกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่พลเมืองกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิจัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับหน้าที่

ความเป็นพลเมืองตามกรอบความเป็นพลเมือง 6 ประการประกอบด้วย รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ เคารพหลักความเสมอภาค เคารพความแตกต่าง เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพกติกา และรับผิดชอบต่อสังคม และส่วนรวม การศึกษารูปแบบของการกำหนดหน้าที่พลเมืองขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น แคนาดา และอังกฤษ ศึกษาการกำหนดตัวแบบการทำหน้าที่พลเมืองที่ทำให้การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมีความหมาย และกลไกที่ทำให้เกิดการกำหนดหน้าที่พลเมืองที่หนุนเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเป็นมาตรการและกลไกทางนโยบายหลายประการและเห็นควรมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายบางประการที่ออกมาเพิ่มเติม ได้แก่ 1) การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 2) การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ หรือสร้างความตื่นตัวให้แก่ประชาชนในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองภาคพลเมือง 3) การทบทวนมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของพรรคการเมืองที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐ และ 4) ควรมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมคิดและนำเสนอนโยบายในเวทีสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

**คำสำคัญ :** หน้าที่พลเมือง ความเป็นพลเมือง รัฐธรรมนูญ

## Abstract

The objectives of this research are to study and propose certain legal mechanisms to strengthen citizenship for performing civic duties under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), and to study and propose other related tools and measures for a balance between the performance of civic duties and the exercise of rights and liberties under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017). This study was conducted by the qualitative approach based on the documentary research. This study were described about Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and civic duties based on 6 citizenship frameworks, which consist of self-responsibility and self-reliance, respect to the principle of equality, respect to differences, respect to other people's rights, respect to rules, and social and common responsibility, forms of formulating the fundamental citizenship linked to rights and liberties in Thailand and the United States of America, Germany, Finland, Norway, Singapore, Japan, Canada and England, models of performing civic duties making the claim for rights and liberties meaningful and mechanisms



provoking civic duties and encouraging the exercise of rights and liberties under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (A.D. 2017). In this regard, the researcher has suggested as a policy measure and mechanisms for many factors and some legal measures and mechanisms should be added to promote and support the performance of civic duties in claiming for rights and liberties which are 1) Section 45 of the Organic Act on Procedures of the Constitutional Court B.E. 2561 (A.D. 2018) should be amended 2) the State should have a role in supporting the civil politics by supporting the establishment of an organization with a duty of publicizing, educating, or arousing awareness of people regarding their rights, liberties, duties and specific law should be enacted to support the establishment of this political organization 3) the existing legal measures and mechanisms used to examine the political parties' spending of budget as supported by the State should be revised and 4) the State should promote the legal measures and mechanisms which arouse the general people to recognize the importance of brainstorming and presenting the policies in the public forum independently, either at the local or national level.

**Keywords :** Civic Duties, Citizenship, Constitution

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมและกฎหมายของภาคประชาชนในหลายส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย อาทิ สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในการนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น การติดต่อสื่อสาร สิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก สิทธิรับทราบและเข้าถึงข้อมูลสาธารณะ สิทธิผู้บริโภค สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ ฯลฯ สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เหล่านี้ ยังครอบคลุมไปถึงสิทธิเสรีภาพที่ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ให้ถือว่าเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้อีกด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา 25 วรรคแรกที่บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว

การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ยังได้กำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไว้ในมาตรา 50 อันได้แก่ หน้าที่ในการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครอง

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หน้าที่ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัย หน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หน้าที่เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษา ภาคบังคับ หน้าที่รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ หน้าที่เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม หน้าที่ไปใช้สิทธิ เลือกลงหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ หน้าที่ร่วมมือ และสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม หน้าที่เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ และหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุน การทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

ในแง่แนวคิดทฤษฎีแล้ว “สิทธิ” “เสรีภาพ” และ “หน้าที่” ล้วนมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ สิทธิหมายถึงอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลคนหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการบางอย่าง บางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน หรือให้ละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า “สิทธิ” ได้ก่อให้เกิด “หน้าที่” แก่บุคคลอื่นด้วย ในทางกฎหมายมหาชน สิทธินั้นจะเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงาน ของรัฐ กระทำการ หรือไม่กระทำการใด ๆ เพื่อตนได้ทุกกรณี ในขณะที่ “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจของ บุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็น อำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง<sup>1</sup> และมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการ ใดตามความประสงค์ของตน โดยใจสมัครอันปราศจากการบังคับหรืออยู่ภายใต้อำណัติของบุคคลอื่นหรือ รัฐ<sup>2</sup> ในแง่หนึ่งอาจมองได้ว่าการมี “เสรีภาพ” คือ การที่บุคคลมีอิสระที่จะกระทำการหรือละเว้นกระทำ การใดๆ โดยไม่ได้กำหนดให้รัฐหรือบุคคลใดมีหน้าที่แต่ประการใด แต่หากมองอีกแง่แล้ว การที่กฎหมาย รับรองเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งให้แก่บุคคล ย่อมมีผลก่อให้เกิด “หน้าที่” แก่ผู้อื่นด้วยเหมือนกัน แต่ “หน้าที่” ที่เกิดขึ้นแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายรับรองเสรีภาพให้แก่บุคคลคนหนึ่งนี้ เป็นแต่เพียง “หน้าที่” ที่จะต้องเคารพเสรีภาพของเขา ผู้ทรงเสรีภาพคงมีอำนาจตามกฎหมายแต่เพียงที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่น ละเว้นจากการรบกวนขัดขวางการใช้เสรีภาพของตนเท่านั้น<sup>3</sup> ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ย่อมมีความสัมพันธ์กับหน้าที่อย่างปฏิเสธไม่ได้

<sup>1</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ อย่างเหมาะสม) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) 17.

<sup>2</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนัก พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) 47.

<sup>3</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ อย่างเหมาะสม) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) 17.

