



## การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเริ่มมีการประกาศใช้ตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้พระราชทาน “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้นจำนวน ๒๐ ฉบับ ซึ่งทุกฉบับล้วนมีหลักการที่ตรงกันประการหนึ่ง คือ **ประชาชนชาวไทยจะเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”** ทั้งนี้ แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนจะมีได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าที่ควร แต่เมื่อกระแสความเป็นประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทย ก็ทำให้ประชาชนรู้ถึงการที่ตนควรที่จะมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น อันนำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทยดังจะเห็นได้ชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญ **ทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย** เพื่อจะกำหนดทิศทางการเมืองของประชาชนเอง และของประเทศชาติ โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือบทบาทในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้หลายวิธี ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจึงมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายประการ

ในการนี้ เพื่อให้ทราบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมาย และมีพัฒนาการ เงื่อนไข พื้นฐาน ระดับชั้น ประโยชน์ รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้มากน้อยเพียงใด จึงขอนำเสนอบทความ เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” ดังนี้

\* นักศึกษาวิทยาลัยสหวิทยาการ สาขาสหวิทยาการสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับนายวรงค์ ถ้ำเลิศ (นักศึกษาดิจิทัลประจำกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๑ – ๓ สิงหาคม ๒๕๖๑).



## ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

**“การมีส่วนร่วม” (Participation)** ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับอ็อกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามการมีส่วนร่วมไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วมกับคนอื่นในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า “การมีส่วนร่วม” ส่วนใหญ่จะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย” (Apathy) ฉะนั้น คำว่าการมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจและความห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อีกอย่างว่า หมายถึง “การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกันที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม รวมถึงมีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วม ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและการปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน”<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครีย์ตัน สมาชิกของสภาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน”<sup>๓</sup>

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม”<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup>เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดการงาน. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐. น. ๑.

<sup>๓</sup>เจมส์ แอล เครีย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑. น. ๓.

<sup>๔</sup>บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘. น. ๑๕.



**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะ ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ว่าหมายถึง “การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น การให้คำแนะนำปรึกษาในการร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน”<sup>๔</sup>

**นางสาวปัทมา สุกก่าปัง** นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง “การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การดำเนินการด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งในการปฏิบัติการติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น”<sup>๖</sup>

### พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยในอดีต<sup>๗</sup>

สำหรับพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในอดีต สามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ระยะ ดังนี้

**ระยะที่ ๑** ในช่วงระยะเวลากว่า ๔๐ ปี ของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๑๙) เป็นยุคที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย คือ “การเลือกตั้ง” ขณะที่การมีส่วนร่วมอื่น ๆ เกิดขึ้นน้อย และมักเป็นเรื่องของการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือเดินขบวน เช่น การมีส่วนร่วมของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเรียกร้องมหาวิทยาลัยคืนจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน (พ.ศ. ๒๔๙๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างขบวนการสันติภาพ การเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง (พ.ศ. ๒๕๐๐) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาล (๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (พ.ศ. ๒๕๑๓) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินและการครอบครองที่ดิน (พ.ศ. ๒๕๑๗) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล (พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๑๙)

**ระยะที่ ๒** ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี ต่อมา (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๓๙) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี

<sup>๔</sup>คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส, ๒๕๔๕.

<sup>๖</sup>บรรศักดิ์ อูวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๔. น. ๑๘.

<sup>๗</sup>ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒. น. ๓๗-๕๕ และ น. ๘๕-๙๓.



(พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ลาออก (พ.ศ. ๒๕๒๓) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชาติไทยตามนโยบาย ๖๖/๒๓<sup>๔</sup> และที่สำคัญคือ เหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในเดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ ซึ่งผู้นำกระบวนการและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐบาลกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงจนนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยเพิ่มเติมหมวด ๑๒ ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ซึ่งมีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ส.ส.ร. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร. ประเภทนักวิชาการ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช ๒๕๔๐) เป็นครั้งแรก

**ระยะที่ ๓** ในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีถัดมา (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๙) เป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมให้ข้อมูล การให้คำปรึกษาหารือ การตัดสินใจ การติดตามตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน และการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของ บริษัท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ อันมีผลทำให้แผนการนำ กฟผ. กระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต้องยุติลง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และมีหลายกรณีที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ที่มีผลงานอันถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง

<sup>๔</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๖๖/๒๕๒๓ หรือคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๒๓ หรือคำสั่งที่ ๖๖/๒๓ เป็นคำสั่งรัฐบาลไทยที่กำหนดนโยบายสำคัญในการต่อสู้กับการก่อการกำเริบคอมมิวนิสต์ช่วงปลายสงครามเย็น คำสั่งดังกล่าวออกเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ และลงนามโดยนายกรัฐมนตรี (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) คำสั่งนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากทำทัฬหายุทธที่ดำเนินมาแต่รัฐบาลฝ่ายขวา (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๐) มาสู่สายกลางมากขึ้น ซึ่งให้ความสำคัญกับมาตรการทางการเมืองเหนือการปฏิบัติทางทหารอย่างเป็นทางการ คำสั่งนี้กำหนดให้มีการจัดการความยุติธรรมทางสังคม และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและกระบวนการประชาธิปไตย มีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมสอดคล้องกับคำสั่งอนุญาตให้ผู้แปรพักตร์ผลของกระบวนการก่อการกำเริบ ซึ่งเมื่อประกอบกับการเสื่อมลงของการสนับสนุนจากต่างชาติ นำไปสู่การเสื่อมลงของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑, จาก (<https://prachatai.com/journal/2017/01/69790>).



สำหรับเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่สำคัญในช่วงระยะนี้ถือเป็นยุคประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น คือ การที่ประชาชนออกมาเรียกร้องให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ลาออกจากตำแหน่ง และมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อยู่ จนเป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ และเหตุการณ์ทางการเมืองล่าสุดที่ถือว่าประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ เหตุการณ์ทางการเมืองซึ่งเริ่มในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีการประท้วงรัฐบาลรักษาการของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร จนกระทั่งในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักการและเหตุผลของบทบัญญัติร่างรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงร่างรัฐธรรมนูญและความหมายโดยผ่านทางสื่อต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญด้วยการเสนอแนะข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ได้เผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ โดยสรุปในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญได้โดยสะดวกและเป็นการทั่วไป อีกทั้งยังจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพิ่มเติมอีกประเด็นหนึ่งเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในคราวเดียวกันด้วย จากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม และดำเนินการตามขั้นตอนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐

### เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑</sup>

เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมได้นั้น ในทางวิชาการได้กำหนดไว้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ โดยไม่มีการบังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการคุกคาม การระดม และการว่าจ้าง

<sup>๑</sup> อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๖, น. ๑๖.



๒. ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคต่อกัน โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓. ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

## ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑๐</sup>

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ ซึ่งมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ดังนี้

**๑. ระดับการให้ข้อมูล** เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน มีวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสารและการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ

**๒. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน** เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

**๓. ระดับการปรึกษาหารือ** เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

**๔. ระดับการวางแผนร่วมกัน** เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนให้ความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการต้องเหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง รวมไปถึงการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

**๕. ระดับการร่วมปฏิบัติ** เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

**๖. ระดับการควบคุมโดยประชาชน** เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสาร

<sup>๑๐</sup>อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๙-๓๐.



เกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวว่าทำให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการลงประชามติ มีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

### ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑๑</sup>

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

**๑. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น** เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

**๒. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง** แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

**๓. การสร้างฉันทามติ** การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน อีกทั้งสามารถช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยทำให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

**๔. การนำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น** การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น ประชาชนก็อยากที่จะเห็นผลลัพธ์ในทางปฏิบัติและยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

**๕. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด** เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถเข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการจะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

**๖. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม** เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

**๗. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน** เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม สาธารณชนจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวลและมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

<sup>๑๑</sup> อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, น. ๒๑-๒๕.



๘. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

### สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้เป็นจำนวนมากและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งประเด็นหลักที่สำคัญ คือ สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติคำว่า “มีส่วนร่วม” ไว้ถึง ๒๒ ครั้ง มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติไว้ ๙ ครั้ง แต่เป็นรองจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่บัญญัติไว้ ๓๔ ครั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในหลายเรื่อง ดังมีสาระสำคัญโดยสรุปได้ ดังนี้<sup>๑๒</sup>

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย กล่าวคือ ประชาชนมีเสรีภาพในการเสนอและแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น รวมทั้งมีสิทธิในข้อมูลข่าวสารและร้องเรียน โดยมีสิทธิรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ตลอดจนมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการและปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ยังมีเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม โดยประชาชนมีเสรีภาพในการร่วมชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ สามารถรวมกันเป็นสมาคม สหภาพหรือองค์กรต่าง ๆ ได้ และมีสิทธิชุมนุม คือ ชุมนุมมีสิทธิอนุรักษ์ฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการจัดการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>๑๓</sup>

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทย โดยประชาชนมีส่วนร่วมตามหน้าที่ของปวงชนชาวไทย<sup>๑๔</sup> ดังนี้

๒.๑ พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

<sup>๑๒</sup>สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วุฒิสภากับรัฐธรรมนูญฯ ๒๕๕๐ และความรู้ในวงงานรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอส.เอ็ม.ซี คอร์เนอร์ จำกัด, ๒๕๕๔ น. ๑๑๗-๑๒๑.

<sup>๑๓</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย.

<sup>๑๔</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย.





๒.๒ ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒.๓ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

๒.๔ เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ

๒.๕ รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๖ เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม

๒.๗ ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ

๒.๘ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม

๒.๙ เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๑๐ ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ

**๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวนโยบายแห่งรัฐ** กล่าวคือ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ ๆ<sup>๑๔</sup> ดังนี้

๓.๑ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มีมาตรการเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต

๓.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา และการเผยแพร่หลักธรรมของพระพุทธศาสนา โดยต้องมีมาตรการและกลไกป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลาย และต้องส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

๓.๓ ส่งเสริมให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๓.๔ ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

๓.๕ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้ รัฐต้องพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบต่อประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ

<sup>๑๔</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ.



ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยรัฐพึงใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

#### ๔. การมีส่วนร่วมทางโดยตรงของประชาชน ได้แก่

๔.๑ การเสนอร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงได้ โดยสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย<sup>๑๖</sup>

๔.๒ การเสนอข้อบัญญัติหรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๗</sup>

๔.๓ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งนี้ จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐไม่ได้<sup>๑๘</sup>

๔.๔ การออกเสียงประชามติ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้อำนาจในการออกเสียงประชามติในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้มีการออกเสียงประชามติและกรณีการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

### สภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>๑๙</sup>

๑. โครงสร้างกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ เนื่องจากกฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องยังขาดกฎหมายลูกออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

<sup>๑๖</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓.

<sup>๑๗</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๔.

<sup>๑๘</sup>โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๕ และมาตรา ๒๕๖.

<sup>๑๙</sup>ปัทมา สุปกาปิง, การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา, เอกสารวิชาการ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา>



๒. กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งออกมาก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้ขาดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ออกมาก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาสาระยังไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ซึ่งยังขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และการมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแล ทำให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายขาดเอกภาพไม่เป็นระบบหรือมีมาตรฐานเดียวกัน

๓. ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ การปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงยึดข้อกฎหมายซึ่งบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

๔. การขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วม เนื่องจากการขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่ภาคประชาชนพยายามเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่ภาครัฐมักจะอ้างความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎระเบียบซึ่งยังมีได้พัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ถือเป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕. ทศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกัน เนื่องจากทศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน ทำให้มีการใช้และตีความ “การมีส่วนร่วม” ในมิติที่แตกต่างกันและทำให้เข้าใจถึงความหมายที่แท้จริงต่างกันออกไป

## บทสรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันนั้น จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะเป็นนักศึกษาฝึกงานที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พบว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในหลาย ๆ กรณี อาทิ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาจำนวนหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น “ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....” เสนอโดย นางถวิลวดี บุรีกุล กับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนรวม ๑๑,๗๑๐ คน<sup>๒๐</sup> โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะและได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับ

<sup>๒๐</sup>ข้อมูล ณ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑, สืบค้นข้อมูลความเคลื่อนไหวของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนได้จากเว็บไซต์รัฐสภาไทย (การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย) [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/main.php?filename=propose\\_law](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=propose_law).



บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ที่บัญญัติรับรองให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ รวมทั้งสิทธิในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ประกอบกับมาตรา ๕๗ ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ดำเนินการและได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพด้วย รวมทั้งมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนา ประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงตลอดทั้งการตัดสินใจ ทางการเมืองและการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน อันสะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงอย่างแท้จริง

ดังนั้น การเพิ่มขึ้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นี้เป็นส่วนหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดียิ่งขึ้น ซึ่งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) อันเป็นแผนพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ก็ได้พยายามเน้นให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารจัดการภาครัฐ การติดตามและตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานและ งบประมาณของภาครัฐ กระบวนการตรากฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ที่ดี ยุทธศาสตร์ชาติที่ดี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดี รวมทั้งแผนการปฏิรูป ประเทศด้านต่าง ๆ แล้ว แต่ก็ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละประเด็นตามที่กฎหมาย และแผนต่าง ๆ กำหนดที่เป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนถึง สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตาม โดยใช้เครื่องมือและภาษาที่เข้าใจง่ายให้มากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารทุกด้าน รวมทั้งควรให้ความสำคัญอย่างจริงจังกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นการรับฟังการแสดงความคิดเห็นและการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชน ตลอดจนลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม นอกจากนี้ ควรให้ความสำคัญกับการปลูกฝัง และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงให้มากขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อย่างต่อเนื่อง โดยไม่จำกัดเพศและอายุ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทของตนในการกำหนด ทิศทางในการบริหารประเทศและไม่มองว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัวอีกต่อไป อันจะเป็นรากฐานสำคัญ ในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยต่อไปในอนาคต **๑**