

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สะท้อนในเนื้อหา รัฐธรรมนูญ ศึกษาการพัฒนาสถาบันและกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานและบรรทัดฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาความเชื่อมโยงของกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการใช้ช่องทางและกลไกรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การเรียกร้องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงการเสนอกฎหมาย และการเรียกร้องถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐ และศึกษาศักยภาพของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายตามกลไกรัฐธรรมนูญ

คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร โดยการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์รัฐและสังคมในกระบวนการพัฒนาและนโยบาย พิจารณาการเติบโตของภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่และการปรับเปลี่ยนของภาครัฐเพื่อตอบสนองภาคประชาชน

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเนื้อหาส่งเสริมและรับรองสิทธิในการพัฒนาที่ชัดเจนกว่าในอดีต แต่ก็ยังเป็นผลจากความคิดที่ไม่ชนะหรือแพ้กันโดยเด็ดขาดระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษ์ ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะพบปัญหาช่องว่างระหว่างหลักการในรัฐธรรมนูญกับที่เกิดขึ้นจริง มีปัญหาอุปสรรคอันดับแรกคือการตีความเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญที่แสดงออกในกฎหมายประกอบทั้งหลาย รัฐธรรมนูญถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งการมีส่วนร่วม เพราะมีการวางแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ชัดเจนที่สุดเท่าที่ผ่านมา โดยที่มีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมกระจายอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ระบบตัวแทนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นและรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านกลไกต่างๆ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐ การแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาทกับรัฐ โดยที่กลไกที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ค่อนข้างมากเป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางอ้อม โอกาสที่ประชาชนจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกการบริหารงานของภาครัฐ และกลไกทางนิติบัญญัติโดยตรงมีค่อนข้างจำกัด

โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญได้สร้างนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมขึ้นในการเมืองไทยหลายส่วน แต่เมื่อประเมินนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมตามกลไกต่างๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาแล้วพบว่าแท้จริงแล้วกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เป็นนวัตกรรมเหล่านั้นเปิดโอกาสเพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน

ระดับของการรับรู้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ การรับฟังความคิดเห็นเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับกระบวนการนโยบาย แต่การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้จริงแล้ว การรับฟังความคิดเห็นมักจะเป็นองค์ประกอบของกระบวนการตัดสินใจร่วมกันของภาครัฐและภาคประชาชน ฉะนั้น การมีส่วนร่วมจะมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมได้จะต้องเข้าไปถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ 2 ระดับ คือการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในระดับคณะกรรมการด้วย และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติการเสนอกฎหมายจะเป็นผลหรือไม่ก็ไม่มีหลักประกันอะไร เพราะร่างกฎหมายจะเข้าไปอยู่ในมือของนักการเมืองในที่สุด ด้วยเหตุนี้ ประชาชนยังคงต้องการมาตรการอื่นๆ ประกอบด้วย เพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นของคนในสังคมและนักการเมือง

ในช่วงเวลา 5 ปีภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญกิจกรรมหลักต้นนโยบายและเร่งรัดการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแล้วแต่ได้รับแรงบันดาลใจจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ แม้แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพหรือร่างพระราชบัญญัติการศึกษาซึ่งมาจากการผลักดันของรัฐบาลก็ระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ลักษณะการใช้รัฐธรรมนูญโดยกลุ่มต่างๆ ในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย และการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการพัฒนา เป็นการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างสิทธิ ในการสร้างความชอบธรรมให้กับการมีส่วนร่วมและการเคลื่อนไหว โดยที่กลุ่มประชาชนรากหญ้าใช้การอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมมากกว่าการใช้กลไกเชิงสถาบัน ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน ชนชั้นกลางในเมือง และนักการเมืองมีศักยภาพมากกว่าในการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญได้อย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นปัญหาของการเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้ไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือจัดการในกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนชายขอบ เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาต่างๆ

ในทางปฏิบัติการผลักดันนโยบายใดๆ หรือการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาค้นพัฒนานั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ประกอบกัน นอกจากนั้นกระบวนการผลักดันเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายบางเรื่อง นำไปสู่การค้นหาคำความจริงหลายประการ ฉะนั้น กลุ่มและองค์กร ผลักดันนโยบายก็จะใช้กลไกรัฐธรรมนูญหลายๆ ช่องทาง

ประชาชนสนใจกลไกการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นไม่มากนัก แม้จะเริ่มมีการกระจายอำนาจไปบ้างแล้ว แต่จะอ้างสิทธิการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เป็นหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน และการเลือกหรือไม่เลือก ใช้กลไกใดขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสที่จะได้รับการตอบสนองในทางบวก หรืออีกนัยหนึ่งคือยังไม่ไว้วางใจองค์กรอิสระเต็มที่ และมักเชื่อกันว่ามีการเมืองแทรกแซงในองค์กรอิสระบางองค์กร

โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญได้สร้างความคาดหวัง และการตื่นตัวของภาคประชาสังคมมากขึ้น ประเด็นการผลักดันนโยบายหลากหลายมากขึ้น และบุคคลที่แสดงบทบาทในเวทีสาธารณะ ก็หลากหลายมากขึ้น โดยที่กระบวนการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมนั้นใช้เวลายืดเยื้อและต้องระดมทรัพยากรมาก แต่ประชาชนก็ยังคงไม่มีหลักประกันว่าการนำเสนอเหตุผลทางนโยบายของภาคประชาชนจะได้รับการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาร่วม 5 ปีแล้วก็ยังคงปรากฏว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียง 2 ลักษณะประกอบกันเสมอ คือการใช้พลังกดดัน ในลักษณะของการชุมนุมประท้วง และการโต้แย้งเหตุผล ด้วยการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ ส่วนในระดับของภาครัฐและภาคการเมืองเริ่มมีแนวโน้ม การตอบโต้กลุ่มกดดันชัดเจนมากขึ้น ด้วยการควบคุมการมีส่วนร่วมโดยมาตรการทางกฎหมายและทางการเมืองเพื่อตรวจสอบกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ส่งผลให้ความไม่ไว้วางใจเพิ่มมากขึ้น