ในระบอบประชาธิปไตย มักให้ความสำคัญกับ “ความเป็นพลเมือง (citizenship)” ซึ่งหมายถึง การที่สมาชิกของสังคมนั้นมีอิสรภาพซึ่งควบคู่ไปกับความรับผิดชอบ และมี “สิทธิเสรีภาพ” ควบคู่กับ “หน้าที่” โดยบุคคลที่เป็นสมาชิกต้องมีความสามารถในการยอมรับความแตกต่างและเคารพกติกาการอยู่ร่วมกัน พร้อมทั้งมีส่วนร่วมต่อความเป็นไปและการแก้ปัญหาในสังคมของตนเอง ทั้งนี้ ปริญญา เทวานฤมิตรกุล ได้สรุป “กรอบความเป็นพลเมือง” ในระบอบประชาธิปไตย ได้ 6 ประการ กล่าวคือ<sup>4</sup>

(1) **รับผิดชอบตนเอง และพึ่งพาตนเองได้** ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และมีอิสรภาพ พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นไท คือเป็นอิสรชน ที่รับผิดชอบตนเอง และพึ่งพาตนเองได้ ไม่ยอมตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอำนาจ หรือภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของผู้ใด เด็กจะกลายเป็นผู้ใหญ่ และเป็นพลเมืองหรือสมาชิกคนหนึ่งในสังคมได้อย่างแท้จริง เมื่อสามารถรับผิดชอบตนเองได้

(2) **เคารพสิทธิผู้อื่น** ในระบอบประชาธิปไตย ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ แต่ถ้าทุกคนใช้สิทธิเสรีภาพ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเอง หรือเอาแต่ความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น หรือไม่สนใจว่าจะเกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใด ย่อมจะทำให้เกิดการใช้สิทธิเสรีภาพที่กระทบกระทั่ง จนไม่อาจที่จะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุกต่อไป ดังนั้น พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องใช้สิทธิเสรีภาพอย่างมีขอบเขต คือ เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และใช้สิทธิเสรีภาพเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 25 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

(3) **เคารพความแตกต่างในระบอบประชาธิปไตย** ได้ยึดหลักการมีเสรีภาพที่ยอมรับความหลากหลายของประชาชน ประชาชนจึงแตกต่างกันได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลือกอาชีพ วิถีชีวิต ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น เพื่อไม่ให้ความแตกต่างนำมาซึ่งความแตกแยก พลเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับและเคารพความแตกต่างของกันและกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ และต้องไม่ใช้ความรุนแรงต่อผู้ที่เห็นแตกต่างไปจากตนเอง

(4) **เคารพหลักความเสมอภาค ในระบอบประชาธิปไตย** เมื่ออำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชนทุกคน ประชาชนจึงเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน เมื่อเป็นเจ้าของประเทศร่วมกัน ทุกคนจึงเท่าเทียมกันในฐานะเจ้าของประเทศ ดังนั้น พลเมืองจึงต้องเคารพหลักความเสมอภาคและจะต้องเห็นคนเท่าเทียมกัน คือเห็นคนเป็นแนวระนาบ เห็นคนเท่าเทียมกับคนอื่น และเห็นคนอื่นเท่าเทียมกับตน

(5) **เคารพกติกาในระบอบประชาธิปไตย** ต้องใช้กติกาหรือกฎหมายในการปกครอง ไม่ใช่อำเภอใจ หรือใช้กำลัง โดยทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กติกานั้น พลเมืองจึงต้องเคารพต่อกติกา และยอมรับผลของการละเมิดกติกา ดังนั้น หากมีปัญหาหรือความขัดแย้งเกิดขึ้นก็ต้องแก้ไขโดยใช้วิถีทางประชาธิปไตย และกติกา ไม่เล่นนอกกติกา และไม่ใช้กำลังหรือความรุนแรง

<sup>4</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, 2555) 30-42.

(6) รับผิดชอบต่อสังคม และส่วนรวม ในระบอบประชาธิปไตย พลเมืองต้องตระหนักว่าตนเอง เป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคม และรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ของตน พลเมืองจึงไม่ใช่คนที่ใช้สิทธิเสรีภาพ ตามอำเภอใจ และทำให้สังคมเสื่อมหรือเลวร้ายลงไป พลเมืองจึงต้องรับผิดชอบต่อสังคม และมองตนเอง เชื่อมโยงกับสังคม เห็นตนเองเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

ในหลายประเทศได้มีพัฒนาการของการสร้างความเป็นพลเมือง โดยใช้กระบวนการจัดการศึกษา เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองทั้งการศึกษาในระบบ และศึกษานอกระบบ ดังเช่น สหรัฐอเมริกาและ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงในประเทศไทยเอง ก็มีการกล่าวถึงวิชาหน้าที่พลเมืองไว้ในหลักสูตร การศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียน ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2503 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันการให้ความสำคัญกับการ ศึกษาและปลูกฝังหน้าที่พลเมืองได้ถูกลดบทบาทลง อันส่งผลกระทบต่อคนในสังคมปัจจุบันที่ไม่เข้าใจถึง ความเป็นพลเมือง และกลับเรียกร้อง “สิทธิเสรีภาพ” เพื่อตนเอง โดยไม่พิจารณาถึง “หน้าที่” ที่ตนเอง นั้นต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำ

ดังนั้น การศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษาเพื่อพิจารณาว่า หน้าที่ของพลเมืองที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ปวงชนชาวไทยดังกล่าวเพียงพอหรือไม่ต่อ การใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยใช้ “กรอบความเป็นพลเมือง” ทั้ง 6 ประการนั้นในการพิจารณา นำไปสู่การสร้างตัวแบบของการทำหน้าที่พลเมืองที่ทำให้การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมีความหมาย ผ่านระบบ กลไกทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น มาตรการทางนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย หรือกระทั่ง หลักสูตรการจัดการศึกษาทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน และศึกษาปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้เกิดตัวแบบนั้น อาจเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จก็ได้ ตลอดจนค้นหาแนวทางเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างหน้าที่กับ สิทธิเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง และสร้างข้อเสนอแนะกลไกต่างๆ ทั้งทางนโยบายและทางกฎหมาย ที่ทำให้ เกิดการทำหน้าที่พลเมืองที่หนุนเสริมต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาและเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นพลเมือง เพื่อทำหน้าที่พลเมือง ในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. ศึกษาและเสนอแนะกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่พลเมือง กับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นพลเมืองในการทำหน้าที่พลเมืองตามขอบเขตของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนศึกษาและเสนอแนะกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่พลเมืองกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาวิจัยเอกสาร อาทิ

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ความรู้และฐานข้อมูลด้านหน้าที่พลเมืองที่เชื่อมโยงกับการใช้สิทธิเสรีภาพที่เหมาะสม
2. ได้กลไกเพื่อส่งเสริมการทำหน้าที่ของพลเมืองกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

## วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการศึกษาผ่านการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม ตลอดจนวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษากล่าวคือ

1. การศึกษาและเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นพลเมือง เพื่อทำหน้าที่พลเมืองในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับ “สิทธิ” “เสรีภาพ” “กรอบความเป็นพลเมือง” และ “หน้าที่พลเมือง” รวมถึงความเชื่อมโยงของแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว ตลอดจนศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของพลเมือง ที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่การวิเคราะห์ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้เกิดการทำหน้าที่พลเมืองได้จริงหรือไม่ โดยใช้ “กรอบความเป็นพลเมือง” 6 ประการ ได้แก่ รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ เคารพหลักความเสมอภาค เคารพความแตกต่าง เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพกติกา และรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม
2. การศึกษาและเสนอแนะกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่พลเมืองกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการกำหนดหน้าที่พลเมืองขั้นพื้นฐานในนานาประเทศ ที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแผนพัฒนาประเทศ หลักสูตร แบบเรียน เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ตัวแบบการทำหน้าที่พลเมืองที่ทำให้การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมีความหมายผ่านระบบกลไกทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น มาตรการทางนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย หรือกระทั่งหลักสูตรการจัดการศึกษาทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน และปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้เกิดตัวแบบนั้นอาจเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จ รวมทั้งศึกษาวเคราะห์แนวทางการสร้างสมดุลระหว่างหน้าที่กับสิทธิเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองเพื่อสร้างข้อเสนอแนะ

กลไกที่ทำให้เกิดการทำหน้าที่พลเมืองที่หนุนเสริมต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## สรุปผลการวิจัย

### 1. ผลการศึกษาและเสนอแนะกลไกทางกฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นพลเมือง เพื่อทำหน้าที่พลเมืองในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับหน้าที่ความเป็นพลเมืองตามกรอบความเป็นพลเมือง 6 ประการอัน ได้แก่ รับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้ เคารพหลักความเสมอภาค เคารพความแตกต่าง เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพกติกา และรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม ผู้วิจัยพบว่ากรอบความเป็นพลเมืองส่วนใหญ่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันแล้ว กล่าวคือ

(1) มีการบัญญัติไว้เป็นหลักประการสำคัญ ได้แก่ การเคารพสิทธิของผู้อื่นกับบทบัญญัติในมาตรา 50(6) และมาตรา 25 และการเคารพกติกากับบทบัญญัติในมาตรา 50(3)

(2) มีการบัญญัติไว้เป็นรายประเด็นย่อย ได้แก่ ความรับผิดชอบตนเองและพึ่งตนเองได้กับประเด็นการเข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับในมาตรา 50(4) การเคารพความแตกต่างกับประเด็นการเคารพต่อแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกับบทบัญญัติในมาตรา 34 วรรคสอง และมาตรา 258 ก.ด้านการเมือง (1) ความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม กับประเด็นการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา 50(1)) การป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 50(2)) การรับราชการทหาร (มาตรา 50(5)) การไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ (มาตรา 50(7)) การร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม (มาตรา 50(8)) การเสียภาษีอากร (มาตรา 50(9)) และการไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ (มาตรา 50(10))

(3) ไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของพลเมือง ได้แก่ เคารพหลักความเสมอภาค มีเพียงกำหนดให้เป็นสิทธิของบุคคลที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐต้องเคารพเท่านั้น

นอกจากนั้นแล้ว ยังพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังมีการบัญญัติสิทธิเสรีภาพประเภทต่าง ๆ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกต่อความเป็นพลเมือง เช่น เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ เสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในเบื้องต้นผู้วิจัยเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของพลเมืองเพื่อให้การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมีความหมายแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายบางประการที่ออกมาเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำหน้าที่ของพลเมืองในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนของข้อเสนอแนะต่อไป

**2. ผลการศึกษาและเสนอแนะกลไกและมาตรการเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการทำหน้าที่พลเมืองกับการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลการศึกษาวิจัย ดังนี้**

**2.1 รูปแบบของการกำหนดหน้าที่พลเมืองขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ** จากการศึกษาเปรียบเทียบของการกำหนดหน้าที่พลเมืองขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ มีข้อสังเกตบางประการที่น่าสนใจ ดังนี้

(1) ภูมิหลัง และความเป็นมาของประเทศมีส่วนสำคัญในการผลักดันที่ทำให้การดำเนินการตามรูปแบบของการกำหนดหน้าที่พลเมืองขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพประสบความสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นที่ต้องเผชิญกับบทเรียนอันเจ็บปวดในสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่สอง หรือประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เกิดความตื่นตัวหลังการประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษ ส่งผลให้ประเทศและองค์กรต่าง ๆ ของประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองให้รู้จักการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน และประชาชนก็ตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นพลเมืองของประเทศ ในขณะที่ประเทศไทย ภูมิหลังของการเกิดแนวคิดของการสร้างความเป็นพลเมืองนั้น มาจากการกำหนดของรัฐให้จัดการเรียนการสอนในหลักสูตร “วิชาหน้าที่พลเมือง” อันเป็นการปลูกฝังให้ประชาชน “ต้องทำ” ไม่ได้เกิดจากความตระหนัก หรือจิตสำนึก จึงทำให้การสร้างความเป็นพลเมืองไทยที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(2) จุดเด่นที่น่าสนใจของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง คือ การกำหนดให้เป็นภารกิจหลักของสังคมโดยเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) โดยถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐ และภาคประชาชน สังคม โดยที่รัฐต้องให้งบประมาณ สนับสนุน และเป็นบทบาทหลักที่ต้องดำเนินการ มีการออกกฎหมายว่าด้วยการศึกษาด้านการเมืองในระดับประเทศและระดับมลรัฐ และการจัดตั้งกลไกที่เรียกว่า “ศูนย์กลางศึกษาทางการเมือง” เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้ด้านการเมืองการปกครองให้แก่พลเมืองของประเทศ โดยมีความเชื่อมโยงและเป็นตัวกลางระหว่างพรรคการเมือง กับประชาชนทั่วไป ซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้ง “ศูนย์การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง” ในขณะที่ประเทศนอร์เวย์มีกลไกที่น่าสนใจในหลักสูตรการศึกษา กล่าวคือ การกำหนดให้ทุกโรงเรียนมี “สถานักเรียน” โดยบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาระดับชาติหรือกระทั่งประเทศฟินแลนด์ก็กำหนดให้ตัวแทนครอบครัวมีหน้าที่ร่วมออกแบบหลักสูตรกับสถานศึกษา

รวมถึงให้อิสระแก่องค์กรและสมาคมต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการจัดทำแนวทางของหลักสูตรและเนื้อหาสาระการเรียนรู้และการฝึกอบรมวิธีการสอนสำหรับครูเพื่อสอนวิชาพลเมือง

สำหรับประเทศไทยแล้ว พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แทบไม่ได้มีการบัญญัติใช้คำว่า “พลเมือง” ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเลย มีเพียงมาตราเดียวที่ปรากฏคำว่า “พลเมือง” คือ มาตรา 71 วรรคสองในหมวดหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ก.ด้านการเมือง (1) และ (2) ก็นับเป็นการกำหนดหลักการที่เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะนำไปสู่การขับเคลื่อนแนวคิดการสร้างพลเมืองให้เกิดขึ้นให้เป็นมาตรการเชิงนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายต่อไป

(3) จากการศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น แคนาดา และอังกฤษ ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญกับการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ แม้กระทั่งประเทศไทยเอง ก็มีความพยายามในการกำหนด “หน้าที่ของพลเมือง” ไว้ในหลักสูตรการศึกษา จนกระทั่งมีการจัดทำเป็น “ยุทธศาสตร์พัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง พ.ศ.2553-2561” มีการกำหนดคุณสมบัติของความเป็นพลเมืองไทยไว้ 6 ประการ ตลอดจนมีการกำหนดไว้ในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551 อย่างไรก็ตาม การกำหนดยุทธศาสตร์ฯ และหลักสูตรดังกล่าว กลับยังไม่สามารถสร้างความเป็นพลเมืองให้เกิดขึ้นทั้งระบบ เป็นเพียงการกำหนดหลักการไว้ แต่ยังไม่ได้นำไปประยุกต์ใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ สามารถทำได้เพียงบางสถานศึกษา/องค์กร หรือเพียงบางรายวิชาหรือบางกิจกรรมในหลักสูตรการจัดการศึกษา ทำให้เห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายของภาครัฐในการกำหนดให้โรงเรียน/สถาบันการศึกษา “ต้อง” สอดแทรกวิชาหน้าที่พลเมืองไว้ในหลักสูตรนั้น เสมือนเป็นการ “ยึดเย็ด” ให้ต้องทำตามนโยบายของรัฐ ทั้ง ๆ ที่จริงความเป็นพลเมืองต้องเกิดจากการหล่อหลอมของสังคมร่วมกันทั้งในและนอกห้องเรียนอย่างเป็นระบบ ดังนั้น หากแม้มีการกำหนดวิชาหน้าที่พลเมืองไว้ในหลักสูตรการศึกษา เพื่อให้นักเรียนได้เรียนเนื้อหา แต่กระบวนการหรือวิธีการจัดการศึกษารายวิชาดังกล่าว หรือรายวิชาอื่น ๆ ยังเป็นการชี้นำของผู้สอน โดยไม่ได้มุ่งให้เกิดการร่วมคิด ร่วมทำ และเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างกัน การซึมซับวิถีของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยในห้องเรียนย่อมไม่เกิดขึ้น

(4) เมื่อพิจารณาถึง “ค่านิยม” ที่ส่งผลต่อของความเป็นพลเมืองในประเทศต่าง ๆ พบว่า มี “ค่านิยมร่วม” ที่คล้ายคลึงกันหลายประการ กล่าวคือ

(4.1) การมีความตื่นรู้ ซึ่งเป็นค่านิยมที่มุ่งให้พลเมืองของประเทศต้องมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองและระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศซึ่งเชื่อมโยงกับวิถีชีวิตของตน ตลอดจนมีความตระหนักและกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าในระดับท้องถิ่น หรือในระดับชาติ

(4.2) ความรับผิดชอบต่อตนเอง และสังคม ถือเป็นค่านิยมที่มุ่งปลูกฝังให้เกิดขึ้นตั้งแต่วัยเด็ก ซึ่งสามารถสอดแทรกผ่านกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกห้องเรียน ดังจะเห็นได้จากหลายประเทศที่ให้ผู้เรียนได้ออกไปสัมผัสกับชุมชน ได้ถกเถียง แลกเปลี่ยน แสดงความคิดเห็น เพื่อหาสาเหตุและแนวทางแก้ปัญหา รวมถึงการนำเสนอโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาในชุมชน ตลอดจนการสะท้อนและเชื่อมโยงให้เห็นว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

(4.3) การเคารพสิทธิของผู้อื่น นับเป็นค่านิยมพื้นฐานสำคัญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลายประเทศได้มีการนำไปบรรจุไว้ในหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียนตั้งแต่วัยเด็ก กล่าวคือ ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ แต่ต้องไม่ใช่สิทธิเสรีภาพไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น สิทธิเสรีภาพที่มากขึ้นมาพร้อมกับความรับผิดชอบที่มากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น จึงต้องรู้จักเรียนรู้ในการอยู่ร่วมกับผู้อื่น ด้วยการประนีประนอม โดยไม่ใช่กำลังตัดสิน

(4.4) การยอมรับความแตกต่าง ถือเป็นค่านิยมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประชาธิปไตย เนื่องด้วยในสังคมทุกคนเกิดมาย่อมมีความแตกต่างกันไม่ว่าด้วยความแตกต่างในทางกายภาพ หรือกระทั่งความแตกต่างในความคิดเห็นหรือมุมมองทัศนคติ การเป็นพลเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องรู้จักเรียนรู้และยอมรับในความแตกต่างดังกล่าว และรู้จักที่จะร่วมกันกับผู้อื่นในสังคม โดยทุกคนมีเสรีภาพในการแสดงออก และได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกัน

สำหรับ “ค่านิยมต่าง” ที่พบในบางประเทศที่ส่งผลต่อการสร้างพลเมืองตามบริบทและสถานการณ์ของประเทศนั้น ๆ ผู้วิจัยเห็นว่ามีความค่านิยมที่พบในบางประเทศ เช่น การยอมรับความหลากหลายในสังคมที่เป็นพหุวัฒนธรรม ในเมืองเบอร์ลิน สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การให้ความสำคัญในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ศิลธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณีในประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของประเทศในแถบเอเชียตะวันออก การให้ความสนใจในประเด็นด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในประเทศนอร์เวย์ เป็นต้น

**2.2 ตัวแบบการทำหน้าที่พลเมืองที่ทำให้การเรียกร้องสิทธิเสรีภาพมีความหมาย** จากการศึกษา รูปแบบของการกำหนดหน้าที่พลเมืองขึ้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับสิทธิเสรีภาพในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศข้างต้นผู้วิจัยจึงสามารถสังเคราะห์ตัวแบบการทำหน้าที่พลเมืองที่ส่งเสริมให้พลเมืองสามารถเรียกร้องสิทธิเสรีภาพได้อย่างมีความหมายให้เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยมีประเด็นในการพิจารณา ดังนี้

### (1) ระบบและกลไกระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น

#### (1.1) ระดับประเทศ

1) **สถาบันการเมืองการปกครอง** กลไกสำคัญที่อยู่ในกลุ่มนี้ เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการสมาชิกของสังคมตามกฎหมายระเบียบของสังคมรูปแบบการจัดการศึกษาหรือการกระทำที่จะส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมที่สามารถเอื้อให้เกิดค่านิยมประชาธิปไตยได้

2) พรรคการเมือง มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประมวลปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ในสังคม เพื่อออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ มีหน้าที่นำนโยบายที่เสนอต่อประชาชนในค้นหาเสียงเลือกตั้งไปปฏิบัติจริงเมื่อได้จัดตั้งเป็นรัฐบาล เป็นองค์กรที่นำเสนอปัญหาและโฆษณาแนวความคิดและวิธีการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อช่วยทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงปัญหานั้นที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

3) หน่วยงานองค์กรภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ล้วนมีความสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรือกระทั่งการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในการทำงานให้เกิดขึ้นในองค์กรทั้งนี้ มีหน่วยงานองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นพลเมืองที่สำคัญ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

4) องค์กรธุรกิจเอกชน มีบทบาทสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน รวมถึงการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ควบคู่กับการประกอบธุรกิจ มีส่วนช่วยให้เกิดคุณลักษณะของความเป็นพลเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความรับผิดชอบต่อตนเองและองค์กร การเคารพสิทธิของผู้อื่น การยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง การตระหนักถึงประโยชน์ที่เกิดกับองค์กร และการเคารพกฎระเบียบของส่วนรวม

5) องค์กรไม่แสวงหากำไร มักมีรูปแบบการจัดการศึกษาหรือกิจกรรมที่ส่งเสริมคุณลักษณะความเป็นประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์เรื่องเดียวกัน เอื้อให้เกิดค่านิยมประชาธิปไตย ตระหนักถึงประโยชน์หรือผลกระทบที่เกิดกับชุมชนและประเทศ เช่น มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม มูลนิธิส่งเสริมนโยบายการศึกษา เป็นต้น

6) สื่อมวลชน มีบทบาทสำคัญในการสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง และระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในประเทศ รวมถึงการให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารที่เชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นแล้ว สื่อมวลชนก็ยังมีบทบาทสำคัญในการเฝ้าระวังและเป็นตัวกลางในการตรวจสอบและนำเสนอความไม่ถูกต้องเป็นธรรมในสังคม ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ถูกต้องเพื่อนำเสนอแก่พลเมืองอีกด้วย

## (1.2) ระดับท้องถิ่น

1) ครอบครัว มีอิทธิพลต่อการพัฒนาตัวตน บุคลิกภาพ ตลอดจนหล่อหลอมและกล่อมเกลาความคิดและทัศนคติต่าง ๆ ของเด็กที่จะมีต่อชุมชน สังคม การเมือง และวัฒนธรรม หากเป็นครอบครัวในสังคมประชาธิปไตยแล้ว มักจะเปิดโอกาสให้เด็กได้กล้าคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และกล้าแสดงออกในสิ่งที่แตกต่างออกไป โดยอยู่บนพื้นฐานของความมีเหตุผล ตลอดจนการส่งเสริมให้เด็กรู้จักถึงบทบาทหน้าที่

มีความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อครอบครัว และต่อสังคมจนกลายเป็นการดำรงชีวิตปกติ ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ช่วยขจัดเงา และนำไปสู่การพัฒนาเด็กให้มีความเป็นพลเมืองของประเทศตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป

2) **ชุมชน** ต้องพัฒนาพลเมืองในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการตนเอง และลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง โดยส่งเสริมการสร้างควมรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่พลเมืองในทุกระดับ และลดการผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งไม่สามารถบริหารจัดการได้ในทุกเรื่องให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตที่แตกต่างกันหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระที่จะออกแบบ วางแผนการพัฒนา และสร้างความเข้มแข็งด้วยตนเอง ทั้งในมิติของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอันเป็นการกระจายภาระและความรับผิดชอบไปให้พลเมืองในชุมชน องค์กรท้องถิ่นช่วยกันดูแล และรับผิดชอบ เป็นการสร้างประชาธิปไตยขั้นรากฐานของชาติจากชุมชนนั่นเอง

3) **โรงเรียนหรือสถาบันการศึกษา** มีความสำคัญต่อการบ่มเพาะและหล่อเลี้ยงเด็กและเยาวชนสามารถเป็นพลเมืองของประเทศที่ดีได้การเมืองเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแยกออกจากการศึกษาได้ การเมืองจะมีบทบาทสำคัญในการออกแบบและกำหนดทิศทางการศึกษาของประเทศว่าจะเป็นอย่างไร และต้องการให้พลเมืองของประเทศนั้นเป็นแบบใด ในทางกลับกันการศึกษาก็เป็นฐานรากสำคัญของการเตรียมความพร้อมและสร้างพลเมืองของประเทศด้วยเช่นกัน นอกจากนั้นแล้ว สถาบันอุดมศึกษาที่มี คณะครุศาสตร์ หรือคณะศึกษาศาสตร์ที่ต้องผลิตบัณฑิตที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูนั้น ต้องมีความเข้าใจในแนวคิดและหลักการของการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง เนื่องจากครูผู้สอนจะเป็นกลไกสำคัญที่มีบทบาทในการสร้างพลเมือง และมีอิทธิพลอย่างมากต่อความเชื่อ ความคิด และทัศนคติของผู้เรียน ท้ายที่สุด ผู้วิจัยยังมีความเห็นอีกว่าการจัดการศึกษาในโรงเรียน/สถาบันการศึกษาต้องไม่ละเลยชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่น ต้องทำให้ผู้เรียนได้เรียนรู้วิถีชุมชน และต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียนในท้องถิ่นของตนเอง อันสอดคล้องกับวิถีวัฒนธรรมประชาธิปไตย

### (1.3) หลักสูตรการจัดการศึกษา

1) **หลักสูตรการจัดการศึกษาในโรงเรียน/สถาบันการศึกษา** ที่ผ่านมหลักสูตรการจัดการศึกษาที่จัดขึ้นนั้นล้วนมาจากการกำหนดโดยภาครัฐ แต่ไม่ได้เกิดจากการมีส่วนร่วมหรือความตระหนักของคนในสังคม การจัดการศึกษาโดยโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาให้สอดคล้องกับการสร้างพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย จึงต้องสร้างห้องเรียนให้เป็นแหล่งเรียนรู้ร่วมกันระหว่างผู้สอนกับผู้เรียนอย่างสร้างสรรค์ เน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมแบบร่วมคิดร่วมลงมือทำ ไม่ครอบงำความคิด รับฟังและเคารพต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง รู้จักถกเถียงและอภิปรายโต้แย้งอย่างมีเหตุมีผล เพื่อให้เกิดความรู้และความคิดใหม่ ๆ จากตัวผู้เรียนเอง รู้จักและฝึกฝนทักษะในการประมวลข้อมูลข้อเท็จจริงจากหลากหลายแง่มุม เพื่อนำมาสู่การคิดวิเคราะห์สังเคราะห์และแสวงหาทางเลือกร่วมกัน สนับสนุนให้เกิดเสรีภาพในการแสดงออก ตลอดจนส่งเสริมให้รู้จักใช้เสรีภาพได้ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและสังคม

2) หลักสูตรการจัดการศึกษานอกโรงเรียน/สถาบันการศึกษา ผู้จัดการศึกษานอกระบบสามารถเป็นไปได้อย่างครบถ้วน ชุมชน หน่วยงานองค์กรของรัฐ องค์กรธุรกิจเอกชน องค์กรไม่แสวงหากำไร สถาบันการเมืองการปกครอง ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นทั้งในแง่หัวข้อของการจัด รูปแบบ การสอน วิธีการสอน ระยะเวลาการจัด รวมถึงการวัดและการประเมินผลซึ่งขึ้นอยู่กับผู้จัด โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของผู้เรียนแต่ละกลุ่ม หรือกรณีของสื่อมวลชนก็เป็นการศึกษาในรูปแบบตามอัธยาศัยซึ่งผู้ที่สนใจสามารถเรียนรู้ด้วยตนเองผ่านสื่อต่าง ๆ ตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส

### 2.3 ปัจจัยเงื่อนไขที่ทำให้ตัวแบบข้างต้นอาจเป็นรูปแบบที่ประสบความสำเร็จได้

(1) พลเมืองมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองและมีความตื่นรู้ เป็นปัจจัยที่ต้องเกิดขึ้นจากตัวประชาชนของประเทศนั้น ๆ ดังนั้น หากประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองประเทศ ก็ไม่สามารถมีความตื่นรู้ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมตัดสินใจ และร่วมลงมือทำในระบบการเมืองการปกครองได้ ประชาชนในประเทศก็ไม่อาจก้าวเข้าสู่ความเป็นพลเมืองได้

(2) เมืองค์กรหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบด้านการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองเป็นการเฉพาะ ในหลายประเทศที่มีการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองอย่างประสบความสำเร็จ อย่างกรณีสหรัฐอเมริกา และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ล้วนเมืองค์กรและหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบด้านการศึกษาพลเมืองเป็นการเฉพาะ ซึ่งที่ผ่านมามาประเทศไทยยังมีได้เมืองค์กรใดที่เป็นหน่วยงานหลักที่ครอบคลุมทั้งการศึกษาในห้องเรียน และนอกห้องเรียน แต่ยังเป็นลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มองภาพรวมของการจัดการศึกษาตั้งแต่วัยเด็กจนกระทั่งตลอดชีวิต

(3) ผู้จัดการศึกษา ครูและผู้บริหารสถานศึกษาตระหนักในหน้าที่ของความเป็นพลเมือง รวมถึงมีองค์ความรู้ในกระบวนการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง การจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้จัดการศึกษาที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญและตระหนักถึงหน้าที่ของความเป็นพลเมืองเสียก่อน เพื่อให้การถ่ายทอดสู่ผู้เรียนนั้นเป็นไปตามธรรมชาติและตามวิถีวัฒนธรรมประชาธิปไตย นอกจากนั้นแล้ว ควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ และใช้เทคนิควิธีการสอนต่าง ๆ ที่หลากหลายสอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นที่จะต้องฝึกฝนเพื่อให้มีประสบการณ์เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ

(4) ชุมชนและท้องถิ่นให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง ต้องมุ่งเน้นบทบาทของชุมชนและท้องถิ่นให้มีอำนาจในการจัดการตนเอง และลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง การจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองก็เช่นเดียวกัน ก็มีความมุ่งหมายที่ต้องให้ชุมชนและท้องถิ่นให้ความสำคัญและมีส่วนร่วม เพื่อให้พลเมืองในแต่ละท้องถิ่นเกิดความรัก และหวงแหน ตลอดจนมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง

(5) ภาครัฐต้องสนับสนุนพรรคการเมืองหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งเสริมความเป็นพลเมือง การสร้างความเป็นพลเมืองมิได้เป็นเพียงแค่หน้าที่ขององค์กรหน่วยงานภาครัฐ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ต้องส่งเสริมให้องคาพยพและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ในสังคม ได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการจัดการ ดังจะเห็นได้จากในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ที่รัฐสนับสนุนงบประมาณให้แก่พรรคการเมือง และสามารถจัดตั้งมูลนิธิภายใต้การสนับสนุนของพรรค

## 2.4 กลไกที่ทำให้เกิดการทำหน้าที่พลเมืองที่หนุนเสริมการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(1) กลไกภาครัฐและภาคเอกชนที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาในระบบ ซึ่งเริ่มตั้งแต่กระทรวง ศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม โรงเรียนของรัฐ โรงเรียนเอกชน วิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาภาครัฐและเอกชน และสถานศึกษาต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาในระบบ กลไกกลุ่มนี้จึงมีความสำคัญที่จะเป็นเครื่องมือในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ด้านพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตยให้กับผู้เรียน

(2) กลไกภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และครอบครัวที่ทำหน้าที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ปัจจุบันกลไกที่ทำหน้าที่จัดการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัยนั้นมีหลายหน่วยงาน องค์กร และกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากลไกที่จัดการศึกษาในระบบ โดยกลไกนี้ถือว่ามีหน้าที่ในการหนุนเสริมการจัดการศึกษาเพื่อการสร้างพลเมืองที่อาจไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษา หรือจบการศึกษาในระบบไปแล้ว ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สถาบันพระปกเกล้า สภาก่อร่างชุมชน มูลนิธิส่งเสริมนโยบายการศึกษา มูลนิธิคอนราด-อเดนาัวร์ ประเทศไทย การจัดการศึกษาแบบโฮมสคูล เป็นต้น โดยทำหน้าที่ทั้งในแง่ของการจัดกิจกรรมสร้างความรู้ ความเข้าใจ การเผยแพร่ การนำเสนอ การฝึกอบรมสัมมนา หรือการสอนนอกระบบการศึกษา

(3) กลไกสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาตามอัธยาศัย ถือเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน เนื่องจากประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างรวดเร็ว ง่าย และมีอิทธิพลต่อความคิดของคนในสังคม ซึ่งหากสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองระบอบการปกครอง รวมถึงนำเสนอข้อมูลที่สำคัญ ช่วยเสริมสร้างให้พลเมืองของประเทศรู้เท่าทัน และมีความตื่นรู้ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

### ข้อเสนอแนะ

#### 1. มาตรการและกลไกทางนโยบาย

ผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 71 วรรคสอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น รัฐมีความจำเป็นที่ต้องวางนโยบาย และแนวทางการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ทั้งระบบ โดยพิจารณาถึงผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรมีมาตรการและกลไกทางนโยบาย ดังนี้

(1) ส่งเสริมให้มี “ศูนย์กลางศึกษาทางการเมือง” ของรัฐหรือเอกชน เพื่อทำหน้าที่ออกแบบดำเนินการ และติดตามผลการจัดการศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง โดยมีภารกิจครอบคลุมทั้งการศึกษาในระบบนอกระบบ และตามอัธยาศัย

(2) รัฐต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับ “การเมืองภาคพลเมือง” ที่พัฒนามาจากความเป็นพลเมือง ผู้ตื่นรู้ที่รวมตัวกัน พึงส่งเสริมให้เกิดการสื่อสารสาธารณะ มีกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน และเกิดกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement) ได้ โดยรัฐไม่ปิดกั้น ตลอดจนส่งเสริมความรู้และสร้างกลไกในการต่อต้านการทุจริตโดยทั่วไป เพื่อช่วยกันชี้เบาะแสการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม กล่าวคือ ภาครัฐต้องจัดทำช่องทาง การแจ้งเบาะแสให้ประชาชนอย่างสะดวกและทันสมัย โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ในขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนผู้แจ้งเบาะแสอย่างรัดกุม รวมทั้งภาครัฐต้องส่งเสริมให้มีความตระหนักและกระตือรือร้นในการสอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการให้รางวัล เป็นต้น

(3) ส่งเสริมให้ส่วนราชการต้องบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผน ร่วมติดตามตรวจสอบ และร่วมพัฒนางานให้ก้าวหน้า

(4) ทบทวนและกำหนดเป้าหมายของความเป็นพลเมืองไทยที่ชัดเจน สามารถปฏิบัติได้ โดยพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการสร้างการเรียนรู้ให้เหมาะสมทั้งในระบบ และนอกระบบ และกลไกที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง

(5) สนับสนุนให้สื่อมวลชนสื่อสารข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง ไม่ควรจำกัดสิทธิหรือคุกคามสื่อมวลชน หากการนำเสนออยู่กรอบของกฎหมาย โดยรัฐอาจจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐในการสนับสนุน

(6) ส่งเสริมให้ส่วนราชการทำงานร่วมกับภาคประชาสังคม และชุมชนเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการได้รับรู้ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน อันนำไปสู่การขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐ

(7) สร้างพื้นที่ให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสร่วมคิด วิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น รวมถึงนำเสนอข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ทั้งในพื้นที่โรงเรียน และพื้นที่อื่น ๆ อย่างเหมาะสม

(8) ในด้านหลักสูตรและการจัดการเรียนการสอนในระบบ ต้องมุ่งเน้นใน 3 เรื่องหลัก กล่าวคือ

(8.1) ต้องทำให้ผู้เรียนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และความรู้ความเข้าใจในสิ่งรอบตัวไม่ว่าจะเป็นนิติเศรษฐกิจ มิติสังคม มิติวัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กับผู้เรียน

(8.2) ต้องสร้างให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะและทักษะส่วนบุคคลที่จำเป็นต่อวิถีการดำรงชีวิตในระบอบประชาธิปไตย เช่น การคิดสร้างสรรค์ การคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล การมีความอดทนและมีวุฒิภาวะทางอารมณ์ ความรับผิดชอบต่อตนเอง เป็นต้น

(8.3) ต้องสร้างให้ผู้เรียนมีคุณลักษณะและทักษะในการอยู่ร่วมกันกับผู้อื่น เช่น การเคารพสิทธิของผู้อื่น การยอมรับในความแตกต่าง การรู้จักรับฟังความคิดเห็น ความรับผิดชอบต่อสังคม การเคารพกฎระเบียบของสังคม เป็นต้น

## 2. มาตรการและกลไกทางกฎหมาย

ในเบื้องต้นผู้วิจัยเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นตัวแบบการทำหน้าที่ของพลเมืองในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพที่มีความหมายที่ดีแล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายบางประการที่ออกมาเพิ่มเติม เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำหน้าที่ของพลเมืองในการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ได้แก่

(1) ความผูกพันของหน้าที่ของรัฐต่อหน้าที่พลเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ความสำคัญของหน้าที่ของพลเมืองโดยการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้สิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของปวงชนชาวไทยได้รับรองอย่างเป็นรูปธรรมโดยการกำหนดหมวด 5 หน้าที่ของรัฐขึ้น โดยไม่ใช่เป็นเพียงการกำหนดให้ปวงชนชาวไทยมีหน้าที่เท่านั้นแต่ยังคงกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการที่สอดคล้องกันด้วย โดยเฉพาะมาตรา 51 ที่ให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนในการติดตามและเร่งรัดการดำเนินการรวมถึงการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ได้ แต่มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการใช้สิทธิของประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐกลับกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนที่ซับซ้อนและมากมาย และต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น เพื่อให้มาตรา 51 สามารถเกิดผลได้เป็นรูปธรรม ควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยการลดระยะเวลาและขั้นตอนที่ประชาชนต้องดำเนินการให้น้อยลง และเพิ่มสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการหรือปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนได้ประโยชน์ในสิทธิเสรีภาพของตน

(2) รัฐควรมีบทบาทในการสนับสนุนการเมืองภาคพลเมือง โดยการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ ให้ความรู้ หรือสร้างความตื่นตัวให้แก่ประชาชนในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน โดยอาจเป็นการจัดตั้งในรูปของกองทุนหรือมูลนิธิที่ให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาทในการดำเนินการ โดยภาครัฐจะสนับสนุนโดยการให้เงินมาดำเนินการเท่านั้น แต่ไม่เข้ามา

แทรกแซงเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ของกองทุนหรือมูลนิธิ อาจกำหนดให้กองทุนหรือมูลนิธิอาจขอความร่วมมือกับพรรคการเมืองต่าง ๆ มาเพื่อสนับสนุนไม่ว่าใน ส่วนของเงินอุดหนุนหรือส่งบุคลากร มาช่วยกันทำประโยชน์แก่สังคมโดยการผลิตเปลี่ยนหมุนเวียนกัน มาให้ความรู้อบรมแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็น องค์กรของภาคประชาชนอย่างแท้จริงไม่เข้าข้างพรรคใดพรรคหนึ่ง ส่งเสริมให้ประชาชนชนตระหนักรู้ ถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่พลเมืองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในภาคการเมืองโดยการสนับสนุนของรัฐ จึงสมควรมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองภาคพลเมืองดังกล่าว โดยรัฐต้องเข้ามาสนับสนุน เงินงบประมาณให้แก่องค์กร เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนที่อยากเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความรู้แก่ ประชาชนโดยไม่เลือกว่าเป็นการดำเนินการของพรรคใด

(3) แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายที่กำหนดให้รัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสนับสนุน เงินอุดหนุนพรรคการเมืองผ่านกองทุนพัฒนาการเมือง เพื่อให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมือง อยู่แล้ว แต่กลับพบว่าบทบาทของพรรคการเมืองที่ผ่านมาส่วนใหญ่ ไม่ได้พัฒนาตนเองให้เป็นสถาบัน ทางการเมืองที่ส่งเสริมและพัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเลย ในยุคหนึ่งพรรคการเมืองขนาด เล็กที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจึงกลายเป็นแหล่งแสวงหาประโยชน์ของผู้บริหารพรรค โดยไม่มีการดำเนิน กิจกรรมทางการเมือง และทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณไป ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนมาตรการและกลไก ทางกฎหมายที่มีอยู่ที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของพรรคการเมืองที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐ

โดยหากพรรคการเมืองไม่ดำเนินการนำเงินงบประมาณไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด นอกจากจะเรียกเงินอุดหนุนคืนหรือลดการจัดสรรเงินอุดหนุนแล้ว ควรจะมีมาตรการทางกฎหมายเชิง ลงโทษในการปรับพรรคการเมืองและ/หรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง นอกจากนั้น ควรมีมาตรการ และกลไกในการส่งเสริมให้ภาคประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของพรรคการเมือง ได้ด้วย

(4) ควรมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของ การร่วมคิดและนำเสนอนโยบายในเวทีสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กล่าวคือ ในระดับท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงการพัฒนาท้องถิ่นใด ๆ ต้องนำเสนอวิธี การในการดำเนินการโครงการนั้นแก่ประชาชนในพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร อันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้ประชาชนได้คิดวิเคราะห์บนพื้นฐานข้อเท็จจริงนั้น และนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ เสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมนั้นอย่างเหมาะสม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ปิดกั้นประชาชน ส่วนในระดับประเทศนั้น หากรัฐมีโครงการ ใดที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า โครงการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนระบบ รางชานเมือง โครงการก่อสร้างเขื่อน ฯลฯ รัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ



ต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งอาจจะเป็นประชาชนทั่วประเทศ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันเป็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ อันจะไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างเหมาะสมต่อไป การดำเนินมาตรการเหล่านี้จะเป็นการสร้างการยอมรับจากภาคประชาชนให้โครงการนั้น ๆ มีความยั่งยืน เพราะประชาชนจะมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่วมกันในโครงการต่างๆ ที่ผ่านการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมของตนเอง ในขณะเดียวกันสำหรับแง่มุมของการรับรู้ถึงความเป็นพลเมืองนั้น ยังเป็นการสร้างให้ประชาชนตระหนักว่าตนมีหน้าที่ของความเป็นพลเมืองในการตรวจสอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ และรัฐเองก็ต้องให้ความสำคัญถึงสิทธิแห่งความเป็นพลเมืองของประชาชนด้วย สำหรับกลไกที่จะส่งเสริมให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการต่างๆ ของรัฐนั้น เป็นกลไกที่ถูกกำหนดเอาไว้แล้วในกฎหมายหลายฉบับ เช่น การทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่สิ่งที่สำคัญที่สุดคือความจริงจังที่จะต้องมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีอยู่ให้มากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการเมือง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, *รายงานสรุปผลการเสวนา หัวข้อ “การเรียนรู้เพื่อสร้างพลเมืองดี ในวิถีประชาธิปไตย”* คณะกรรมการการเมือง สถาบันบัญญัติแห่งชาติ (1 กุมภาพันธ์ 2565) <[https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext76/76976\\_0001.PDF](https://www.senate.go.th/document/mSubject/Ext76/76976_0001.PDF) >.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, *ความเป็นพลเมืองในประเทศไทย Citizenship in Thailand*. เอกสารเผยแพร่ในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 13 ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ วันที่ 22-24 มีนาคม 2555, หน้า 6-7.
- ทองหล่อ วงษ์อินทร์ และชูชีพ เบี้ยคนอก, “หลักสูตรการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองไทย” (2560)9:2 *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี*.
- ทิพย์พพร ตันตีสุนทร, *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2555).  
\_\_\_\_\_, *การสร้างพลเมืองมีอยู่ทั้งในระบบโรงเรียนและสังคม. บทความในแนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย (Civic Education)* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557).
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, *การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, 2555).
- พิณสุดา สิริธรงค์ศรี และคณะ, “การพัฒนาการศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง” (2560)31:100 *วารสารสุทธิปริทัศน์*.
- เลิศพร อุดมพงษ์, *การศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง (Civic/Citizenship Education) ในการส่งเสริมบทบาทของ ภาคพลเมืองในการเมืองระบบตัวแทน: แนวทางที่ยั่งยืนผ่านประสบการณ์จากต่างประเทศ.* (1 กุมภาพันธ์ 2565) <[http://www.kpi.ac.th/media\\_kpiacth/pdf/M8\\_272.pdf](http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M8_272.pdf)>.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, *รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ* (ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538).
- วิชัย ตันศิริ และคณะ, *แนวทางการศึกษาเพื่อสร้างพลเมืองในสังคมประชาธิปไตย (Civic Education)* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2557).
- ศรัณยู หมั่นทรัพย์, *การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง: รากฐานของการเมืองภาคพลเมือง* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2551).



สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548).

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา. *รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเป็นพลเมือง* (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ, 2559).

Berlach, R., "Citizenship Education: Australian And Singaporean Perspectives" (1996) 21:2 *Australian Journal Of Teacher Education*.

Borhaug, K., "Norwegian Civic Education-Beyond Formalism?" (2010) 9:1 *Journal of Social Sciences Education*.

Center for Civic Education, *National Standards for Civics And Government* (Woodland Hills, CA: Center for Civic Education, 2010).

Faulks, K., *Citizenship* (London: Routledge, 2000).

Gearon, L. & Ian, D., *Learning to Teach Citizenship in The Secondary School: A companion to school experience* (New York: Routledge, 2015).

Ministry of Education and Culture, *Education and Research 2011–2016: A development plan Reports of the Ministry of Education and Culture, Finland 2012:3* (Espoo: KopijyväOy, 2012).

Ministry of Education. *2014 Syllabus Character and Citizenship Education Primary* (Singapore: Ministry of Education, 2014).

Pancer, M. S., *The psychology of citizenship and civic engagement*. (New York: Oxford University Press, 2015).

Petrovic, J. E., & Kuntz, A. M., *Citizenship education around the world: Local contexts and global possibilities* (New York: Routledge, 2014).