รัฐธรรมนูญมีผลต่อจิตวิทยาในทางบวกของกลุ่มและองค์กรประชาสังคม แต่กระบวนการและขั้นตอนที่จะช่วยให้ความคิดเห็นส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศนั้นไม่มีความชัดเจน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือรัฐธรรมนูญเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดูจะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถของฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้จากการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองของพรรคการเมืองสามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้น ขณะที่องค์กรประชาชนอาจต้องใช้เวลาเป็นปี ทำให้ประชาชนมีแนวโน้มไม่เลือกใช้กรอบการมีส่วนร่วมตามกลไกรัฐธรรมนูญ แต่จะใช้สิทธิมีส่วนร่วมทางตรงมากขึ้นกว่าเดิม การมีส่วนร่วมของประชาชน ที่นอกเหนือจากการเลือกตั้งยังไม่สมบูรณ์และขาดประสิทธิภาพ

คณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 2 ส่วน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะสามารถดำเนินควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นในระดับที่มีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนของนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ จากการประเมินปัญหา การปฏิรูปการเมือง ภายหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญผ่านมา 5 ปี พบว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นทิศทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้มีนัยสำคัญต่อกระบวนการนโยบายก็จะต้องมุ่งสู่การจัดกระบวนการให้แสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีคุณภาพมากขึ้น และเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็เปิดช่องให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้หลายๆ รูปแบบ ให้ยืดหยุ่นกับปัญหาการเมืองไทยช่วงการปรับตัวไปสู่การปฏิรูป เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ารูปเข้ารอยมากขึ้น และมีความหมายต่อการปฏิรูปการเมืองได้จริงจัง การพัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ยุทธศาสตร์การทำให้รัฐธรรมนูญศักดิ์สิทธิ์ การติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญต่อไป โดยประสานความร่วมมือระหว่างประชาชนและหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมือง โดยมีวาระการติดตามในสี่ระดับ คือ 1) การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วน 2) การแก้ไขกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการของรัฐธรรมนูญ 3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายองค์กรอิสระที่จัดตั้งไปแล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และ 4) ติดตามการละเมิดรัฐธรรมนูญ

ยุทธศาสตร์การลงทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาคุณภาพของความคิดเห็นและวางมาตรฐานกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนโดยเน้นเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงข้อมูล สื่อ และความรู้ การพัฒนาสถาบันรองรับความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ และสืบเนื่องรวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง

ยุทธศาสตร์เร่งรัดการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น เน้นความชัดเจนเรื่องขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางและท้องถิ่น สร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้า

ยุทธศาสตร์การสร้างบรรทัดฐานทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนของภาคการเมืองและภาครัฐ โดยอาศัยกลไกการสานต่อความริเริ่มของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดวาระการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยธรรมชาติแล้วไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกกฎหมายใดๆ มากนัก โดยพื้นฐานแล้วเป็นเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์จะราบรื่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญบางประการได้แก่ ความเข้มแข็งของภาคประชาชน และทัศนคติที่เปิดกว้างของภาครัฐต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ฉะนั้นเงื่อนไขเชิงนโยบายจะมีความสำคัญมากกว่าเงื่อนไขทางกฎหมายที่จะทำให้การมีส่วนร่วมมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการแก้ไขปัญหาการพัฒนา

จากการศึกษาวิจัย คณะนักวิจัยมีข้อเสนอแนะ 5 ระดับ ดังนี้

1. ระดับรัฐธรรมนูญ

- พิจารณาเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเข้าชื่อถอดถอน
- พิจารณาการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ
- กลไกติดตามการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยรัฐ

2. ระดับกฎหมายประกอบ

- เร่งออกกฎหมายประกอบเพิ่มเติม อาทิ องค์กรอิสระทางสิ่งแวดล้อม และเพื่อผู้บริโภค
- ปรับปรุงกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ
- ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบการบริหารงานขององค์กรอิสระให้คล่องตัวมากขึ้น

3. ระดับสถาบันทางการเมือง

- รัฐสภาเปิดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ
- พรรคการเมืองขยายกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่อง
- องค์กรอิสระปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการให้สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4. ระดับองค์กรประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน

- พัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับการเมืองใหม่ที่เน้นการใช้เหตุผล
- สร้างวัฒนธรรมอาสาสมัครและขยายฐานสมาชิกองค์กรหรือกลุ่ม
- พัฒนาสถาบัน สร้างธรรมาภิบาล และศักยภาพทางกฎหมาย

5. ระดับนโยบาย

- กระจายอำนาจ สร้างความชัดเจนเรื่องอำนาจท้องถิ่นและส่วนกลาง
- สร้างศักยภาพทางกฎหมาย การสื่อสาร และการพัฒนาความรู้ขององค์กรประชาสังคม
- พัฒนารูปแบบและสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ
- สร้างบรรทัดฐานและวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- เน้นการสร้างธรรมาภิบาลเพื่อสร้างความไว้วางใจในสังคม
- ลงทุนและจัดสรรงบประมาณด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน