



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุด โครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดย ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดย ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

204 หน้า.

1. สิทธิของพลเมือง. 2. การมีส่วนร่วมทางสังคม. 3. สิทธิทางการเมือง.
4. ไทย -- กฎหมายรัฐธรรมนูญ. I. ชื่อเรื่อง.

342.058

ISBN 974-13-3272-6

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

โดย : ผศ.ดร.ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤศจิกายน 2547

ภาพปก : ด.ญ.สุภาวดี ชูเพ็ญ โรงเรียนบ้านศิลาประประพัศสร

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4711-185/1.000(2)]

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษานี้ สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

(4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. สถาบันทางการเมือง

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

(8) ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียด ปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

ณัฐกานต์ นนทิ

(รองศาสตราจารย์ นนทิ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

พฤษภาคม 2547

คำนำ

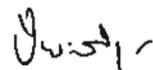
ชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อใช้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษารวบรวมในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ และการนำผลการศึกษารวบรวมไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว



(ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

พฤษภาคม 2547

สารบัญ

คำนำ	ก
สารบัญ	จ
บทคัดย่อ	ฅ
 บทที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม:นัยสำคัญของการปฏิรูป	
การเมืองและกรอบการศึกษา	1
1.1 บทนำ	1
1.2 นัยสำคัญทางการเมืองของการมีส่วนร่วมกับปัญหาการวิจัย	3
1.3 กรอบการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540	6
1.4 การดำเนินการวิจัย	11
 บทที่ 2 บริบททางสังคมการเมือง	15
2.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับการขยายตัวของชนชั้นกลาง	15
2.2 การขยายตัวของประชาสังคมกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง	17
2.3 ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในปัจจุบัน	20
2.4 การจัดตั้งองค์กรและมีส่วนร่วมในนโยบายขบวนการภาคประชาชน	24
2.5 การมีส่วนร่วมในนโยบายของภาคธุรกิจ	34
2.6 การมีส่วนร่วมในนโยบายของสหภาพแรงงาน	36
2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคประชาชน องค์กรภาคธุรกิจ และสหภาพแรงงาน	38
2.8 บทสรุป	40
 บทที่ 3 รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม	41
3.1 เกริ่นนำ	41
3.2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	42
3.3 ความเป็นทนายหน้าของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ	55
3.4 บทสรุป	70
 บทที่ 4 โครงสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่	73
4.1 คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา	73
4.2 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	77
4.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	80

บทที่	หน้า
4.4 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.....	86
4.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	91
4.6 ศาลปกครอง.....	94
4.7 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	97
บทที่ 5 การมีส่วนร่วมโดยปฏิบัติการภาคประชาชน	107
5.1 ประเด็นของการมีส่วนร่วม	108
5.2 เส้นทาง การมีส่วนร่วมของประชาชน	123
5.3 กลไกรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน	130
5.4 ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน	135
5.5 การใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนกลุ่มต่างๆ.....	136
5.6 การพยายามมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับความรุนแรง	139
5.7 สรุป.....	140
บทที่ 6 ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชน	141
6.1 ต้นทุนการมีส่วนร่วมสูงและระดับปัญหาความขัดแย้ง	141
6.2 ปัญหาทางปฏิบัติของกลไกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ	144
6.3 ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย	147
6.4 ศักยภาพของประชาชนและแรงเสียดทานการมีส่วนร่วม	150
บทที่ 7 รัฐธรรมนูญกับการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : บทสรุป	155
7.1 รัฐธรรมนูญกับวิถีทางของการมีส่วนร่วม	155
7.2 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	158
7.3 เส้นทาง การมีส่วนร่วมและกลไกรัฐธรรมนูญ	162
7.4 ปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน	171
7.5 การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	173
บรรณานุกรมและอ้างอิง	177

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 ผู้มีงานทำ จำแนกตามอาชีพ ปี 2542 (หน่วย : พันคน)	17
2-2 จำนวนสหภาพแรงงาน ปี 2536-2541	37
2-3 สภาพองค์กรลูกจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2542.....	37
3-1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางนิติบัญญัติ	61
4-1 จำนวนการร้องเรียนและอุทธรณ์ ปี 2541-2544	88
5-1 ความสำเร็จในการผลักดันนโยบาย/กฎหมายจากภาคประชาชน	122
5-2 ประชาชนกลุ่มต่างๆ กับการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญ	138

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1-1 กรอบการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540	13
5-1 เส้นทางการผลักดัน พ.ร.บ.ป่าชุมชน	113
5-2 เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่าง พ.ร.บ.สุราพื้นบ้าน	115
5-3 เส้นทางการเคลื่อนไหวเพื่อร่างพ.ร.บ.องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคและ พ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันคุ้มครองฯที่ประสบปัญหาความไม่จริงใจของภาครัฐ	119
5-4 เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการแก้ปัญหา ผลกระทบจากการพัฒนา	125
5-5 เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันนโยบาย	126

บทคัดย่อ

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

คณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาวิจัยโดยการวิจัยเอกสาร โดยการวิเคราะห์การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์รัฐและสังคมในกระบวนการพัฒนาและนโยบาย พิจารณาการเติบโตของภาคประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่และการปรับเปลี่ยนของภาครัฐเพื่อตอบสนองภาคประชาชน

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเนื้อหาส่งเสริมและรับรองสิทธิในการพัฒนาที่ชัดเจนกว่าในอดีต แต่ก็ยังเป็นผลจากความคิดที่ไม่ชนะหรือแพ้กันโดยเด็ดขาดระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษ์ ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะพบปัญหาช่องว่างระหว่างหลักการในรัฐธรรมนูญกับที่เกิดขึ้นจริง มีปัญหาอุปสรรคอันดับแรกคือการตีความเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญที่แสดงออกในกฎหมายประกอบทั้งหลาย รัฐธรรมนูญถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งการมีส่วนร่วม เพราะมีการวางแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมไว้ชัดเจนที่สุดเท่าที่ผ่านมา โดยมีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมกระจายอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญมุ่งส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ระบบตัวแทนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เนื้อหาของรัฐธรรมนูญครอบคลุมประเด็นต่างๆ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นและรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านกลไกต่างๆ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐ การแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาทกับรัฐ โดยที่กลไกที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ค่อนข้างมากเป็นเรื่องของการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อม โอกาสที่ประชาชนจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกการบริหารงานของภาครัฐ และกลไกทางนิติบัญญัติโดยตรงมีค่อนข้างจำกัด

โดยภาพรวมรัฐธรรมนูญได้สร้างนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมขึ้นในการเมืองไทยหลายส่วน แต่เมื่อประเมินนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมตามกลไกต่างๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาแล้วพบว่าแท้จริงแล้วกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เป็นนวัตกรรมเหล่านั้นเปิดโอกาสเพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน

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

ในช่วงเวลา 5 ปีภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญกิจกรรมผลักดันนโยบายและเร่งรัดการแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแล้วแต่ได้รับแรงบันดาลใจจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ แม้แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพหรือร่างพระราชบัญญัติการศึกษาซึ่งมาจากการผลักดันของรัฐบาล กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ลักษณะการใช้รัฐธรรมนูญโดยกลุ่มต่างๆ ในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย และการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการพัฒนา เป็นการใช้อำนาจรัฐธรรมนูญเพื่ออ้างสิทธิ ในการสร้างความชอบธรรมให้กับ การมีส่วนร่วมและการเคลื่อนไหว โดยที่กลุ่มประชาชนรากหญ้าใช้การอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมมากกว่าการใช้กลไกเชิงสถาบัน ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน ชนชั้นกลางในเมือง และ นักการเมืองมีศักยภาพมากกว่าในการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญได้อย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นปัญหาของการเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้ไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องมียุทธศาสตร์พัฒนาเอกชนเข้าช่วยเหลือจัดการในกระบวนการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนชายขอบ เพื่อผลักดันการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในทางปฏิบัติการผลักดันนโยบายใดๆ หรือการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ประกอบกัน นอกจากนั้นกระบวนการผลักดันเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบาย บางเรื่อง นำไปสู่การค้นหาคำความจริงหลายประการ ฉะนั้น กลุ่มและองค์กร ผลักดันนโยบายก็จะใช้กลไกรัฐธรรมนูญหลายๆ ช่องทาง

ประชาชนสนใจกลไกการมีส่วนร่วมระดับท้องถิ่นไม่มากนัก แม้จะเริ่มมีการกระจายอำนาจไปบ้างแล้ว แต่จะอ้างสิทธิการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เป็นหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมชุมชน และการเลือกหรือไม่เลือก ใช้กลไกใดขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสที่จะได้รับการตอบสนองในทางบวก หรืออีกนัยหนึ่งคือยังไม่ไว้วางใจองค์กรอิสระเต็มที่ และมักเชื่อกันว่ามีการเมืองแทรกแซงในองค์กรอิสระบางองค์กร

โดยภาพรวมแล้วรัฐธรรมนูญได้สร้างความคาดหวัง และการตื่นตัวของภาคประชาสังคมมากขึ้น ประเด็นการผลักดันนโยบายหลากหลายมากขึ้น และบุคคลที่แสดงบทบาทในเวทีสาธารณะ ก็หลากหลายมากขึ้น โดยที่กระบวนการและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมนั้นใช้เวลายืดยาวและต้องระดมทรัพยากรมาก แต่ประชาชนก็ยังคงไม่มีหลักประกันว่าการนำเสนอเหตุผลทางนโยบายของภาคประชาชนจะได้รับการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาร่วม 5 ปีแล้วก็ยังคงปรากฏว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีเพียง 2 ลักษณะประกอบกันเสมอ คือการใช้พลังกดดันในลักษณะของการชุมนุมประท้วง 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 การปฏิรูปการเมืองภายหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญผ่านมา 5 ปี พบว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นทิศทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้มีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายก็จะต้องมุ่งสู่การจัดกระบวนการให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีคุณภาพมากขึ้น และเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน ในขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้หลายๆ รูปแบบ ให้ยืดหยุ่นกับปัญหาการเมืองไทยช่วงการปรับตัวไปสู่การปฏิรูป เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ารูปเข้ารอยมากขึ้น และมีความหมายต่อการปฏิรูปการเมืองได้จริงจัง การพัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

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

ยุทธศาสตร์การลงทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาคุณภาพของความคิดเห็นและวางมาตรฐานกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชัดเจนโดยเน้นเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงข้อมูล สื่อ และความรู้ การพัฒนาสถาบันรองรับความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบ และสืบเนื่องรวมถึงการจัดการความขัดแย้ง

ยุทธศาสตร์เร่งรัดการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น เน้นความชัดเจนเรื่องขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางและท้องถิ่น สร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้า

ยุทธศาสตร์การสร้างบรรทัดฐานทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในส่วนของภาคการเมืองและภาครัฐ โดยอาศัยการสานต่อความริเริ่มของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา 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

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม: นัยสำคัญของการปฏิรูปการเมือง และกรอบการศึกษา

1.1 บทนำ

ภายใต้กรอบของการปฏิรูปการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลายระดับเพื่อสะท้อนความต้องการของประชาชนไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ ประกอบกับข้อจำกัดของการกำหนดนโยบาย และโครงการของรัฐภายใต้กรอบการบริหารจัดการของส่วนราชการแบบเดิมที่อาศัยการริเริ่มของภาครัฐและดำเนินการผลักดันลงไปตามโครงสร้างการปกครองภายใต้กรอบงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีลักษณะรวมศูนย์นั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและหลายครั้งนำไปสู่ความขัดแย้งทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ อีกทั้งภายใต้แรงกดดันของกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมทำให้ปัญหาวิกฤตการพัฒนาปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่มีการขยายตัวอย่างมากมาย และรวดเร็วจนเกินความสามารถของส่วนราชการที่จะจัดการได้ทันสถานการณ์ ขณะเดียวกันกลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเองก็ยังมีข้อสมรรถนะและมีปัญหาเรื่องความชอบธรรมในการได้มาซึ่งอำนาจและการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

จากสถานการณ์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้มีการบรรจุประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนและการขยายพื้นที่ของการเมืองภาคพลเมือง ไว้ในหลายๆ มาตรา เช่น การทำประชามติ การประชาพิจารณ์ การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชน การเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชน การรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการร้องเรียนและฟ้องร้องดำเนินคดีผู้ละเมิดกฎหมายในกรณีเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น ย่อมเป็นที่คาดหวังอย่างมากว่ากลไกต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เหล่านี้จะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยลงหลักปักฐาน (deepening democracy) และลงสู่รากฐานของสังคมได้อย่างกว้างขวางมั่นคงขึ้น และประเทศไทยจะสามารถมีการปรับตัวให้เอื้อต่อประชาธิปไตยและความผาสุกมั่งคั่งมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีบางกรณี ช่องทางเหล่านี้ ยังถูกตั้งคำถามถึงการบังคับใช้ในทางปฏิบัติและหลายครั้งถูกมองว่าเป็นกลไกในการควบคุมของสถาบันเดิมๆ และโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์มากกว่าส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญผ่านมาได้ 3-4 ปี พบว่าเป็นที่น่ายินดีที่ประชาชนโดยทั่วไปเริ่มมีความมั่นใจในการแสดงความคิดเห็น และจุดยืนที่แตกต่างเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาโดยภาครัฐ ซึ่งถือเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตยที่เปิดกว้าง ในหลายกรณีประชาชนมีความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา และได้มีความพยายามทดลองใช้ช่องทางการมีส่วนร่วม และกลไกในระดับต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้มาในระดับหนึ่งแล้ว ในขณะที่ประชาชนมีความตื่นตัวสูงขึ้นนั้น ดูเหมือนว่าจะไม่มีกระบวนการการมีส่วนร่วมจะได้ดำเนินไปอย่างราบรื่นเท่าไรนัก ดังจะเห็นได้จากการแสดงความไม่พอใจต่อการตอบสนองการมีส่วนร่วมของภาครัฐของกลุ่มประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการพัฒนาของรัฐ การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2544)

ประการแรก การมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่ปัญหาสำคัญคือ ประการแรก การมีส่วนร่วมมีลักษณะถดถอย (counter-productive participation) หรืออีกนัยหนึ่งคือการมีส่วนร่วมไม่บรรลุเป้าหมาย และกลับกลายเป็นความขัดแย้งขึ้น เนื่องจากมีข้อขัดขวางที่เป็นอุปสรรคมากกว่าส่งเสริม

ประการที่สอง ในหลายกรณีการมีส่วนร่วมมาจากต้นทุนที่สูงมากเกินไปที่ประชาชนต้องแบกรับ อันได้แก่ การสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน ความขัดแย้งในชุมชน และที่สำคัญคือการสูญเสียศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย

ประการที่สาม ประชาชนไม่ได้รับความไว้วางใจที่จะมีส่วนร่วม และถูกตั้งข้อสงสัยในแรงจูงใจ ความชัดเจนในข้อโต้แย้ง และข้อมูลทางวิชาการ และทำนองเดียวกันหน่วยงานภาครัฐถูกตั้งคำถามและตรวจสอบตลอดเวลา ปัจจัยด้านการเมืองส่งผลให้การใช้กลไกการมีส่วนร่วมเท่าที่มีอยู่ไม่ประสบผล

อุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมแม้จะเป็นปัญหาจากภาครัฐ และปัญหาการขาดความชัดเจนของหลักการ และกระบวนการของการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานแล้ว ภาคประชาชนเองก็ประสบปัญหาสำคัญหลายประการ ตั้งแต่การไม่สามารถสื่อสารถึงปัญหา และข้อโต้แย้งได้อย่างเพียงพอ ไปจนถึงการขาดพลังสร้างสรรค์ที่ต่อเนื่อง ขาดการสนับสนุนจากสังคมอย่างกว้างขวาง บทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะพูดถึงกันมานานแล้ว แต่กลุ่มที่ลงมือทำยังไม่ขยายตัวมากไปกว่ากลุ่มประชาชนที่เป็นผู้เดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งก็มักจะโดดเดี่ยว

เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ แต่ต้องการการปรับตัวของหลายฝ่าย และความชัดเจนในระดับปฏิบัติ ซึ่งรวมไปถึงการพัฒนาสถาบันทางสังคมและการเมืองเพื่อรองรับความต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์การวิจัย

ประเด็นคำถามวิจัยสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้คือ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้รับการสถาปนาอย่างไร และในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นจริงแค่ไหน เนื้อหาที่ควรครอบคลุมได้แก่

1. ศึกษาหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สะท้อนในเนื้อหารัฐธรรมนูญ
2. ศึกษาการพัฒนาสถาบันและกฎหมายเพื่อสร้างมาตรฐานและบรรทัดฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. ศึกษาความเชื่อมโยงของกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ
4. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคการใช้ช่องทางและกลไกรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่การเรียกร้องสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารไปจนถึงการเสนอกฎหมาย และการเรียกร้องถอดถอนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย
5. ศึกษาศักยภาพของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายตามกลไกรัฐธรรมนูญ

1.2 นัยสำคัญทางการเมืองของการมีส่วนร่วมกับการพัฒนาการเมืองการวิจัย

การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 นี้ เริ่มต้นจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งไปสู่การสร้างสรรคการเมืองอย่างน้อยสองประการ คือ การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง และการสร้างสรรคประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองอาจจะทำได้ด้วยการใช้กำลังควบคุม แต่สังคมไทยได้ผ่านประสบการณ์มาพอสมควรแล้วที่จะตระหนักว่าการใช้กำลังควบคุมไม่ใช่คำตอบของสังคมในระยะยาว ดังนั้นเสถียรภาพทางการเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับรากฐานประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ฉะนั้นเจตนารมณ์ทั้งสองประการนี้ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูปการเมือง

เสถียรภาพทางการเมือง

การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองนั้นเป็นโจทย์ที่ท้าทายรัฐธรรมนูญตรงที่ว่า เมื่อสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้นทั้งในแง่ของกลุ่มผลประโยชน์ และแง่มุมของปัญหาการพัฒนา อาทิ วิกฤตเศรษฐกิจที่กำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ทิศทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นภายใต้กฎเกณฑ์ใหม่นั้น จะสามารถรองรับปัญหาความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองได้มากน้อยแค่ไหน ความสามารถในการรองรับความขัดแย้งของระบบการเมืองจึงเป็นประเด็นสำคัญที่น่าจะเป็นบททดสอบรัฐธรรมนูญได้อย่างดี ตัวอย่างการศึกษาเรื่องความขัดแย้งภายในระบบการเมืองชี้ให้เห็นว่า ความไม่ลงรอยทางการเมืองที่เป็นบ่อเกิดของความไม่เสถียรภาพนั้นถูกกำหนดด้วยปัญหาทางการเมืองสามระดับ

คือ การใช้อำนาจเผด็จการของภาครัฐ แรงแท้งอำนาจจากภาคประชาชน และความรุนแรงในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Jenkins and Bond, 2001) ดูเหมือนว่าสังคมไทยคงไม่กลับไปสู่รูปแบบเผด็จการอีกแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้มาเป็นเวลา 5 ปี แต่ว่าการใช้อำนาจเผด็จการอาจอยู่ในรูปแบบอื่นหรือมีลักษณะแฝงอยู่ในโครงสร้างใหม่ของประชาธิปไตย แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงบรรทัดฐานทางการเมืองในภาครัฐเกิดขึ้นไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ทางการเมืองในภาคประชาชนแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงอาจไม่ได้อยู่ในระดับเดียวกัน คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น การรวมกลุ่มกันของประชาชนขยายตัวและมีบทบาทมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปการเมืองและสังคม การตื่นตัวนี้ก็นักวิเคราะห์การเมืองยังเชื่อว่าล้าหน้าไปกว่าการเปลี่ยนแปลงของภาครัฐ ประกอบกับรัฐธรรมนูญได้วางหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมเอาไว้มากมาย จนกระทั่งนักการเมืองและข้าราชการบางกลุ่มมีความเห็นว่ารัฐธรรมนูญสร้างมาตรฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงเกินกว่าที่สังคมจะไปถึงได้ ทักษะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความเหลื่อมล้ำกันในสังคมที่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองยังไม่มี ความเท่าเทียมกันมากนัก อาจก่อให้เกิดความไม่ลงรอยทางการเมืองได้ ซึ่งจะส่งกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของระบบการเมือง และศรัทธาต่อระบบประชาธิปไตย เสถียรภาพของการเมืองโดยรวมจึงไม่ได้มีความหมายเพียงเสถียรภาพของรัฐบาลเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในการกำหนดนโยบายและแก้ปัญหาการพัฒนา ฉะนั้นหากเป้าหมายหนึ่งของรัฐธรรมนูญคือการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การติดตามกระบวนการมีส่วนร่วมที่มาจากการริเริ่มของภาคประชาชน และการตอบสนองของภาครัฐต่อการมีส่วนร่วมนั้น จึงเป็นโจทย์ที่สำคัญที่ท้าทายรัฐธรรมนูญ

ความเข้มแข็งของประชาธิปไตย

เป้าหมายของการปฏิรูปการเมืองที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งคือการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็งนั้น นอกจากจะต้องการระบบการเมืองที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม โปร่งใส มีการแบ่งแยกและคานอำนาจกันอย่างชัดเจน ผู้คนมีศรัทธาต่อประชาธิปไตย มีความไว้วางใจนักการเมือง สถาบัน และหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารประเทศแล้ว ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งยังต้องการสังคมที่เข้มแข็งด้วย อันที่จริงแล้วหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยในความคิดเห็นของนักคิดทางการเมืองไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย และสถาบันทางการเมือง มากไปกว่าความรู้สึกนึกคิดของผู้คนเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันภายใต้สังคมที่มีความต้องการที่หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทักษะต่อการยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง (tolerance) และความไว้วางใจระหว่างกัน (interpersonal trust) สองประการนี้เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่พึงปรารถนาที่นอกเหนือไปจากความตื่นตัวและความรับผิดชอบร่วมกันต่อปัญหาสาธารณะ ประเด็นนี้มักถูกมองข้ามไปในการสร้างประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง จนบางครั้งทำให้ประชาธิปไตยเป็นเหมือนเป็นภาพลวงตา ดังเช่น กรณีของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ถูกจัดว่าเป็นผู้นำในการเผยแพร่ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม กลับพบว่าในการสำรวจความคิดเห็น ประชาชนโดยเฉลี่ยไม่ยอมรับสิทธิและเสรีภาพของฝ่ายซ้าย และถ้าม

ทำได้อาจจะสนับสนุนให้จำกัดเสรีภาพของพวกซ้ายที่มีความคิดแตกต่างจากสังคมส่วนใหญ่ หรือ ที่แตกต่างไปจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม (Sullivan and Transue, 1999) จะเห็นว่าในขณะที่คนอเมริกันมีเสรีภาพอย่างกว้างขวาง ดูคล้ายกับเป็นประชาธิปไตยเต็มร้อย แต่ภายในจิตใจของคนในสังคมอาจจะไม่ได้เปิดกว้างให้กับสิ่งอื่นที่แตกต่างไปจากความเป็นอเมริกันก็ได้ เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อความเสมอภาคในการแสดงออก และการยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากคนส่วนใหญ่ ได้ด้วยนั้นมักถูกมองข้ามไป แม้ว่าสังคมไทยไม่ได้ตระหนักในความเป็นจักรวรรดินิยมเช่นสหรัฐอเมริกา การปฏิรูปการเมืองของไทยยังอาจจะต้องตั้งคำถามที่เทียบเคียงกับตัวอย่างข้างต้นด้วย ว่าคนในสังคมเปิดกว้างต่อความเห็นที่แตกต่างได้แค่ไหน โดยเฉพาะต่อคนชายขอบ หรือ เสี่ยงข้างน้อยที่ไม่มีทรัพยากรทางอำนาจ กระบวนการการมีส่วนร่วมที่สมบูรณ์แบบจะต้องนำไปสู่การผนวกเอากลุ่มคนชายขอบ และด้อยอำนาจเข้าไปในเวทีการเมืองสาธารณะด้วย ประชาธิปไตยในช่วงปฏิรูปการเมืองจึงต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่นำไปสู่การเปิดกว้างให้กลุ่มคนด้อยโอกาสเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองอย่างเสมอภาคด้วย (political inclusiveness) หรือถ้าเป็นเรื่องรัฐธรรมนูญโดยตรงก็อาจจะต้องตั้งคำถามว่า รัฐธรรมนูญนี้เป็นของทุกคนอย่างเสมอภาคกันสักแค่ไหน

นอกจากนั้นแล้ว ประชาธิปไตยที่เข้มแข็งมีความหมายสะท้อนถึงความเข้มแข็งของพลเมืองโดยตรง ซึ่งมองได้สองระดับ คือ ระดับที่ประชาชนจะสามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและปัญหาชุมชนได้ และระดับที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมกำหนดชะตากรรมของบ้านเมืองที่จะส่งผลกระทบต่อตนเอง และชุมชนในที่สุด บทบาทของพลเมืองที่เข้มแข็งทั้งสองระดับนี้มีอิทธิพลต่อกัน การพัฒนาในส่วนหนึ่งย่อมหมายถึงโอกาสในการพัฒนาในอีกส่วนหนึ่งด้วย ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากปัญหาการพัฒนาประเทศที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายรัฐมาช้านาน ส่งผลให้ชุมชนสูญเสียศักยภาพบางส่วนที่มีอยู่เดิมในการดูแลตัวเอง ในยุคปฏิรูปการเมืองนั้นต้องการให้ประชาชนและชุมชนฟื้นคืนความมั่นใจที่จะดูแลตนเอง และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจากกรอบนโยบายของภาครัฐก็ย่อมได้ เพื่อให้การพัฒนามีความหมายที่แท้จริงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสามัญชนทั่วไป นั่นหมายความว่าสังคมต้องการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการแก้ปัญหาของประเทศ ความต้องการนี้ยิ่งรู้สึกร่วมกันได้เมื่อประเทศประสบกับปัญหาวิกฤตอันเนื่องมาจากผลของการขาดความรับผิดชอบทั้งจากภาครัฐกิจ การเมือง และภาครัฐ ความเข้มแข็งของพลเมืองจึงไม่ได้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชุมชน หรือการให้ความร่วมมือกับนโยบายและโครงการของรัฐดังที่ปฏิบัติกันมาแต่เดิมเท่านั้น แต่เป็นอีกฉากหนึ่งของการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมือง และเป็นเรื่องของการเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆ รัฐธรรมนูญคาดหวังว่า ผู้บริหารประเทศจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกำหนดและดำเนินนโยบายบนพื้นฐานของการเคารพสิทธิของประชาชน และฉากใหม่ของความร่วมมือนี้เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางการเมืองใหม่ของสังคมไทย

การวิเคราะห์ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยที่ต่ำที่สุดแล้วก็ต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความตื่นตัว เปิดกว้างต่อการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง และ ปฏิบัติต่อกันบนหลักของความเสมอภาค ประเด็นที่อาจจะเป็นอุปสรรคก็คือร่องรอยของอำนาจนิยมที่แทรกอยู่ในส่วนของผู้ปกครองที่นิยมการใช้อำนาจ และผู้ถูกปกครองที่เรียกร้องผู้นำที่เด็ดขาด แม้ว่าภายหลังที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว กลุ่มอนุรักษ์นิยมก็ยังไม่ได้สูญหายไป พื้นที่ทางสังคมการเมืองที่เปิดกว้างขึ้นในนามของประชาสังคม ที่เป็นผลมาจากการตื่นตัวของกลุ่มก้าวหน้า ก็เป็นโอกาสของกลุ่มอนุรักษ์นิยมด้วยเช่นกัน การปะทะกันทางความคิดเรื่องระดับของความเปิดกว้างของประชาธิปไตย รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม และระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น กระจายอยู่ทั้งกลุ่มนักการเมือง รัฐบาล ส่วนราชการ และกลุ่มองค์กรประชาสังคม ความหมายของสังคมเข้มแข็งที่ยังคงเหลื่อมล้ำกันในระหว่างคนกลุ่มต่างๆ มีผลต่อการลงหลักปักฐานของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงของการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญมุ่งหวังจะสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนจะมีความตื่นตัว มีสำนึกในสิทธิและหน้าที่ และสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งสร้างให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และสร้างธรรมาภิบาลในการเมืองการปกครอง รวมไปถึงการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่น ความเข้มแข็งของประชาธิปไตยจึงเป็นส่วนที่ขยายออกจากการเลือกตั้งซึ่งอาจจะได้สะท้อนเนื้อหาสาระของประชาธิปไตยที่แท้จริงเสมอไป ฉะนั้นการปฏิรูปการเมืองจะเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนาหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะสามารถเอื้อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความชัดเจน และลงหลักปักฐานในการเมืองยุคปฏิรูปได้อย่างไรบ้าง

1.3 กรอบการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

1.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อรัฐธรรมนูญถูกสร้างขึ้นโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับการเลือกตั้ง นอกจากนั้นแล้วในช่วงที่การเมืองอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านไปสู่การปฏิรูปเต็มรูปแบบ ปัญหาความเข้าใจที่เหลื่อมล้ำและความคาดหวังที่หลากหลายทำให้เกิดความไม่ลงรอยกันทางการเมืองได้หลายระดับนั้น คำถามหลักของการติดตามการปฏิรูปการเมืองภายใต้กติกาใหม่ฯ คือ รัฐธรรมนูญจะสามารถรองรับความไม่ลงรอยกันระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มากน้อยแค่ไหน และจะมีส่วนเอื้อให้กระบวนการเป็นไปตามครรลองที่ชอบธรรมและยอมรับกันได้ โดยที่ปัญหาไม่ได้บานปลายไปสู่ความรุนแรงจนกลายเป็นวิกฤตทางการเมืองได้อย่างไร

ด้วยข้อคำนึงดังกล่าวข้างต้น การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายที่แตกต่างไปจากการศึกษาในเรื่องเดียวกันนี้ที่ผ่านมา มา ที่ไม่ได้ให้ความสนใจการมีส่วนร่วมใน

แง่มุมของกระบวนการทางการเมือง และการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ดังนั้นจุดเน้นของการศึกษาจึงไม่ใช่การศึกษาขั้นตอนและรูปแบบของกระบวนการมีส่วนร่วมเท่านั้นแต่จะรวมถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ฝ่ายการเมืองกับประชาชน โดยให้ความสำคัญมากขึ้นถึงการแสดงบทบาทของประชาชนในทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากการเลือกตั้ง เพื่อที่จะร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนา หรือผลักดัน และเปลี่ยนแปลงนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง ชุมชน และสังคมในวงกว้าง การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคมในสถานการณ์ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรส่งผลต่อการเสริมสร้างอำนาจของประชาชน และองค์กรประชาสังคมในหลายระดับ ตั้งแต่การร่วมตัดสินใจ การร่วมมือกันแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง การตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และในหลายกรณี รวมไปถึงการร่วมทำงานกับภาครัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียม

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในฐานะเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปการเมือง จึงควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อประสบการณ์ของประชาชนที่ได้อาศัยกลไก และมาตรการต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีเหล่านั้นมักเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการผลักดันนโยบายและการแก้ปัญหาการพัฒนาที่พาดพิงไปถึงการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถสะท้อนได้ว่า มาตรการต่างๆ ในรัฐธรรมนูญนั้นถูกใช้ไปอย่างไร สามารถรองรับความตึงเครียดอันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนได้มากน้อยแค่ไหน ทั้งนี้ต้องยอมรับว่า เนื้อหาที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันระหว่างอำนาจรัฐ ประชาชนและท้องถิ่น หากไม่แล้วก็ไม่จำเป็นที่จะต้องนำมาระบุไว้เป็นหลักการสำคัญของประเทศแต่อย่างใด ฉะนั้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะสะท้อนประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องครอบคลุมลักษณะปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนกลุ่มต่างๆ

อาจจะมีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกิดขึ้นตามชุมชนท้องถิ่นทั่วไปในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพูดถึงความสามารถของชุมชนในการจัดการแก้ปัญหาด้วยตัวเองก็พบเช่นเดียวกันว่ามีการพัฒนามากขึ้นมาโดยลำดับ เช่น มีการขยายตัวของกลุ่มออมทรัพย์ที่พัฒนาไปสู่การสร้างธุรกิจชุมชน มีการปรับตัวของภาครัฐในการให้ความสำคัญกับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมภายใต้กรอบนโยบายขนาดใหญ่ เช่น การทำงานของกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคมในช่วงการปฏิรูปเศรษฐกิจในระยะแรก หรือ ที่เรียกกันติดปากว่า SIF นอกจากนั้นแล้วยังมีนวัตกรรมทางสังคมที่มุ่งขยายฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการริเริ่มและผลักดันของภาครัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น เช่น จัดตั้งประชาคมท้องถิ่นในระดับต่างๆ กองทุนหมู่บ้าน หรือธนาคารชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารนโยบายของรัฐ โดยที่ส่วนราชการและรัฐบาลมีเป้าหมายที่บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างด้วยการให้ประชาชนเป็นผู้ร่วมดำเนินการ เช่น การวางแผน หรือการจัดทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้จึงเป็นรูปแบบที่มีมาช้านาน ดังที่เรียกกันว่า การพัฒนาจากเบื้องล่าง (bottom up planning) ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้เป็นแบบ

ภาครัฐ-สังคม ที่รัฐเองมักจะเป็นผู้ที่กุมกระบวนการทั้งหมด และโดยทั่วไปเป็นนโยบายเฉพาะเรื่องที่ไม่ได้เป็นช่องทางการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะไม่เกี่ยวข้องกับกรณีพิพาทที่ชุมชนอาจจะมีกับส่วนราชการ หรือรัฐบาล การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้แม้ว่าอาจจะมีส่วนเสริมสร้างกิจกรรมชุมชน แต่ไม่อาจสะท้อนปัญหากระบวนการทางการเมืองของภาคประชาชนที่เอื้ออำนวยให้โดยรัฐธรรมนูญได้ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้หากได้มีการประเมินอาจพบว่ามีความเป็นไปได้สูงที่เนื้อหาความสัมพันธ์รัฐกับประชาชนไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนัก และกิจกรรมจำนวนมากไม่เรียกร้องกลไกตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยรูปแบบอื่น ที่นอกเหนือไปจากประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมที่เน้นการเลือกตั้งในระบบตัวแทนเป็นหลัก ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่กำลังจะเริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการเมืองไทย อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองไทยในยุคปฏิรูปจะลงเอยอย่างไร และกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญจะสามารถสร้างสรรค์การมีส่วนร่วมที่นอกเหนือไปจากการหย่อนบัตรเลือกตั้ง และการให้ความร่วมมือกับโครงการของรัฐบาลได้มากน้อยแค่ไหนนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อกระบวนการปฏิรูปการเมือง

1.3.2 ระดับและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

การประเมินระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังที่มีการศึกษาที่ผ่านมาได้แยกให้เห็นการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้แก่ การร่วมรับรู้ ร่วมให้ข้อมูล การร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมในการรับประโยชน์ และประเมินผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น นัยยะของการแบ่งลักษณะหรือระดับของการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ไม่น่าจะหมายถึงการแยกแยะการมีส่วนร่วมในแง่มุมต่างๆ ออกจากกัน หรือทำให้ดูเหมือนว่าการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลจะเป็นขั้นต่ำสุดในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นแทบจะไม่มีความหมายอย่างไรต่อการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม หากการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลนั้นไม่ได้มีส่วนอย่างใดอย่างหนึ่งต่อเหตุผลในการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ การแยกแยะระดับของการมีส่วนร่วมดังกล่าวน่าจะมีฐานะเป็นองค์ประกอบที่ผสมผสานกันของกระบวนการมีส่วนร่วมทั้งหมด และยังอาจใช้เป็นรายการเพื่อการตรวจสอบว่าองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมนั้นได้เกิดขึ้นแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามทั้งนี้อยู่บนการตระหนักว่าการมีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ ในทางปฏิบัติแล้วต้องผสมผสานกันไปเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การตอบสนองของภาครัฐ

การแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเป็นได้หลายรูปแบบ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สามารถรับรู้ได้ถึงความหลากหลายของยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมผลักดันนโยบายของกลุ่มต่างๆ ได้ ตั้งแต่การจัดเวทีสาธารณะ การใช้สื่อสารผ่านสื่อมวลชน การยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาล และองค์กรอิสระ ไปจนถึงการชุมนุมประท้วง หากไม่จำกัดขอบเขตของการมีส่วนร่วมในประเด็นการบริหารโครงการพัฒนาของภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว และให้ความสำคัญกับการริเริ่มของประชาชนด้วยแล้ว ก็เป็นเรื่องยากที่จะกำกับรูปแบบการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้ ฉะนั้นเพื่อที่จะให้สามารถ

เข้าใจบทบาทของรัฐธรรมนูญได้มากที่สุด การศึกษาวิจัยจึงไม่ได้จำกัดการมีส่วนร่วมเฉพาะในรูปแบบหนึ่งรูปแบบใด เช่น การรวมกลุ่มให้ความร่วมมือและทำงานร่วมกับโครงการของรัฐ ถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจะส่งผลให้เกิดความร่วมมือในที่สุด แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกระบวนการมีส่วนร่วมทำหน้าที่หลายประการที่สำคัญ คือ การริเริ่มการทำงานร่วมกันเพื่อส่งผลต่อการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย

1.3.3 วัฒนธรรมประชาธิปไตยพื้นฐานการมีส่วนร่วม

การศึกษาเงื่อนไขตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความอดกลั้นและสามารถยอมรับความแตกต่างในความคิดเห็นนั้นมีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมการแสดงออกทางการเมืองของสังคมไทยที่ถูกกำกับโดยลักษณะความสัมพันธ์ในแนวดิ่งที่สะท้อนความไม่เสมอภาคกัน เช่น ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงมีอิทธิพลอยู่ทั้งในการเมือง ระบบราชการ และแม้แต่ในภาคประชาสังคมเอง หากพิจารณาจากความสัมพันธ์รัฐและสังคมแล้ว ภาครัฐมักจะได้รับประโยชน์จากร่องรอยของความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่เสมอภาคเช่นนี้ เพราะต้องการให้ประชาชนเชื่อฟัง มากกว่าที่จะมาท้าทายอำนาจรัฐ การยอมรับการแสดงออกทางการเมืองในลักษณะต่างๆ ยังขึ้นอยู่กับข้อกำหนดขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ช่วงเวลาที่ผ่านมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมีส่วนร่วมมาแล้ว 5 ปี การแข่งขันการให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนยังไม่ยุติ โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่าประชาชนควรจะมีส่วนร่วมในระดับของการตัดสินใจได้มากน้อยแค่ไหน และสิทธิชุมชนที่เป็นหลักการหนึ่ง ที่เป็นที่มาของการมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นนั้น จะผสานกับการอ้างอำนาจรัฐในการจัดการทรัพยากรอย่างไร

ตัวแปรเรื่องความไว้วางใจในสังคม โดยเฉพาะระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น เป็นปัญหาที่มีพื้นฐานมาจากโครงสร้างอำนาจทางการเมือง และประสบการณ์ตรงจากสัมฤทธิ์ผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่างๆ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่มีความไม่เสมอภาคกันนั้นเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจได้ในตัวเองอยู่แล้ว ทั้งนี้เพราะไม่มีหลักประกันของดุลอำนาจที่ส่งผลให้มีการกระทำตามที่ต่างฝ่ายคาดหวัง ขณะเดียวกันหากประสบการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมาไม่เป็นเหตุที่ทำให้ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชนสามารถคาดหวังการกระทำจากกันและกันได้แล้ว ความไม่ไว้วางใจก็เกิดขึ้นได้และมีแนวโน้มสะสมต่อเนื่อง ตัวบ่งชี้ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 นั้นน่าจะนำไปสู่การสร้าง ความไว้วางใจด้วยหลักการที่ยอมรับร่วมกันในระดับหนึ่งแล้ว กฎหมาย หรือบรรทัดฐานบางอย่างเป็นส่วนสำคัญที่สังคมสามารถคาดหวังการกระทำจากกันและกันได้ รัฐธรรมนูญที่ถูกนำไปแปรเป็นกฎหมายที่สะท้อนเจตนารมณ์อย่างถูกต้องแล้ว โอกาสที่จะเกิดความไว้วางใจระหว่างรัฐกับสังคมก็มีมาก เนื่องจากเชื่อว่ามีกฎเกณฑ์ที่สามารถกำกับพฤติกรรมได้ อย่างไรก็ตามสำหรับสังคมไทยแล้ว ความไว้วางใจอาจจะมาจากเงื่อนไขความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ หรือความสัมพันธ์ตามประเพณีที่เชื่อในเรื่องคุณธรรมความดีระหว่างกัน นักทฤษฎีประชาธิปไตยอาจมีความเห็นว่าความไว้วางใจบนความสัมพันธ์ตามประเพณีถูกใช้

ประโยชน์อย่างเปิดเผยได้ง่าย และสำหรับสังคมสมัยใหม่อาจไม่ใช่หลักประกันที่แท้จริง ในทางเศรษฐศาสตร์ ความไว้วางใจมักพิจารณาบนเงื่อนไขการมีผลประโยชน์ร่วมกัน และเชื่อว่าการมอบความไว้วางใจนั้นจะไม่มีความเสี่ยง เหตุเพราะผู้ที่ถูกคาดหวังจะทำตามที่หวังเนื่องจากจะได้รับผลประโยชน์จากการกระทำนั้น เช่นกัน (ดู Warren, 1999)

ประเด็นที่ควรให้ความสนใจสำหรับการมีส่วนร่วมในช่วงการปฏิรูปการเมืองคือสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ อันได้แก่ กลไกรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และกลไกตามรัฐธรรมนูญจะสามารถพัฒนาหนทางไปสู่ความไว้วางใจระหว่างกันเพิ่มขึ้นได้เพียงใดนั้น อาจประเมินได้จากสถานการณ์ที่เป็นทุนเดิมของความไม่ไว้วางใจที่ผ่านมา และการตอบสนองของส่วนต่างๆ ในสังคมต่อการมีส่วนร่วม

1.3.4 เงื่อนไขการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพมุ่งสร้างให้รัฐและประชาชนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างเสมอภาค เงื่อนไขที่สำคัญจากประสบการณ์ของการมีส่วนร่วมที่ประสบความสำเร็จ พบว่ามีองค์ประกอบของการสื่อสารที่ตรงกับความเป็นจริง ไม่บิดเบือน มีช่องทางที่สามารถส่งผ่านความคิดเห็นและการสื่อสารได้ และมีความไว้วางใจที่นำไปสู่การร่วมรับผิดชอบในกิจกรรมสาธารณะ (ฉันทนา บรรพศิริโชติ 2544) การมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจะช่วยทำให้โอกาสที่จะเกิดสถานการณ์ความตึงเครียดทางการเมืองหรือภาวะการหาทางออกไม่ได้ อันจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองในที่สุด

จากการพิจารณาตัวแปรทางด้านวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตยคือการยอมรับความแตกต่างทางความคิดเห็น (tolerance) และความไว้วางใจ (trust) ที่ครอบคลุมตัวแปรด้านโครงสร้างทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย มาตรการและกลไกที่จะช่วยสนับสนุน และทักษะของผู้คนที่เป็นตัวละครในกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากความแตกต่างในประสบการณ์ทางการเมือง ฐานะทางสังคมและความเกี่ยวข้องกับอำนาจรัฐ โครงการวิจัยนี้จึงได้ทำการประเมินปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในสามระดับ คือ ระดับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ระดับโครงสร้างเชิงสถาบันที่เป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญในเรื่องการมีส่วนร่วม และระดับสถานการณ์การมีส่วนร่วมโดยการริเริ่มของประชาชนที่กำลังเกิดขึ้นอยู่

การประเมินเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเพื่อสำรวจความชัดเจนของหลักการ และการระบุถึงเงื่อนไของค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร ประเด็นที่ควรให้ความสำคัญ เช่น สิทธิเสรีภาพพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการสร้างความชอบธรรมของการมีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร รวมไปถึงนโยบายของกลไกแก้ไขความขัดแย้งที่มาจากความคิดเห็นที่แตกต่าง เป็นต้น

นอกจากจะติดตามความเคลื่อนไหวที่สะท้อนออกมาเป็นประเด็นสาธารณะแล้ว การประเมินกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและแก้ไขปัญหา อาทิ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

สภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร รวมไปถึงวุฒิสภา ในเบื้องต้นน่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้ว่ากลไกเหล่านั้นเป็นไปอย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมอย่างไร และสะท้อนให้เห็นโครงสร้างโดยรวมของการสร้างการมีส่วนร่วมให้ลงหลักปักฐานในการเมืองไทยยุคใหม่อย่างไร

แม้ว่าการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมจะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะเน้นเรื่องความขัดแย้ง แต่การผลักดันนโยบายส่วนใหญ่แสดงให้เห็นว่าบางกรณีหากการมีส่วนร่วมไม่ราบรื่นปัญหาความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยเหตุผลหลายประการ ในกรณีเช่นนั้น ก็จำเป็นที่จะต้องมองให้ทะลุถึงที่มาที่ไปของความตึงเครียดและปัญหาที่เกิดขึ้นในการมีส่วนร่วม เพื่อให้สามารถสะท้อนสภาพการใช้ประโยชน์สูงสุดที่รัฐธรรมนูญอาจจะสามารถอำนวยให้ได้

ในระดับสถานการณ์การมีส่วนร่วมนั้นมีการรวบรวมข้อมูลโดยอาศัยประชาชนที่มีความตื่นตัวเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญ เพราะจะเป็นผู้ทดลองใช้รัฐธรรมนูญ การศึกษาเส้นทางการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การสืบค้นปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มประชาชนกับภาครัฐ และองค์กรต่างๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญ กล่าวได้ว่าข้อมูลเชิงประจักษ์จะทำให้เห็นความสลับซับซ้อนของการเมืองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

1.4 การดำเนินการวิจัย

ฐานข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาการมีส่วนร่วมมาจากหลายส่วนดังนี้

1. การศึกษาและตีความรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยข้อมูลการอภิปรายในช่วงการร่าง และความคิดเห็นที่มาจาก การรับรู้ของสาธารณะผ่านบทวิเคราะห์ของนักวิชาการและนักเคลื่อนไหวประชาธิปไตย

2. การสำรวจเอกสาร ข้อมูลสถานการณ์การเคลื่อนไหวของกลุ่มประชาชน ในการผลักดันนโยบายและเรียกร้องการแก้ไขปัญหาการพัฒนาในประเด็นต่างๆ จำนวน 18 เรื่อง ครอบคลุมเรื่องทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม การเคลื่อนไหวบางเรื่องดำเนินมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และอาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนบางส่วนก็มีส่วนร่วมในช่วงการร่างรัฐธรรมนูญด้วยปัญหาการพัฒนาที่ติดตามศึกษาได้แก่ เรื่อง เครือข่ายเหล่าฟ้าบ้านแห่งประเทศไทย กรณีการเช่าที่ดินรถไฟ ปัญหาที่ดินจังหวัดลำพูน โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด โครงการก่อสร้างก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการก่อสร้างกรณีเขื่อนและผลกระทบ การผลักดันการปฏิรูปสื่อตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 พ.ร.บ. ระบบสุขภาพแห่งชาติ และ พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพ พ.ร.บ. การศึกษา พ.ร.บ. ส่งเสริม กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ กรณีผลักดันวิทยุชุมชน โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน พ.ร.บ. องค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค พ.ร.บ. ป่าชุมชน กองทุนฟื้นฟูเกษตรกร กระบวนการร่างแผน 9 นโยบายเกษตรกรรมทางเลือก และข้อสังเกตบางส่วนจากกรณีเครือข่ายชาวประมงขนาดเล็กภาคใต้ การรวบรวมข้อมูลที่เป็นตัวอย่างดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องราวที่ประชาชนผลักดันให้เป็นประเด็นสาธารณะ อาจจะมีข้อยกเว้นบางเรื่อง เช่น การเสนอร่าง พ.ร.บ. ระบบ

สุขภาพ และ พ.ร.บ. การศึกษา และกระบวนการร่างแผน 9 ที่ถือว่าเป็นการริเริ่มโดยภาครัฐ ที่พยายามใช้กระบวนการที่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญมากที่สุด การหยิบยกเรื่องการผลักดันนโยบาย และการแก้ไขปัญหาการพัฒนา จึงน่าจะสะท้อนให้เห็นหน้าตาของกลุ่มประชาชนที่ตื่นตัวที่มีความหลากหลาย รวมทั้งวิธีการต่างๆ ที่ประชาชนใช้ส่งผ่านความเห็นและผลักดันให้ผู้บริหารประเทศต้องสนใจพิจารณาปัญหาเหล่านั้น ขณะเดียวกันปัญหาต่างๆ นับตั้งแต่ความคาดหวังไปจนถึงอุปสรรคต่างๆ จะถูกนำมาวิเคราะห์เพื่อประเมินว่าการเมืองไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในทางใด และการมีส่วนร่วมที่เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการตอบรับ และเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองอย่างไร

3. การสัมภาษณ์เจาะลึกสามกลุ่มคือ กลุ่มองค์กรภาคประชาชนอันได้แก่ แกนนำ หรือตัวแทนกลุ่มผลักดันที่เป็นเครือข่าย องค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มนักการเมือง กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอิสระบางองค์กร

4. การจัดสัมมนา และกลุ่มสนทนาในประเด็นที่ได้เป็นข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์ การจัดสัมมนากระทำในกรุงเทพฯ นครราชสีมา เชียงใหม่ และสงขลา นอกจากนั้นยังร่วมกับกิจกรรมของกลุ่มผลักดันในการจัดเวทีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโอกาสที่สอดคล้องกัน

2

บริบททางสังคมการเมือง

2.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจกับการขยายตัวของชนชั้นกลาง

สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมเกษตรกรรม ประชากรเกือบทั้งหมดมีอาชีพทำไร่ทำนาอยู่ในเขตชนบท การค้าขายแลกเปลี่ยนมีขนาดเล็กซึ่งเป็นการนำส่วนเกินที่เหลือจากการบริโภคไปแลกกับสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในครัวเรือน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไทยเกิดขึ้นจากการพัฒนาประเทศไปในแนวทางทุนนิยมเสรี โดยที่ในรอบกว่า 70 ปี ที่ผ่านมา แบ่งออกเป็น 4 ช่วง คือ

ช่วงแรก (ก่อนทศวรรษ 2500) เป็นช่วงส่งออกสินค้าขั้นปฐมและแลกเปลี่ยนกับสินค้าอุปโภคบริโภคสำเร็จรูปที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ สินค้าส่งออกสำคัญมี 4 ประเภทเท่านั้น คือ ข้าว ยางพารา ดิบูก และไม้สัก

ช่วงที่สอง (2500-2525) เป็นช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อตั้ง BOI สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสภาวิจัยแห่งชาติ จัดตั้งมหาวิทยาลัย สร้างเขื่อน ถนน ไฟฟ้า ประปา อันเป็นโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า

ช่วงที่สาม (2526-ปัจจุบัน) เป็นช่วงของการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยรัฐได้เปลี่ยนนโยบายทางเศรษฐกิจจากที่เน้นส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อสนองตอบต่อตลาดภายในซึ่งเคยนำเข้ามาจากต่างประเทศในอดีต มาเป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก

นอกจากนี้ นับจากสมัยรัฐบาลชาติชาย ในช่วงต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เริ่มมีการนำเอานโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) มาใช้ในการพัฒนาอย่างกว้างขวางอีกด้วย นโยบายเสรีนิยมใหม่นี้มีการดำเนินการอย่างจริงจังในสมัยของนายกรัฐมนตรีนายอานันท์ ปันยารชุน ดังจะเห็นว่า รัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการตลาด (Market Liberalization) เพื่อให้ตลาดภายในประเทศมีการแข่งขันอย่างเสรีมากขึ้น โดยรัฐลดการแทรกแซงหรือควบคุมราคาของสินค้า ให้ไม่ควบคุมผลิตภัณฑ์โดยตรง ไม่ควบคุมอุตสาหกรรม ปลอมให้ค่าจ้างลอยตัวเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและปรับตัวตามกลไกตลาด

รัฐบาลอานันท์ยังได้เปิดเสรีทางการค้า (Trade Liberalization) โดยการลดภาษีสินค้านำเข้าจำนวนมากลงเหลือเพียงร้อยละ 0-5 เท่านั้น พร้อมๆ กันนั้นก็เปิดเสรีทางการเงิน โดยอนุญาตให้มีการประกอบกิจการวิเทศธนกิจ (International Banking Facility-IBF) ขึ้นในเดือนกันยายน 2536 นอกจากนี้ยังมีการแปรรูปอย่างขนานใหญ่ นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่นี้ ได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง และเอจริงเอจ้งมากขึ้นในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ (2540) จนถึงปัจจุบัน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจข้างต้นมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมไทยอย่างลึกซึ้ง ดังนี้

ประการแรก สังคมไทยได้เปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม มาเป็นสังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2503-2539 สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของสินค้าเกษตรกรรมมีถึงร้อยละ 40.5 ได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 10.56 ในขณะที่สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมของภาคอุตสาหกรรมในช่วงเวลาเดียวกันได้เพิ่มจากร้อยละ 12.3 เป็นร้อยละ 31.32 (สถิติแรงงาน 2542, 3-4)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ส่งผลให้โครงสร้างการจ้างงานของประชากรเปลี่ยนแปลงไปอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ในปี 2503 ภาคเกษตรกรรมมีการจ้างงานถึงร้อยละ 82.4 ได้ลดลงมาเหลือเพียงร้อยละ 44.86 ในปี 2542 ในขณะที่ช่วงเดียวกันนี้ ภาคอุตสาหกรรมได้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.4 เป็นร้อยละ 24.83 (Ibid. 14)

ประการที่สอง ภาคเกษตรกรรมได้เปลี่ยนแปลงจากการผลิตหลายอย่างเพื่อการอุปโภค บริโภค ภายในครัวเรือนเป็นสำคัญ เป็นการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างเพื่อขายในตลาด อันทำให้วิถีชีวิตของเกษตรกรต้องพึ่งพาตลาดเป็นสำคัญ นอกจากนี้ วัฒนธรรมดั้งเดิมของชาวนาที่ตั้งอยู่บนรากฐานของชุมชนเครือญาติ และการช่วยเหลือเกื้อกูลได้เสื่อมสลายลงไปอย่างมาก ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์ซึ่งวางอยู่บนความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกับไร้อำนาจ หรือมีเงินกับขาดเงิน อันเป็นความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนที่มีการคำนวณด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าแต่ก่อนอย่างเทียบกันไม่ได้ และเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ความเป็นปัจเจกชนนิยมได้เกิดขึ้นและขยายตัวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทที่มีความผูกพันกับระบบตลาดอย่างเข้มข้น

ประการที่สาม การขยายตัวของชนชั้นกลาง อันเป็นผู้ที่มีการศึกษาค่อนข้างสูง มีรายได้สูงพอสมควร มีมาตรฐานการครองชีพที่ดีพอประมาณ มีความเป็นปัจเจกชนนิยม และต้องการสิทธิเสรีภาพ (ทั้งในทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ) ในระดับสูง ชนชั้นกลางเหล่านี้เติบโตอย่างมากในห้วง 45 ปีที่ผ่านมา เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจในแนวทางเสรีนิยม ได้เปิดโอกาสด้านอาชีพ การบริโภค ทรัพย์สิน การศึกษา และวิถีชีวิตใหม่ๆ อย่างหลากหลาย

ตารางที่ 2-1 ผู้มีงานทำ จำแนกตามอาชีพ ปี 2542
(หน่วย : พันคน)

อาชีพ	จำนวนคน	ร้อยละ
1. ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการ และที่เกี่ยวข้อง	1,975.7	6.45
2. ผู้บริหาร ผู้จัดการระดับต่างๆ	958.1	3.13
3. เสมียน	1,133.3	3.70
4. ผู้มีอาชีพเกี่ยวกับการค้า	4,344.6	14.18
5. เกษตรกร ชาวประมง ทำเหมืองแร่ ตัดไม้	13,747.9	44.86
6. อาชีพเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม	1,271.9	4.15
7. ช่าง หรือกรรมกรที่ทำการผลิต	5,634.7	18.39
8. ทำงานด้านบริการ กีฬา และการเล่นต่างๆ	1,570.3	5.12
9. คนงานซึ่งมิได้จำแนกไว้ในหมวดอื่นๆ	10.4	0.02
รวม	30,646.9	100.00

2.2 การขยายตัวของประชาสังคมกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมือง

ภายหลังจากการเปลี่ยนการปกครองในปี 2475 อำนาจในสังคมมีลักษณะกระจุกตัวสูง กลุ่มชนชั้นนำที่มีอำนาจสูงมีเพียงกลุ่มเดียว คือ ข้าราชการพลเรือนและทหาร อันเป็นผลิตผลของการปฏิรูปปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ที่ทำให้เกิดอาชีพข้าราชการสมัยใหม่ขึ้น โดยมีการจัดตั้งองค์กรที่ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้น และกระจายตัวไปจนครอบคลุมประเทศภายในเวลาอันรวดเร็ว ส่วนชนชั้นนายทุนในขณะนั้นยังคงมีลักษณะอ่อนแอมาก ด้วยเหตุที่มีระดับของการสะสมทุนยังคงมีขนาดเล็กและเป็นคนต่างด้าวชาวจีน ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับของชนชั้นนำที่ยึดกุมอำนาจทางการเมือง ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเป็นชาวนาซึ่งอาศัยอยู่ในชนบทที่ห่างไกล และไม่คอยให้ความสนใจต่อปัญหาสังคมที่กว้างออกไปกว่าหมู่บ้านของตนเองมากนัก นอกจากนี้ กรรมกรและชนชั้นกลางยังคงมีอยู่อย่างจำกัด

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ประเทศไทยอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองที่ทหารและข้าราชการมีอำนาจสูง หรือที่ Fred W. Riggs เรียกกันว่าเป็น “ระบอบอำมาตยาธิปไตย” (Bureaucratic Polity) การแข่งขันทางการเมืองถูกจำกัดอยู่ในกลุ่มย่อยของผู้ที่มีอำนาจ กองทัพและข้าราชการระดับสูง ขบวนการภาคประชาชนมีการเคลื่อนไหวบ้าง แต่มักขาดอำนาจการต่อรอง ถูกปราบปราม และต้องเคลื่อนไหวอยู่นอกสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ รวมทั้งถูกเบียดให้กลายเป็นที่ตั้งอยู่ชายขอบของสังคม

การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เน้นการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษ 2516 ได้เพิ่มความเข้มแข็งให้กับพลังของชนชั้นนายทุน ในขณะเดียวกัน จำนวนของชนชั้นกลางและกรรมกรก็ขยายตัวมาก

ขึ้นตามการเติบโตทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งกลายเป็นพลังทางการเมืองที่ออกมาดำเนินการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยนับตั้งแต่ปี 2510 เป็นต้นมา การเรียกร้องของพวกเขาได้ไปสู่จุดสูงสุดเมื่อสามารถโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารได้สำเร็จในเดือนตุลาคม 2516

ในช่วงประชาธิปไตยเบ่งบาน ปี 2516-2519 อำนาจของกองทัพตกต่ำลงอย่างมาก เนื่องจากตกอยู่ในวิกฤตแห่งความชอบธรรมทางการเมือง และมีการแตกแยกออกเป็นกลุ่มย่อยจำนวนมาก ภายใต้ระบอบการปกครองแบบใหม่นี้ ชนชั้นนายทุนได้พยายามเข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยผ่านการจัดตั้งพรรคการเมืองและลงสนามการเลือกตั้งระดับชาติ ส่วนอาณาบริเวณของประชาสังคม (Civil Society) อันเป็นพื้นที่อิสระจากการครอบงำของอำนาจรัฐได้ขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง กลุ่มพลังต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชนชั้นนายทุน นักศึกษา ชาวนา กรรมกร และนักหนังสือพิมพ์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรและดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวทางการเมือง อันเป็นการดำเนินงานที่แยกตัวออกจากรัฐและเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ (Extra-bureaucratic Organizations) ในช่วงนี้ได้ก่อให้เกิดการทำลายแนวคิดแบบเดิมที่เคยเชื่อกันว่า กิจกรรมของบ้านเมืองเป็นภารกิจของรัฐบาล และราษฎรจะต้องเชื่อฟังผู้ปกครอง วาทกรรมใหม่ๆ ได้ถูกสร้างขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบ่มเพาะจิตสำนึกที่ทำให้กลุ่มต่างๆ มีความเชื่อมั่นในตัวเองว่า พลังการรวมตัวของประชาชนที่เข้มแข็งสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้

การฟื้นตัวและหวนกลับมาใช้อำนาจทางการเมืองใหม่ของกองทัพภายหลังจากเหตุการณ์ในเดือนตุลาคม 2519 ได้ทำให้การเมืองไทยกลายเป็นระบอบเผด็จการทหารในช่วงสั้นๆ การต่อสู้ทางการเมืองของชนชั้นนำในช่วงนี้ ได้นำไปสู่การจัดสรรอำนาจทางการเมืองใหม่ที่ลงตัวภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (Semi-democratic regime) อันเป็นระบอบของการแบ่งอำนาจกันอย่างสมดุลระหว่างข้าราชการ และทหารกับชนชั้นนายทุน โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีช่องทางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของตนเองได้ กล่าวคือ วุฒิสภายังคงมาจากการแต่งตั้งที่เป็นเวทีของชนชั้นนำภาคราชการและทหาร ส่วนนายทุนเข้าสู่อำนาจทางการเมืองจากการจัดตั้งพรรคการเมือง และยึดกุมสภาผู้แทนราษฎร ขณะเดียวกันตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง อันเป็นการเปิดช่องให้ชนชั้นนำภาคข้าราชการและทหารสามารถเข้ามาเป็นหัวหน้ารัฐบาลได้

พัฒนาการของทุนนิยมในประเทศไทยในช่วงปลายของทศวรรษ 2530 ได้ทำให้ชนชั้นนายทุนเติบโตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อันนำไปสู่การทำลายระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบในสมัยของรัฐบาลชาติชาย (2530-2533) เมื่อชนชั้นนายทุนพยายามเบียดขับอำนาจของชนชั้นนำข้าราชการให้ถดถอยลง ความขัดแย้งในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำข้าราชการกับนายทุนในทศวรรษ 2530 ได้มาถึงจุดแตกหักเมื่อกองทัพได้ผนึกกำลังล้มล้างรัฐบาลชาติชาย ในการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อันทำให้สังคมไทยหวนกลับไปสู่ระบอบการเมืองแบบเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง

ระบอบเผด็จการทหารในปี 2534-2535 เป็นระบอบการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยในขณะนั้นอย่างยิ่ง เนื่องจากกลุ่มพลังภาคประชาชนซึ่งได้เติบโตขึ้นมาบนเนื้อดินในปริมาณพลของพื้นที่ประชาสังคมได้ขยายตัวออกไปกว้างเกินกว่าที่ระบอบเผด็จการจะสามารถต้านทานได้อีกต่อไป การต่อต้านอำนาจของรัฐบาลเผด็จการได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่เดือนแรกที่มีการรัฐประหาร และดำเนินการเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องจนมาถึงจุดสุดยอด เมื่อพลังประชาธิปไตยได้จัดให้มีการชุมนุมประท้วงอย่างยืดเยื้อ นับจากเดือนมีนาคม 2535 จนกระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดเมื่อทหารได้ใช้ความรุนแรงในการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วงกว่า 3 แสนคน ในเดือนพฤษภาคม

ชัยชนะของประชาชนในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ได้ทำให้ระบอบการปกครองของไทยกลายเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งหนึ่ง หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 สมาชิกแทนราษฎรได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 เมื่อเดือนตุลาคม 2535 ซึ่งประเด็นสำคัญในการแก้ไขได้แก่ การขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน การปรับปรุงองค์กรและกลไกของรัฐสภาให้เป็นประชาธิปไตย และการเพิ่มระบบและกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และเมื่อฉบับร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงจนทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจริงๆ เพียงไม่กี่ประเด็น จนสร้างความไม่พอใจให้กับพลังประชาธิปไตย โดยเฉพาะกลุ่มที่มีบทบาทสูงในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ

ในปี 2537-2540 กลุ่มพลังประชาธิปไตยอันเข้มแข็งและหลากหลายได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และการปฏิรูปทางการเมืองขึ้นอย่างกว้างขวาง องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวได้แก่ เครือข่าย 30 องค์กรประชาธิปไตย¹ เครือข่ายผู้หญิง เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 11 เครือข่าย² ร่วมกับเครือข่ายองค์กรชาวบ้าน และกลุ่มวิชาชีพอิสระต่างๆ เช่น สภา

¹ เครือข่าย 30 องค์กรประชาธิปไตย ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นองค์กรจัดตั้งมาก่อนการเคลื่อนไหวมาแล้ว และบางองค์กรจัดตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะกิจในช่วงเคลื่อนไหวเท่านั้น อาทิ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยกลุ่มเพื่อนประชาชน เครือข่ายเดือนตุลาคม ชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย มูลนิธิวีรชนประชาธิปไตย คณะกรรมการญาติวีรชน 35 สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ สหพันธ์แรงงานธนาคารและการเงิน แห่งประเทศไทย องค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ องค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง องค์กรนักศึกษามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ศูนย์ศึกษาและพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมัชชาคนจน ชุมชนบ้านครัว สภาองค์กรครูเพื่อสังคม สหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย สภาราษฎร และองค์กรสลัมเพื่อประชาธิปไตย เป็นต้น

² องค์กรพัฒนาเอกชนมีจำนวนกว่า 400 องค์กร องค์กรเหล่านี้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่าย 11 เครือข่าย ได้แก่ 1) เครือข่ายเกษตร 2) เครือข่ายเด็ก 3) เครือข่ายแรงงาน 4) เครือข่ายชาวเขาและชนกลุ่มน้อย 5) เครือข่ายผู้หญิง 6) เครือข่ายศาสนากับการพัฒนา 7) เครือข่ายชุมชนแออัด 8) เครือข่ายสาธารณสุข 9) เครือข่ายพัฒนาชุมชน 10) เครือข่ายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และ 11) เครือข่ายสิทธิมนุษยชน

ทนายความ ชมรมแพทย์ชนบท โดยมีคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ทำหน้าที่เป็นกองเลขาธิการ

ผลของการเคลื่อนไหวได้ไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เมื่อเดือนกันยายน 2539 เพื่อจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน มาจากตัวแทนประชาชนจังหวัดละคน (รวม 76 คน) เป็นผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และผู้มีประสบการณ์ทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน จำนวน 23 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ผ่านเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เครือข่าย 30 องค์กรประชาธิปไตยและพันธมิตร ก็ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อกดดันให้รัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยไม่มีเงื่อนไข จนในที่สุดรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนกันยายน 2540 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

กล่าวโดยสรุป นับจากต้นทศวรรษ 1510 เป็นต้นมา ปริมาณพลของประชาสังคมมีการขยายตัวอย่างมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทศวรรษ 2530 ซึ่งภาคประชาสังคมได้เติบโตขึ้นอย่างมาก เนื่องจาก 1) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการเติบโตของชนชั้นกลาง ผู้มีการศึกษาระดับสูง และมีรายได้ค่อนข้างสูง อันเป็นกลุ่มที่ต้องการสิทธิเสรีภาพ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม 2) การเปิดเสรีด้านสื่อมวลชน และ 3) จิตสำนึกที่ต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง อันเกิดขึ้นจากความเชื่อมั่นของประชาชนผู้ผ่านชัยชนะจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม 2516 กับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 พวกเขาต้องการที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับที่สูงกว่าเดิม แต่กลไกเชิงสถาบันต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะมารองรับการมีส่วนร่วมของพวกเขาได้

2.3 ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างในปัจจุบัน

ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน รวมทั้งการปฏิรูปทางการเมืองที่ดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่นนั้น เป็นภาพสะท้อนของความขัดแย้งเชิงโครงสร้างอันสลับซับซ้อนที่ดำรงอยู่ ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นความขัดแย้งที่เกิดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งได้สร้างปัญหาขึ้น 3 ประการ กล่าวคือ หนึ่ง รัฐบาลเน้นสนับสนุนการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ แต่กลับทอดทิ้งภาคเกษตรกรรมให้ตกอยู่ในสภาพที่ล้าหลังและยากจน สอง ปัญหาการพัฒนาที่ดินเอื้อทรัพยากร (แรงงาน พลังงาน วัตถุดิบ และน้ำ) จำนวนมหาศาลมาจากชนบท เพื่อใช้ในการค้าทุน การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม อันทำให้ภาคชนบทขาดแคลนทรัพยากรในการพัฒนา ขณะเดียวกันก็ผลักดันทุนอันเกิดจากการพัฒนาอุตสาหกรรมไปให้ภาคชนบทเป็นผู้แบกรับภาระ สาม ปัญหาการพัฒนาที่ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท

จากปัญหาดังกล่าวนี้นำทำให้คนในชนบทซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจหรือจัดการทรัพยากร (ป่า น้ำ และดิน) ในท้องถิ่นของตนเอง แต่กลับตกอยู่ในสภาวะล่อแหลมที่อาจถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่ตนอยู่อาศัยมาตั้งแต่บรรพบุรุษ และหมิ่นเหม่ต่อการขาดแคลนทรัพยากร อันเนื่องมาจากถูกแย่งยึดไปใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรม

จากปัญหานั้นสืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น ได้ก่อให้เกิดการรวมตัวของภาคประชาชนผู้ประสบปัญหาโดยตรง ในรูปของเครือข่ายต่างๆ เพื่อดำเนินการเคลื่อนไหวและต่อสู้กับรัฐ ให้ยกเลิกโครงการที่ก่อให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เขื่อน และโรงไฟฟ้า) ขณะเดียวกันก็มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้สิทธิแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรของเขาเอง

ประการที่สอง เป็นความขัดแย้งในมิติทางการเมือง ระหว่างทางเลือกประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) กับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ประชาธิปไตยแบบตัวแทนกำลังตกอยู่ภายใต้วิกฤติแห่งความชอบธรรม (Legitimacy crisis) ด้วยเหตุที่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง มักถูกวิจารณ์จากสาธารณชนอยู่เสมอว่า มีการซื้อเสียงจำนวนมาก และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็มักจะเต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้ระบบรัฐสภาขาดเสถียรภาพ ดังจะพบว่าในช่วง 11 ปี ที่ผ่านมา (2534-2545) ประเทศไทยมีรัฐบาลรวม 8 ชุด โดยรัฐบาลส่วนใหญ่มักบริหารประเทศอยู่ได้ไม่ครบวาระ อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤตแห่งศรัทธา ถูกเดินขบวนประท้วงขับไล่ ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชน และถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภา จนกระทั่งไม่สามารถบริหารบ้านเมืองได้อีกต่อไป ในขณะเดียวกันขบวนการภาคประชาชนในบางส่วน ได้มีการเสนอให้ให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมขึ้นมาท้าทาย กระนั้นก็ตาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็ได้รับการตอบรับจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางมากนัก อันทำให้ความขัดแย้งระหว่างทางเลือกประชาธิปไตย 2 แบบยังคงดำรงอยู่ต่อไปอีก

ประการที่สาม ความขัดแย้งระหว่างขบวนการของภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น พร้อมๆ กับได้ดำเนินการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อขยายพื้นที่ทางการเมือง (Political space) ของพวกตนให้กว้างขวางออกไป กับภาคราชการที่ยังคงมีลักษณะอำนาจนิยมสูงและปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างเชื่องช้า อันเป็นที่มาของข้อเรียกร้องและวิธีการแก้ไขปัญหาก็แตกต่างกัน และขัดแย้งกันหลายประการตลอดเวลา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า สังคมไทยในอดีตเป็นสังคมที่ราชการมีอำนาจสูงมาก (Bureaucratic Polity) ชนชั้นนำข้าราชการมักจะมองว่าตนเองเป็นผู้ปกครอง และมองประชาชนในฐานะของผู้ถูกปกครองที่ขาดการศึกษา และเคยชินกับการกำหนดนโยบายจากเบื้องบนลงข้างล่าง โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในทางตรงกันข้าม ความเข้มแข็งของขบวนการภาคประชาชนในปัจจุบัน ทำให้

พวกเขาก้าวขึ้นมาเพื่อเรียกร้องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และขอมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายระดับชาติ ดังเช่น เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมอย่างกว้างขวาง และประชาชนได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือสำหรับอ้างอิงการเรียกร้องเพื่อมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจัง (การทำประชาพิจารณ์ ประชามติ และการยื่นรายชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างกฎหมาย) ในกรณีนี้ องค์การภาคประชาชนพบว่า หน่วยงานของรัฐมักจะไม่ได้ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างจริงจัง และมักจะจัดให้มีส่วนร่วมแบบพอเป็นพิธี เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการตัดสินใจของรัฐ เนื่องจากจะสามารถกล่าวได้ว่ามีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ซึ่งบ่อยครั้งที่สร้างความไม่พอใจให้กับองค์การภาคประชาชน และนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงในหลายกรณี

ประการที่สี่ ความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความเป็นอิสระของรัฐที่ต่ำลงอย่างมาก อันเนื่องมาจากการพึ่งพิงทุนนิยมโลก อันทำให้ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้แรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจ และองค์กรโลกบาลทั้งหลาย เช่น ธนาคารโลก (World Bank) องค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Funds-IMF) องค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO) และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคของการเปิดเสรีทางการค้า เปิดเสรีทางการเงิน และเปิดเสรีทางการตลาด อันทำให้ประเทศไทยต้องผูกพันต่อทุนนิยมโลกในรูปของการพึ่งพิงที่ขาดอำนาจการต่อรองอย่างชัดเจน

การพึ่งพิงที่สำคัญในปัจจุบันมี 5 ด้าน คือ หนึ่ง การพึ่งพิงตลาดส่งออก สอง การพึ่งพิงสินค้านำเข้าประเภทวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง น้ำมัน เครื่องจักร รวมทั้งสินค้าอุปโภคบริโภคทั้งหลาย สาม การพึ่งพิงเงินทุนจากภายนอก สี่ การพึ่งพิงเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ ห้า การพึ่งพิงด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

จากผลของโครงสร้างความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงทุนนิยมโลกโดยขาดอำนาจการต่อรอง ทำให้ประเทศมหาอำนาจและองค์กรโลกบาลต่างๆ สามารถเข้ามาส่งแรงกดดันสำหรับการกำหนดนโยบาย เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศมหาอำนาจได้อย่างมาก อันทำให้รัฐบาลไทยขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และเกิดการท้าทายจากภาคประชาชนเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของชาติขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่ประเทศประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ

ตัวอย่างการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่สะท้อนถึงปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายให้แก่ประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ได้ยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย และนายมิเชล กองเคล์ซูล์ ผู้จัดการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เพื่อให้เปิดเผยบันทึกข้อตกลงลับที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ IMF และขอให้ IMF แสดงความรับผิดชอบต่อความผิดพลาดของมาตรการที่ IMF กำหนดให้แก่รัฐบาลไทยในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ

กลุ่มที่สองที่จะกล่าวถึง ได้แก่ “กลุ่มพันธมิตรกัววิกฤตชาติ” ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2541 องค์การดังกล่าวนี้ได้ดำเนินการเคลื่อนไหรร่วมกับเครือข่ายเดือนตุลาและสมาพันธ์ประชาธิปไตย เพื่อคัดค้านการออกกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ ที่เปิดช่องทางให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจไทยได้โดยง่าย ขบวนการดังกล่าวนี้มีการเคลื่อนไหวย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อกอบกู้วิกฤตเศรษฐกิจในที่สุด

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานงาน 11 องค์การประชาชนอีสาน” ขึ้นในปี 2541 องค์การนี้ได้นำพลังของประชาชนจากหลากหลายสาขาอาชีพกว่า 2,000 คน ให้มารวมตัวกัน ณ ลานพระบรมรูปทรงม้าในเดือนมิถุนายน เพื่อประกาศคำขวัญ “พักชำระหนี้ต่างชาติ ประกาศเอกราช เลิกทาสทุนนิยม” การเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจต่อปัญหานี้ขึ้น (ทั้งนี้ของเกษตรกรและผู้ประกอบการธุรกิจ) มากขึ้น จนนำไปสู่นโยบายปรนอมหนี้ของภาคธุรกิจขึ้น

องค์การที่จัดตั้งในลักษณะเฉพาะกิจต่อมาคือ “กลุ่มประชาคมกอบบ้านกุ่มเมือง” ในปี 2541 อันเป็นกลุ่มของแพทย์และนักพัฒนาเอกชน ซึ่งได้ดำเนินการรณรงค์ให้สาธารณชนรับทราบว่า ประเทศไทยได้สูญเสียเอกราชไปแล้ว พร้อมกับรณรงค์เคลื่อนไหวให้ใช้แนวทางเศรษฐกิจแบบพึ่งตนเอง ต่อมาได้ขยายบทบาทไปสู่เครือข่ายประชาคมเมือง (Civic Net) อันเป็นประชาคมในระดับจังหวัดและอำเภอต่างๆ

กลุ่มพนักงานรัฐวิสาหกิจ นำโดยนายสมศักดิ์ โกศัยสุข ได้เคลื่อนไหวในปี 2541 เพื่อคัดค้านนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล โดยมีการกล่าวโจมตีว่า เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดจากต่างชาติ ดังที่ปรากฏในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ IMF เพื่อให้มีการขายรัฐวิสาหกิจให้แก่ทุนต่างชาติไปในที่สุด

ในปี 2543 คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ออกแถลงการณ์เพื่อคัดค้านรัฐบาลที่อนุมัติแผนเงินกู้ในวงเงิน 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร เนื่องจากเห็นว่าเป็นนโยบายของเจ้าของเงินกู้ คือธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) ที่ต้องการให้มีการเก็บค่าน้ำจากเกษตรกร

กลุ่มสุดท้ายที่จะกล่าวถึงได้แก่ องค์การเฉพาะกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2543 คือ “กลุ่มนักวิชาการและนักธุรกิจที่ห่วงใยการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของรัฐบาล” นำโดยนักวิชาการ 8 ท่าน ได้แก่ นายแพทย์ประเวศ วะสี ศาสตราจารย์นิธิ เอียวศรีวงศ์ อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ดร.เสกสรรค์ ประเสริฐกุล ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ คุณโสภณ สุภาพงษ์ และคุณณรงค์ โชควัฒนา ได้แถลงข่าวให้รัฐบาลทบทวนยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกเลิกการเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน และถอนตัวออกจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization-WTO)

จากสถานะความขัดแย้งเชิงโครงสร้างอย่างน้อย 4 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้รัฐประสบกับปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้จนนำไปสู่นานาประการ และกลายเป็นฝ่ายตั้งรับต่อการกดดันจากพลังต่างๆ ที่มา

จากหลายทิศทาง อันนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองของผู้จัดการรัฐเอง

2.4 การจัดตั้งองค์กรและมีส่วนร่วมในนโยบายขบวนการภาคประชาชน

สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน

สมัชชาเกษตรกรรายย่อย (สกย.) ก่อตั้งขึ้นในเดือนมีนาคม 2536 เนื่องจากขณะนั้นรัฐบาลชวน 1 ได้ผลักดันการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ และได้มีการต่อต้านจากเกษตรกรรายย่อย โดยเฉพาะในภาคอีสานอย่างกว้างขวาง สกย. มีการจัดตั้งในลักษณะเครือข่าย ประกอบด้วย 7 เครือข่ายที่มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวคัดค้านร่าง พ.ร.บ. สภาเกษตรกรแห่งชาติ รวมทั้งองค์กรพันธมิตร และองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวน 500 คน โดยในช่วงแรก สกย. ได้จัดตั้งกลุ่มเกษตรกรรายย่อยตามประเด็นปัญหา 9 ปัญหา ในเขต 9 พื้นที่ แต่เนื่องจากการเคลื่อนไหวของ สกย. จำกัดอยู่ในเขตภาคอีสานเป็นหลัก ดังนั้นจึงได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น “สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน” (สกย.อ.) และในปี 2539 ได้ขยายพื้นที่เป้าหมายเป็น 97 พื้นที่ เป็นเครือข่ายที่มีลักษณะกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งภาคอีสาน มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อต่อรองและจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ ป่า และที่ดิน

ภายหลังจากที่นายนคร ศรีวิวัฒน์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นเลขาธิการในปี 2539 เป็นต้นมา สกย.อ. ได้แยกออกเป็นหลายกลุ่ม และเปลี่ยนแนวทางการเคลื่อนไหว โดยหันมาเน้นการเคลื่อนไหวเฉพาะเรื่อง การปลดหนี้สิน และเรียกร้องให้รัฐจัดสรรปัจจัยการผลิตให้แก่เกษตรกรผ่านโครงการปรับปรุงระบบการผลิตการเกษตร (คปร.) และปัญหาที่ทำกินในเขตป่า โดยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวในด้านปัญหาทรัพยากรดิน น้ำ และป่ามากนัก

สมัชชาคนจน

สมัชชาคนจนมีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนธันวาคม 2538 อันเป็นการรวมกลุ่มกันของตัวแทนจากชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบจากพัฒนาตามโครงการของรัฐ ได้แก่ เครือข่ายปัญหาเขื่อนหรือสมัชชาเขื่อน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ เครือข่ายปัญหาสลัม เครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงาน กลุ่มผู้คัดค้านโรงไฟฟ้าพลังขยะถ่านหินลิกไนต์ อ. หางดง จ. เชียงใหม่ กลุ่มผู้คัดค้านการก่อสร้างศูนย์ราชการโพธิ์เขียว จ. สุพรรณบุรี เป็นต้น สมัชชาคนจนจึงถือเป็นองค์กรเครือข่ายของผู้ที่เสียเปรียบในสังคมที่มีลักษณะประเด็นกว้างขวางและครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของพวกเขาเพื่อเป็นเวทีในการรวมพลังแห่งความร่วมมือ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ประสานความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ต่อมาในปี 2539 สมัชชาคนจนได้มีการจัดโครงสร้างในลักษณะเครือข่ายจำนวน 5 เครือข่าย (ครอบคลุม 47 กรณีปัญหา) ได้แก่ 1) กลุ่มปัญหาเขื่อน 2) กลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน 3) กลุ่มปัญหาการโครงการของรัฐ 4) กลุ่มปัญหาผู้ป่วยจากการทำงาน และ 5) กลุ่มปัญหาชุมชนแออัด และในปี 2540 ซึ่งมี

การประชุมใหญ่ที่กรุงเทพฯ เครือข่ายได้ขยายเป็น 6 เครือข่าย (125 กรณีปัญหา) โดยเครือข่ายที่เพิ่มขึ้นมาได้แก่ กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก 4 ภาค นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายประมงขนาดเล็กภาคใต้เข้าร่วมด้วย

เครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ

การจัดตั้งเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ (คกน.) เกิดขึ้นเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างรัฐกับชุมชนท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการจัดการป่า สมาชิกส่วนใหญ่ของ คกน. เป็นกลุ่มชาติพันธุ์บนพื้นที่สูงนับร้อยหมู่บ้านที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับราคาพืชผลตกต่ำ โดยในปี 2535 การนำเข้าข้าวเหลืองเสรีทำให้ราคาข้าวเหลืองภายในประเทศตกต่ำ เกษตรกรได้รวมตัวกันชุมนุมที่ประตูท่าแพ จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหยุดราคาผลผลิต เกษตรกรบางส่วนที่ร่วมชุมนุมในครั้งนั้น รวมทั้งนักพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้รวมตัวกันจัดตั้ง “องค์กรพัฒนาเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรมภาคเหนือ” ขึ้นในปี 2537 โดยวางแผนทางการร่วมมือ 4 ด้าน คือ 1) สร้างความเข้มแข็งและประสานเครือข่ายให้เป็นหนึ่งเดียว 2) แก้ไขปัญหาการอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ 3) พัฒนาศาสตร์การเคลื่อนไหวให้ชัดเจนโดยการพัฒนางานเครือข่าย และ 4) หาพันธมิตรที่นอกเหนือไปจากสมาชิกในองค์กรประชาชน ซึ่งก็คือ นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ

ภายหลังจากการชุมนุมใหญ่ครั้งแรกในปี 2538 องค์กรพัฒนาเครือข่ายฯ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรรมภาคเหนือ” โดยมีเป้าหมายในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้รัฐแก้ไขปัญหাপ่าอนุรักษ์ทับที่และรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ มีข้อเรียกร้องที่เป็นรูปธรรม 2 ประการ คือ 1) เสนอให้ตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างตัวแทนฝ่ายต่างๆ เพื่อพิสูจน์ว่าแต่ละชุมชนตั้งถิ่นฐานมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ หากตั้งถิ่นฐานมาก่อน ให้รัฐรับรองสิทธิให้ชุมชนอยู่อาศัยและทำกินอย่างมั่นคง แต่หากชุมชนบุกรุกเขตป่าอนุรักษ์ให้รัฐดำเนินการตามกฎหมาย และ 2) ให้รัฐเร่งออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนเพื่อรองรับให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดการป่าภายใต้กฎหมายร่วมกันของชุมชน

สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ

องค์กรพัฒนาเอกชนในภาคเหนือให้ความสนใจและรณรงค์เคลื่อนไหวเพื่อให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการป่าในรูปของ “ป่าชุมชน” มาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2530 แล้ว โดยมีการรวมกลุ่มกันเป็น “คณะทำงานป่าชุมชน” มีการจัดเวทีสัมมนา “สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ” ขึ้นครั้งแรกในปี 2536 เพื่อเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างชาวบ้านที่มีการจัดการป่าชุมชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนเมืองพื้นราบที่เคยร่วมต่อสู้คัดค้านการสัมปทานทำไม้ในปี 2532

ต่อมาได้มีการประสานความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างกลุ่มคนเมืองพื้นราบกับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งนำไปสู่การจัดเวทีสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนืออีกครั้งในต้นปี 2542 เพื่อให้เกิดเครือข่ายของชาวบ้านที่จัดการป่าชุมชน มีผู้เข้าร่วมที่เป็นทั้งชาวเมืองพื้นราบและกลุ่มชาติพันธุ์กว่า 1,500 คน จากป่าชุมชนกว่า 700 ป่า ในเขต 8 จังหวัดภาคเหนือ และนำไปสู่การจัดตั้ง “สมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ” ขึ้นอย่างเป็นทางการ มีพ่อหลวงจรัส ขาสัก เป็นประธานคนแรก

วัตถุประสงค์ของสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือ ได้แก่ การสนับสนุนให้สมาชิกเรียนรู้และถ่ายทอดประสบการณ์การจัดการป่าชุมชน และผลักดันพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สอดคล้องกับชุมชนที่ดูแลรักษาป่า กิจกรรมสำคัญของสมัชชาป่าชุมชนภาคเหนือก็คือ ร่วมมือกับ คคน. องค์การพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ในการใช้ช่องทางตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยการระดม 50,000 รายชื่อ เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชนต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2543

สมัชชาชนเผ่าแห่งประเทศไทย

ในภาคเหนือยังมีกลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากที่ประสบปัญหาป่าอนุรักษ์ทับที่ทำกิน นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้ให้อำนาจแก่กรมป่าไม้ในการอพยพชุมชนบนที่สูงออกจากพื้นที่ “ล่อแหลม” พร้อมทั้งยังมีการเคลื่อนไหวของรัฐและชาวเมืองพื้นราบที่ต่อต้านชาวเขา ทำให้กลุ่มชาติพันธุ์จำนวนมากถูกเจ้าหน้าที่ป่าไม้คุกคามอย่างหนัก

จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการจัดสัมมนา ร่วมกันเมื่อเดือน กรกฎาคม 2541 มีผู้เข้าร่วมเป็นตัวแทนของกลุ่มชาติพันธุ์ 5 กลุ่ม ได้แก่ ปกาเกอญอ ลาหู่ ลีซอ เมี่ยน และม้ง โดยมีคนเมืองพื้นราบที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประกาศเขตป่าอนุรักษ์ทับที่อยู่อาศัยที่ทำกิน และป่าชุมชนใน 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ซึ่งผลของการสัมมนาได้นำไปสู่การจัดตั้ง “สมัชชาชนเผ่าแห่งประเทศไทย” โดยมีตัวแทนเผ่าละ 5 คน ทำหน้าที่ประสานงานให้เกิดการแลกเปลี่ยนปัญหาของแต่ละชนเผ่า รวมทั้งกำหนดทิศทางและแผนงานขององค์กร

สมัชชาชนเผ่าแห่งประเทศไทยมีเป้าหมายในการดำเนินงานเคลื่อนไหว 3 ประการ คือ 1) เรียกร้องให้รัฐบาลเพิกถอนที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของชาวบ้านออกจากเขตป่าอนุรักษ์ และรับรองสิทธิให้ชาวบ้านสามารถอยู่อาศัยและทำกินในป่าได้อย่างยั่งยืน 2) ผลักดันให้รัฐยอมรับการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน อันเป็นเป้าหมายร่วมกับเครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ 3) ผลักดันให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาเรื่องการลงรายการสัญชาติไทยให้แก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ

เครือข่ายประมงพื้นบ้านภาคใต้

ชาวประมงพื้นบ้าน เป็นผู้ประกอบอาชีพจับปลาในทะเลที่ออกไปไม่ไกลจากชายฝั่งมากนัก โดย

ใช้อุปกรณ์และเรือขนาดเล็ก ปัญหาของชาวประมงพื้นบ้านเกิดจากปัจจุบันมีเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ ซึ่งจับปลาโดยใช้อวนลากหรือรุนที่มีตาอวนกันถุงขนาดเล็ก เพื่อให้สามารถจับปลาเปิดและปลาขนาดเล็กอื่นๆ ได้เพิ่มมากขึ้น และมีการลักลอบเข้ามาจับปลาในเขตที่ห่างจากชายฝั่งต่ำกว่า 3,000 เมตร อันเป็นเหตุให้ปริมาณสัตว์น้ำลดน้อยลงอย่างรวดเร็ว และยิ่งในระยะไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีเรือประมงปั่นไฟจับปลากะตักลักลอบเข้ามาทำการให้เขตหวงห้ามเพิ่มขึ้น ยิ่งซ้ำเติมให้ปริมาณสัตว์น้ำลดลงอย่างรวดเร็ว อันมีผลกระทบต่อชาวประมงพื้นบ้านที่นับวันจับปลาได้น้อยลง

จากปัญหาดังกล่าวนี้นำให้ชาวประมงพื้นบ้านรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรขึ้นหลายแห่ง มีตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับฝั่งทะเล โดยแต่ละองค์กรต่างมียุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านปากลอก กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านอ่าวกึ่ง จังหวัดภูเก็ต กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านเกาะปู จังหวัดกระบี่ ชมรมชาวประมงพื้นบ้านตำบลเกาะยาวน้อย จังหวัดพังงา และชมรมชาวประมงพื้นบ้านกิ่งอำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง เป็นต้น มีการดำเนินกิจกรรมที่สำคัญคือ การอนุรักษ์ทรัพยากรชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำแนวเขตอนุรักษ์สัตว์น้ำและหญ้าทะเล และการออกตรวจจับเรือประมงพาณิชย์ขนาดใหญ่ที่รุกล้ำเข้ามาในเขตหวงห้าม 3,000 เมตร

กลุ่มชาวประมงพื้นบ้านระดับท้องถิ่นได้มีการประชุม อบรม สัมมนา และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกัน จนกระทั่งนำไปสู่การจัดตั้งชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดพังงา ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดกระบี่ ชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดภูเก็ต และชมรมชาวประมงพื้นบ้านจังหวัดระนอง โดยที่ชมรมชาวประมงพื้นบ้านของทั้ง 4 จังหวัดได้เข้ามาร่วมกับสมาชิกคนจนในการชุมนุมยึดเยื่อเมื่อปี 2541 โดยทั้ง 4 ชมรมได้ประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นข้อเรียกร้องของตนขึ้นจำนวน 3 ข้อ คือ 1) เรื่องการขยายเขตอ่าวพังงา 2) เรื่องการขยายเขตห้ามทำการประมงอวนลากอวนรุนเป็น 5,400 เมตร ทั่วประเทศ และ 3) การกำหนดเขตอ่าวระนอง

ต่อมาในการประชุมเมื่อเดือนกันยายน 2542 เครือข่ายชาวประมงพื้นบ้านภาคใต้ได้มีมติในการกำหนดเป้าหมายสำหรับจัดการทรัพยากรชายฝั่งอย่างยั่งยืน อันประกอบด้วย 1) มาตรการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสัตว์น้ำ โดยการขัดเครื่องมือจับสัตว์น้ำประเภท “ทำลายล้าง” ให้หมดไป 2) สร้างฐานชุมชนและพัฒนาศักยภาพผู้นำ 3) ผลักดันระดับนโยบาย ได้แก่ การกำหนดเขตอ่าวระนอง มาตรการจัดการกับเรือประมงปั่นไฟปลากะตักที่ลักลอบเข้ามาในบริเวณอ่าวพังงา 4) การรณรงค์เผยแพร่ผลงานของเครือข่ายออกสู่สาธารณะ 5) การระดมเงินทุน และ 6) การหาพันธมิตรจากคนจนทั่วโลก

เครือข่ายสลัม 4 ภาค

ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดโดยทั่วไปมักจะประสบกับปัญหาการไร้รัฐ ความไม่มั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และขาดปัจจัยด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นำให้ชาวสลัมมีการรวมตัวกันต่อสู้ตั้งแต่ก่อนปี 2516 แล้ว

ในช่วงปี 2524-2525 ปัญหาการไล่รื้อทวีความรุนแรงสูงมาก ทำให้นักพัฒนาเอกชนพยายามหาแนวทางการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาการไล่รื้อดังกล่าวอย่างจริงจัง จึงเกิดการรวมกลุ่มที่เรียกว่า “กลุ่มศึกษาปัญหาสลัม” ขึ้น มีการจัดประชุมแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และเยี่ยมเยียนชาวชุมชนต่างๆ ที่ผ่านการต่อสู้เพื่อที่อยู่อาศัยมาแล้ว จนกระทั่งในปี 2529 ได้เกิดการประสานเป็นเครือข่าย 20 ชุมชน เรียกว่า “ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน” มีการดำเนินกิจกรรม 3 ลักษณะ คือ 1) ต่อต้านและยับยั้งการไล่รื้อด้วยการทำหน้าที่เป็นองค์กรประสานงาน เพื่อระดมกำลังชาวบ้านจากชุมชนต่างๆ ให้มาช่วยเหลือชุมชนที่กำลังถูกไล่ที่ 2) เตรียมการชุมนุมเพื่อต่อรองเกี่ยวกับสิทธิเพื่อที่อยู่อาศัย และ 3) กิจกรรมรณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสาธารณะถึงปัญหาและความเดือดร้อนของชาวสลัม ขณะเดียวกัน ในปี 2532 ชุมชนแออัด 40 ชุมชนที่ได้รับการสนับสนุนจาก FOSTER ได้ประสานกันจัดตั้งเป็นเครือข่าย ชื่อว่า “กลุ่มรวมน้ำใจพัฒนา” ซึ่งมีการทำงานที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับ “ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน”

ในปี 2532 ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างตัวแทนชาวบ้านจากสมาพันธ์ชุมชนแออัดคลองเตย ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน และกลุ่มรวมน้ำใจพัฒนา และตัวแทนชาวบ้านจากชุมชนแออัดจังหวัดสงขลา ซึ่งที่ประชุมมีมติที่จะผลักดันให้ออกกฎหมายคุ้มครองในเรื่องสิทธิที่อยู่อาศัย พร้อมกันนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติ โดยมีหลักการเบื้องต้นคือ “ให้รัฐประกาศพื้นที่ชุมชนแออัดเป็นเขตเวนคืนเพื่อนำมาปรับปรุงให้ชาวบ้านได้กรรมสิทธิ” ขณะเดียวกัน ตัวแทนชาวบ้านทั้ง 4 กลุ่ม ได้ร่วมกันจัดตั้งเป็น “คณะประสานงานพระราชบัญญัติชุมชนแออัด 4 ภาค” เพื่อทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อผลักดันพระราชบัญญัติชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่อง

ภายหลังการปฏิวัติของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติในปี 2534 คณะประสานงานพระราชบัญญัติชุมชนแออัด 4 ภาคต้องยุติบทบาทลงชั่วคราว และมาเคลื่อนไหวอีกครั้งในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ในนามของ “องค์กรสลัมเพื่อประชาธิปไตย” ร่วมรณรงค์เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเดือนกันยายน 2535 และร่วมรณรงค์ผลักดันรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน

ในช่วงกลางปี 2541 ได้เกิดกระแสการไล่รื้ออีกครั้ง ตามนโยบายการพัฒนาเมืองน่าอยู่และชุมชนน่าอยู่อย่างยั่งยืน ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในช่วงนี้ คณะประสานงานพระราชบัญญัติชุมชนแออัด 4 ภาค จึงได้ปรับบทบาทและจัดรูปองค์กรเป็น “เครือข่ายสลัม 4 ภาค” อันประกอบด้วยสมาชิก 161 ชุมชน จาก 9 เครือข่าย คือ 1) ศูนย์รวมพัฒนาชุมชน 2) กลุ่มพัฒนาชุมชนได้สะพาน 3) เครือข่ายริมทางรถไฟสายใต้-ตะวันตก 4) เครือข่ายชุมชนเพื่อการพัฒนา 5) เครือข่ายชุมชนริมคูคลอง 6) เครือข่ายชุมชนเขตประเวศ 7) เครือข่ายชุมชนแออัดภาคใต้ 8) เครือข่ายชุมชนเมืองเชียงใหม่ และ 9) เครือข่ายชุมชนแออัดจังหวัดอุบลราชธานี

เครือข่ายสลัม 4 ภาค มีแนวทางการทำงานดังนี้ 1) เคลื่อนไหวเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด 2) ผลักดันให้รัฐนำที่ดินออกมาใช้ประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของคนจนและสังคม

เมืองอย่างเป็นรูปธรรม 3) ติดตามและประสานการดำเนินงานของคณะกรรมการแก้ไขและป้องกันปัญหาชุมชนแออัด ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวชุมชนและการอยู่ร่วมกันของเมือง 4) ติดตามข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนต่างๆ และ 5) นำเสนอปัญหาการไม่ได้รับบริการสาธารณสุขภาคพื้นพื้นฐานของชาวชุมชน นอกจากนี้ เครือข่ายสลัม 4 ภาค ยังได้เคลื่อนไหวร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัดโดยใช้ช่องทางตามกฎหมายที่เปิดไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย

เนื่องจากคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมหลายประเภทต้องเผชิญกับปัญหาที่เรื้อรังมานานปัญหาหนึ่ง ก็คือ การเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคปัสสาวะอักเสบ อันเกิดจากฝุ่นฝ้ายที่คนงานหญิงในอุตสาหกรรมสิ่งทอประสบ โรคที่เกิดจากสารตะกั่วเข้าไปในร่างกายของอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ และโรคที่เกิดจากสารเคมีในอุตสาหกรรมเจียรไนเครื่องประดับ เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าในปี 2535-2536 มีคนงานหญิงเจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงานและต้องถูกเลิกจ้างเนื่องจากไม่สามารถทำงานต่อไปได้เป็นจำนวนมาก

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ได้ทำให้คนงานหญิงที่ประสบปัญหาถูกเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วยจากโรคในที่ทำงาน รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็น “สภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย” ขึ้นในปี 2537 โดยมีประธานเครือข่ายคือ สมบุญ ศรีคำดอกแค อดีตประธานสหภาพแรงงานโรงงานทอผ้ากรุงเทพ และเป็นผู้ป่วยจากโรคปัสสาวะอักเสบ เครือข่ายนี้ดำเนินกิจกรรมเคลื่อนไหวเพื่อวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนคนงานที่เจ็บป่วยด้วยโรคจากการทำงาน โดยการรวมกลุ่มช่วยเหลือระหว่างกันในรูปของการรักษาสุขภาพ การต่อสู้เรียกร้องทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยจากการทำงานในศาลแรงงาน และการสร้างพันธมิตรเครือข่ายกับกลุ่มนักวิชาการ และเครือข่ายองค์กรเอกชนด้านแรงงาน เพื่อรณรงค์ ผลักดันให้รัฐบาลมีนโยบายที่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาผู้เจ็บป่วยจากการทำงาน และในเดือนธันวาคม 2538 สภาเครือข่ายผู้ป่วยจากการทำงาน จึงได้ไปร่วมกับ “สมัชชาคนจน” เพื่อให้เกิดอำนาจการต่อรองที่เพิ่มสูงขึ้น และได้มีโอกาสพัฒนาจิตสำนึกทางการเมืองให้สูงขึ้น

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน

เมื่อเกิดเหตุการณ์เพลิงไหม้โรงงานเคเดอร์ในเดือนพฤษภาคม 2536 อันทำให้คนงานเสียชีวิต 188 คน และบาดเจ็บ 469 คน ผู้นำแรงงาน นักพัฒนาเอกชน และนักวิชาการได้ลงเฝ้าติดตามการเคลื่อนไหวในพื้นที่ โดยมีการจัดตั้งเป็น “คณะกรรมการศูนย์อำนวยการช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบภัย” เพื่อดำเนินการเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าเสียหายแก่คนงาน เรียกร้องต่อรัฐบาลให้ดำเนินคดีต่อนายจ้างและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเกิดเพลิงไหม้ดังกล่าว และให้แก้ไขนโยบายส่งเสริมการลงทุนที่จะต้องให้ความสำคัญต่อสุขภาพความปลอดภัยของลูกจ้างด้วย (บันทึก, 2542 : 116-118)

ในช่วงนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยอันเนื่องมาจากการทำงานเกิดขึ้นบ่อยๆ เช่น ในเดือนพฤษภาคม 2536 ได้เกิดเพลิงไหม้โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้าขนาดเล็กที่ตั้งอยู่ในเขตบางคอแหลม อันทำให้คนงานเสียชีวิต 10 คน เนื่องจากมีประตูเหล็กตัดปิดขังไว้จึงไม่สามารถหนีเพลิงไฟออกมาได้ ต่อมาหลังจากนั้นอีก 3 เดือน ได้เกิดตึก 6 ชั้นของโรงแรมรอยัลพลาซ่าถล่ม จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต 133 คน บาดเจ็บ 351 คน (บันทึก, 2537 : 16) ในปี 2540 เกิดเพลิงไหม้โรงแรมรอยัลจอมเทียน รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี ทำให้คนงาน นักท่องเที่ยว และพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เสียชีวิต 91 ราย บาดเจ็บกว่า 50 ราย (วรวิทย์, 2545 : 159) และในปี 2542 โรงงานเกษตรกรหงษ์ไทย (อบลำไยแห้ง) ได้เกิดระเบิดขึ้น อันทำให้คนงานเสียชีวิต 36 คน และบ้านเรือนในละแวกใกล้เคียงเสียหาย 570 หลังคาเรือน

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ นักพัฒนาเอกชนร่วมกับองค์กรแรงงาน ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน” ขึ้นในปี 2537 คณะกรรมการชุดนี้ได้เรียกร้องต่อคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข เพื่อให้แก้ไขปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยของคนงานอย่างจริงจัง (จะเด็จ, 2537 : 125-27) การเคลื่อนไหวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี 2540 คณะกรรมการรณรงค์ฯ จึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้ง “สถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ” โดยให้เป็นองค์กรอิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงแรงงาน บริหารในรูปของเบญจภาคี³ ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยจากการทำงานแบบครบวงจร ตั้งแต่การป้องกัน ส่งเสริมสุขภาพ บริหารกองทุนเงินทดแทน การวิจัย และร่วมบังคับใช้กฎหมาย และให้มีการโอนเงินจากกองทุนเงินทดแทนและสถาบันความปลอดภัยในการทำงานมาให้สถาบันฯ เป็นผู้จัดการ

การเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งสถาบันฯ ดังกล่าว ได้ดำเนินการในหลายรูปแบบ รวมทั้งมีการใช้สิทธิตามมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 รายชื่อ เพื่อยื่นเสนอร่างกฎหมายการจัดตั้งสถาบันฯ แก่ประธานรัฐสภา

เครือข่าย อพช. ด้านเอดส์ภาคเหนือ

เนื่องจากสถานการณ์เอดส์มีความรุนแรงมากขึ้นจากทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดภาคเหนือตอนบนซึ่งมีผู้ติดเชื้อเอดส์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีได้ให้ความสนใจดูแลอย่างจริงจัง และมีการละเมิดสิทธิผู้ติดเชื้ออยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยผลการตรวจเลือด

จากปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนด้านเอดส์ในภาคเหนือตอนบนมีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็งในปี 2535 เรียกว่า “เครือข่าย อพช. ด้านเอดส์ภาคเหนือ” เพื่อดำเนินการเคลื่อนไหว

³ เบญจภาคี ประกอบด้วยคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนจาก 5 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง ตัวแทนผู้ป่วยจากการทำงาน และนักวิชาการ

เพื่อกระตุ้นให้สังคมรับรู้ว่า เอดส์เป็นปัญหาสังคมสำคัญที่สังคมจะต้องให้ความสนใจ มีการรณรงค์เกี่ยวกับสิทธิในการรักษาพยาบาล สิทธิในด้านข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการตรวจค้นหาเชื้อเอชไอวี สิทธิในการประกอบอาชีพของผู้ติดเชื้อ และสิทธิในการตั้งครมภ์ของหญิงที่ติดเชื้อเอดส์ นอกจากนี้ยังมีการรณรงค์เพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางเพศของผู้ชาย และให้ความรู้และสุศึกษาแก่ประชาชนโดยยืนยันว่าสังคมสามารถอยู่ร่วมกับผู้ติดเชื้อเอดส์ได้

กลุ่มอัญจาริ

กลุ่มอัญจาริ เป็นกลุ่มที่ดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อให้สังคมยอมรับว่า ความรักและการมีเพศสัมพันธ์ระหว่างเพศเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หญิงรักหญิง นั้นเป็นเรื่องปกติธรรมดา มิใช่พฤติกรรมเบี่ยงเบนหรือความผิดปกติทางเพศแต่ประการใด กลุ่มดังกล่าวนี้ก่อตั้งขึ้นในปี 2529 โดยผู้หญิงที่ทำงานในองค์กรผู้หญิง มีแกนนำคนสำคัญคือ อัญชนา สุวรรณานนท์

กิจกรรมสำคัญของกลุ่มได้แก่ การจัดประชุมสมาชิกภายในองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนปัญหาระหว่างกัน การพูดคุยและรับฟังปัญหาของกันและกันในกลุ่มการสื่อสารและให้ข้อมูลแก่สาธารณชนโดยการสร้างพื้นที่ของตนเองจากการจัดเวทีอภิปราย การให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน และการเขียนบทความลงหนังสือพิมพ์ การสื่อสารผ่านเว็บไซต์ชื่อว่า www.anjaree.com รวมทั้งการติดต่อกับองค์กรต่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนความรู้และรณรงค์ร่วมกัน

ขบวนการต่อต้านคอร์รัปชันในกรณีการจัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข

นับจากกลางปี 2541 เป็นต้นมา ชมรมแพทย์ชนบท ร่วมกับชมรมเภสัชชนบท และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสาธารณสุข ได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข การเคลื่อนไหวเริ่มต้นด้วยการออกจดหมาย ให้สัมภาษณ์ และออกแถลงการณ์ เพื่อเปิดโปงการทุจริตดังกล่าวให้สาธารณชนได้รับทราบ รวมทั้งมีการทำจดหมายเปิดผนึกถึงนายกรัฐมนตรี เรียกร้องให้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบกรณีทุจริตยา

การเคลื่อนไหวในครั้งนี้มีผลสะท้อนต่อกระทรวงสาธารณสุขอย่างสูง กล่าวคือ ทำให้รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขลาออกจากตำแหน่ง รวมทั้งปลัดกระทรวงถูกย้ายไปดำรงราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี และเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน คณะกรรมการมีมติให้ไล่ออกข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลาง 2 คน และส่วนภูมิภาค 1 คน รวมทั้งข้าราชการระดับสูงในส่วนภูมิภาค 4 คน ถูกปลดออก และข้าราชการอีก 23 คน มีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ชมรมแพทย์ชนบท และชมรมเภสัชชนบท เป็นผลิตผลของขบวนการแพทย์และเภสัชกรที่มีความตื่นตัวทางอุดมการณ์ในช่วง 14 ตุลาคม 2516 บัณฑิตแพทย์และเภสัชในช่วงนั้นสมัครใจไปทำงานในชนบทเป็นจำนวนมาก อันสะท้อนถึงจิตสำนึกของคนในรุ่นดังกล่าวที่ต้องการออกไปทำงานเพื่อรับใช้สังคม

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่แพทย์ในชนบทประสบก็คือ การขาดแคลนเครื่องมือทางการแพทย์ กำลังคนเวชภัณฑ์ต่างๆ และงบประมาณมีจำกัด ในที่สุดแพทย์ชนบท 50-60 คน ได้มาประชุมร่วมกันและจัดตั้งเป็น “สหพันธ์แพทย์ชนบท” ในปี 2519 และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชมรมแพทย์ชนบท” ในปี 2521 ส่วนเภสัชกรที่สมัครใจทำงานในชนบท ก็จะไปเป็นลูกจ้างของโรงพยาบาลประจำอำเภอ หรือโรงพยาบาลชุมชน ได้ร่วมกันจัดตั้ง “ชมรมเภสัชเพื่อชุมชน” ขึ้น

นอกจากนี้ ในปี 2541 กลุ่มเภสัชกรชนบทยังได้จัดตั้ง “กลุ่มศึกษาปัญหายา” เพื่อเคลื่อนไหวรณรงค์เผยแพร่ให้ประชาชนมีการใช้ยาอย่างถูกต้อง เนื่องจากต้องนำเข้ายาจากต่างประเทศที่มีราคาแพง กลุ่มนี้มีบทบาทสูงในการคัดค้านการจดสิทธิบัตรยาในปี 2528-2535 ซึ่งเป็นระบบที่สามารถก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบของบรรษัทอุตสาหกรรมยาข้ามชาติ

การเคลื่อนไหวต่อต้านการคอร์รัปชันในการจัดซื้อยาปี 2541 นำโดยชมรมแพทย์ชนบทและชมรมเภสัชชนบท โดยได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนก่อให้เกิดเครือข่าย 30 องค์กร โดยในเดือนกันยายน-พฤศจิกายน 2541 เครือข่าย 30 องค์กร ได้มีการใช้มาตรา 303 และ 304 กำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สามารถเข้าชื่อเพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริต คอร์รัปชันของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงได้ รวมทั้งได้อาศัยรัฐธรรมนูญมาตรา 58 ในการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิรับรู้ข่าวสารข้อมูลของราชการได้ โดย 30 องค์กรยื่นหนังสือถึงคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการเรียกร้องขอดูรายละเอียดผลการสอบสวนต่อ ปปป.

กล่าวโดยสรุป ในทศวรรษที่ผ่านมา ขบวนการภาคประชาชนทั้งในภาคชนบท กลุ่มชาติพันธุ์ ชาวประมงพื้นบ้านขนาดเล็ก กรรมกร ผู้อยู่อาศัยในสลัม และคนชั้นกลาง ต่างมีการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวาง โดยมีการจัดตั้งองค์กรในรูปเครือข่าย ซึ่งมีทั้งองค์กรเฉพาะกิจและถาวร การจัดตั้งองค์กรและดำเนินการเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นผลสะท้อนถึงปัญหาในการพัฒนาอันหลากหลายของสังคมไทยในอดีตที่ผ่านมาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง การเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวางของภาคประชาชนยังเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเติบโตของประชาสังคม อันทำให้พื้นที่ทางการเมืองของภาคประชาชนขยายตัวอย่างกว้างขวางอีกด้วย

สาเหตุที่ทำให้ปริมาณพลของพื้นที่ประชาสังคมขยายตัวออกไปอย่างมากในปัจจุบันมีดังนี้ ประการแรก เกิดจากบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับจากภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 เป็นต้นมา ประการที่สอง เกิดจากการเปิดเสรีของสื่อมวลชน ดังจะเห็นได้ว่ารัฐได้เข้าไปควบคุมการจัดทำสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์น้อยลง แม้ว่าภาคธุรกิจจะเข้าไปมีบทบาทอย่างสูงในการผลิตสื่อ แต่ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว ก็ได้เปิดช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเข้าไปใช้สื่อในการรณรงค์เคลื่อนไหวได้มากกว่าเดิมอย่างชัดเจนอีกด้วย ประการที่สาม การพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง E-mail, Internet และ Fax ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนและชนชั้นกลางหัวก้าวหน้าสามารถนำระบบการสื่อสารสมัยใหม่เหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในการเคลื่อนไหว

ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังใช้ระบบการสื่อสารสมัยใหม่ในการรณรงค์ไปยังแนวร่วมในต่างประเทศได้อีกด้วย

ลักษณะสำคัญของการเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนในช่วงนี้ มีดังต่อไปนี้

ประการแรก มีการจัดตั้งเครือข่าย อันเป็นการประสานงานระหว่างองค์กรที่หลากหลาย และมีขอบข่ายกว้างขวางระดับภูมิภาค หรือระดับประเทศ การจัดตั้งในแนวนั้นเน้นการจัดองค์กรในแนวนอนซึ่งสามารถระดมให้เกิดการมีส่วนร่วมตัดสินใจได้อย่างกว้างขวาง มีความคล่องตัวในการเคลื่อนไหว และทำให้เกิดพลังในการดำเนินงาน

ประการที่สอง ลักษณะของพันธมิตรและแนวร่วมในการเคลื่อนไหวมีความหลากหลายมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์มหาวิทยาลัย องค์กรพัฒนาเอกชน ชนชั้นกลาง และสื่อมวลชน อันทำให้ขบวนการของผู้ไร้อำนาจในสังคม (เช่น ชาวนา กรรมกร กลุ่มชนเผ่า และชาวสลัม) กลายเป็นขบวนการที่มีศักยภาพในการเคลื่อนไหวสูง เนื่องจากสามารถเข้าถึงข้อมูลได้กว้างขวาง สามารถนำสื่อสมัยใหม่มาใช้ในการรณรงค์ และสามารถเข้าถึงรัฐมนตรีหรือนักการเมืองคนสำคัญเพื่อก่อให้เกิดการเจรจาต่อรองได้อย่างกว้างขวาง กระนั้นก็ตาม คงเป็นการยากที่จะกล่าวว่า ขบวนการเหล่านี้ไม่มีลักษณะทางชนชั้น เนื่องจากสภาพปัญหาที่ก่อให้เกิดการต่อสู้และสมาชิกส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมต่อสู้มีลักษณะทางชนชั้นอย่างชัดเจน เพียงแต่มีชนชั้นอื่นๆ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักวิชาการและนักพัฒนาเอกชน) ได้เข้าไปให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวางเท่านั้น

ประการที่สาม การเรียกร้องยังคงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นด้านหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นของการก่อรูปขบวนการ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ข้อเรียกร้องได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ประเด็นที่ก้าวหน้าและมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ของสังคมมากขึ้น (เช่น ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น) ลักษณะดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นว่า เครือข่ายที่ดำเนินการเคลื่อนไหวนั้น มีการศึกษาค้นคว้าและสร้างองค์ความรู้ขึ้นมาสำหรับใช้ในการต่อสู้ทางวาทกรรมกับองค์ความรู้กระแสหลักของรัฐที่ครอบงำสังคมอยู่เดิม กระนั้นก็ตาม ยังไม่สามารถกล่าวได้ว่า ขบวนการของภาคประชาชนเหล่านี้เป็นขบวนการทางสังคมใหม่ (New Social Movement) แม้ว่ามีย่อยรอยของลักษณะขบวนการทางสังคมใหม่ปรากฏอยู่ในระดับหนึ่งก็ตาม

ประการที่สี่ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อการเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชนมีสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นพันธมิตรของขบวนการ ดังปรากฏให้เห็นในรูปแบบของการจัดตั้งองค์กร การผลิตวาทกรรม การกระจายข่าวสารเพื่อรณรงค์เคลื่อนไหว การขยายเครือข่ายของสมาชิก และการให้กำลังใจ อันทำให้ขบวนการสามารถเคลื่อนไหวได้เป็นระยะเวลานานๆ

ประการที่ห้า มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นกรอบอ้างอิงในการเคลื่อนไหว เช่น มาตรา 170 ที่เปิดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน ลงรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้

มาตรา 303 และ 304 ที่เปิดทางให้ประชาชน 50,000 คน มีสิทธิลงรายชื่อ เพื่อเรียกร้องให้มีการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองได้ มาตรา 58 ที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลได้ มาตรา 56 ที่กำหนดให้ประชาชนและชุมชนมีสิทธิในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ และคุ้มครองส่งเสริมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม และมาตรา 59 ที่กำหนดให้รัฐจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่โครงการของรัฐอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย เป็นต้น

ประการที่หก การเคลื่อนไหวของขบวนการภาคประชาชน สะท้อนให้เห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับภาคประชาชน นั้น ยังคงขาดความเป็นสถาบัน (Institutionalization of social conflict) แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถใช้ในการต่อสู้ของพวกเขา เช่น การมีรายชื่อ 50,000 คน สำหรับเสนอร่างกฎหมายและตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตของนักการเมือง สิทธิในการรับรู้ของมูลข่าวสาร การทำประชาพิจารณ์ การทำประชาคม แต่ช่องทางดังกล่าวมักมีปัญหา ขาดความเชื่อถือจากประชาชน และดูเหมือนว่ารัฐจะใช้เครื่องมือเหล่านี้ในการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐเองมากกว่าที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ภาคประชาชนซึ่งไม่ค่อยมีทางเลือกมากนัก จึงหันมาใช้ช่องทางของการเดินขบวน ประท้วง และการดื้อแพ่งต่อรัฐ ในการต่อสู้ ควบคู่ไปกับการใช้ช่องทางตามกฎหมายที่กำหนดให้

2.5 การมีส่วนร่วมในนโยบายของภาคธุรกิจ

องค์กรที่สำคัญที่สุดของภาคธุรกิจที่มีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐ ประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ

- 1) สมาหภาพการค้าแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยหอการค้าจังหวัดที่มีการจัดตั้งในทุกๆ จังหวัด
- 2) สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีสมาชิกประกอบด้วยผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมในทุกๆ ประเภท นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งองค์กรในระดับจังหวัดอีกด้วย ปัจจุบันมีสมาคมอุตสาหกรรมจังหวัดจำนวน 52 แห่ง
- และ 3) สมาคมธนาคารไทย” ซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้ประกอบการธนาคารทั่วประเทศ

ในกลางปี 2524 รัฐบาลของ พล.อ.เปรม ได้มีการสร้างพันธมิตรในการทำงานกับองค์กรภาคธุรกิจ 3 เสาหลัก โดยจัดตั้งในรูปของ “คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) อันเป็นกลไกเชิงสถาบันที่จะให้ภาคธุรกิจได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล สมาชิกประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ ในส่วนของภาคธุรกิจนั้น ได้แก่ ตัวแทนของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ส่วนกรรมการภาครัฐได้แก่รัฐมนตรีประจำกระทรวงสำคัญด้านเศรษฐกิจ

ในยุคสมัยของรัฐบาล พล.อ.เปรม กรอ. มีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในช่วงนั้น นายกรัฐมนตรีได้นั่งเป็นประธานของ กรอ. มติหลายๆ เรื่องของ กรอ. ได้รับการแปรไปเป็นการดำเนินนโยบายที่สำคัญ โดยในช่วง 5 ปี แรกของการจัดตั้ง กรอ. นั้น ได้จัดให้มีการประชุมทั้งสิ้นถึง 46 ครั้ง

เพื่อตอบรับกับปัญหาสำคัญๆ จำนวน 34 เรื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ภาคธุรกิจและเศรษฐกิจกำลังประสบอยู่

กรอ. เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บทบาทของ กรอ. ที่ผ่านมามีจนถึงปัจจุบันมีลักษณะผันแปรสูง เนื่องจากรัฐบาลบางสมัยให้ความสำคัญก็จะทำให้ กรอ. มีบทบาทสูง แต่ถ้าหากว่ารัฐบาลบางยุคไม่ให้ความสำคัญก็จะทำให้ กรอ. มีบทบาทต่ำ ดังเช่น ในสมัยของรัฐบาลชาติชาย ซึ่งไม่ให้ความสำคัญก็จะทำให้ไม่ค่อยมีการจัดประชุมกัน และประธานของ กรอ. ก็ได้เปลี่ยนมาเป็นเลขาธิการของสภาพัฒนา ในสมัยของนายกอบนันทน์ก็ให้ความสำคัญกับ กรอ. แต่ในสมัยของนายกชวน หลีกภัย นั้น นายกชวนให้ความสำคัญกับ กรอ. สูง โดยมีการเรียกประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของ กรอ. หลายครั้ง ในสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร มีการเรียกประชุม 2 ครั้ง และในสมัยของรัฐบาลชวลิตเรียกประชุม กรอ. 2 ครั้ง เช่นเดียวกัน

ในสมัยของรัฐบาลทักษิณ นั้น นายกรัฐมนตรีไม่เคยเรียกประชุม กรอ. ด้วยตนเองเลย แต่ กรอ. ก็ยังคงมีการประชุมกันเป็นประจำเดือนละครั้ง โดยมี เลขาธิการของสภาพัฒนา เป็นประธานกรรมการ กระนั้นก็ตาม นายกทักษิณก็เปิดทางให้องค์กร 3 เสาหลักได้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นโดยช่องทางอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshops) ซึ่งมีการจัดขึ้นบ่อยๆ นอกจากนี้ หากทางสภาอุตสาหกรรมฯ สภาหอการค้าฯ และสมาคมธนาคารไทย มีประเด็นทางนโยบายที่ต้องการเสนอต่อรัฐบาล องค์กร 3 เสาหลักก็สามารถทำได้โดยการไปยื่นจดหมายและนัดเจรจากับนายกรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งทั้ง 3 ช่องทางการประชุมเชิงปฏิบัติการและการยื่นจดหมายต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ สามารถทำให้องค์กร 3 เสาหลักแสดงความคิดเห็นต่อรัฐบาลได้อย่างน่าพึงพอใจ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และการแก้ไขปัญหาด้านการท่องเที่ยว การพลังงาน และการแก้อุปสรรคที่กีดขวางการส่งออก เป็นต้น

นอกจากมีการจัดตั้ง กรอ. ในระดับชาติแล้ว ยังมีการจัดตั้ง กรอ. ขึ้นในทุกจังหวัดอีกด้วย โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน กรรมการอื่นประกอบด้วย ตัวแทนจากสภาอุตสาหกรรมจังหวัด ตัวแทนหอการค้าจังหวัด ตัวแทนจากสมาคมธนาคารไทย และตัวแทนของหน่วยงานราชการทุกหน่วยที่จัดตั้งภายในจังหวัด บทบาทของ กรอ. จังหวัดนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ กรอ. ในบางจังหวัด ไม่ค่อยมีบทบาทมากนัก แต่ในบางจังหวัดมีบทบาทสูง

ดังเช่น กรอ. จังหวัดตาก ซึ่งมีบทบาทสูงมาก โดยมีการประชุมกันเป็นประจำเดือนละ 1 ครั้ง และองค์กร 3 เสาหลักของภาคธุรกิจภายในจังหวัดก็สามารถนำเสนอประเด็นด้านนโยบายได้อย่างสูง ดังจะพบว่าในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมานั้น สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ได้มีการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจที่พวกตนประสบอยู่ โดยการเสนอผ่านเวทีการประชุมของ กรอ. จังหวัด ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญได้แก่ 1) กระแสไฟฟ้าไม่เพียงพอ จึงให้มีการจัดหากระแสไฟฟ้าเพิ่มเติม 2) เนื่องจากจังหวัดตากมีเที่ยวบินไปกรุงเทพมหานครน้อย ทำให้ไม่เพียงพอและไม่สะดวกต่อการติดต่อธุรกิจ ดังนั้นจึงขอให้มีการเพิ่มเที่ยวบินให้มากขึ้นกว่าเดิม 3) ขอให้รัฐบาลอนุญาตให้มีการจัดตั้งสถานที่ตรวจ

สภาพรถยนต์เพิ่มอีกหนึ่งจุด ที่อำเภอแม่สอด 4) เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะไม่ต่อไปอนุญาตให้แก่แรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก ซึ่งได้รับความเดือดร้อน และมีการใช้แรงงานพม่าในสถานประกอบการกันเป็นจำนวนมาก จึงมีการเรียกร้องให้ผ่อนผัน โดยต่อไปอนุญาตให้แก่แรงงานพม่าจำนวน 500,000 คน และ 5) กำหนดนโยบายความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจกับพม่าให้ชัดเจน เนื่องจากหากพม่ามีการปิดพรมแดนการค้าชายแดน ก็จะทำให้เกษตรกรของจังหวัดตากได้รับความเดือดร้อน ซึ่งผลปรากฏว่า การเจรจาข้อเสนอเหล่านี้ของสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตากในเวที กรอ. จังหวัด มักจะประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพึงพอใจของผู้ประกอบการ

กล่าวโดยสรุป การจัดตั้งองค์กรและมีส่วนร่วมในนโยบายของภาคธุรกิจ ทั้งผู้ประกอบการอุตสาหกรรม พ่อค้า และนายธนาคารต่างมีช่องทางในเชิงสถาบันที่พวกเขาสามารถเข้าร่วมและได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ ภาคธุรกิจจึงใช้ช่องทางตามกฎหมายในการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องนโยบายของพวกเขา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรธุรกิจจึงมีความเป็นสถาบันสูง เนื่องจากช่องทางการเคลื่อนไหวของภาคธุรกิจ เป็นช่องทางที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างดีจากรัฐบาล

2.6 การมีส่วนร่วมในนโยบายของสหภาพแรงงาน

การมีส่วนร่วมในนโยบายของสหภาพแรงงานเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่มีความเป็นสถาบันสูง เนื่องจากมีช่องทางเชิงสถาบันที่สหภาพแรงงานให้การยอมรับและนิยมใช้กันในการแสดงออกถึงความต้องการของพวกเขา

สหภาพแรงงานในประเทศไทยมีการจัดตั้งมาเป็นเวลานานแล้ว โดยมี การเคลื่อนไหวที่ใช้การนัดหยุดงาน และเดินขบวนประท้วงเป็นสำคัญ นอกจากนี้รัฐบาลบางสมัยยังใช้นโยบายการปราบปรามผู้นำแรงงานอย่างรุนแรงอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ซึ่งมีการห้ามจัดตั้งสหภาพแรงงาน ห้ามยื่นข้อเรียกร้อง และห้ามนัดหยุดงาน โดยถือว่าผู้ที่นัดหยุดงานเป็นกบฏต่อราชอาณาจักร

สหภาพแรงงานได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องอย่างเข้มข้นอีกครั้งหนึ่งในยุคประชาธิปไตยเบงบาน (2516-2519) โดยในช่วงนั้น สหภาพแรงงานได้ใช้การนัดหยุดงานเป็นสำคัญในการเคลื่อนไหวเรียกร้องเกี่ยวกับค่าจ้างของพวกตน ต่อมาในช่วงกลางปี 2518 ผู้จัดการรัฐไทยได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานัดหยุดงานโดยได้กำหนดให้มีการยื่นข้อเรียกร้อง การปรึกษาหารือร่วม และการเจรจาต่อรองภายในสถานประกอบการ ส่วนการนัดหยุดงานสามารถกระทำได้ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่เข้าไปไกล่เกลี่ย ประนีประนอมแล้วไม่สามารถยุติข้อพิพาทได้ โดยถือว่าการนัดหยุดงานที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้นั้น มีความผิดตามกฎหมาย

มาตรการดังกล่าวเป็นการสร้างช่องทางเชิงสถาบันให้คนงานได้มีส่วนร่วมในการแบ่งขมเค็จากนายจ้างได้อย่างชอบธรรมและมีกฎหมายรองรับ สหภาพแรงงานในสมัยนั้นยอมรับระบบการเจรจาต่อรอง

อย่างรวดเร็ว อันส่งผลให้จำนวนการนัดหยุดงานลดลงอย่างรวดเร็วในปี 2518-2519 จึงอาจกล่าวได้ว่าความขัดแย้งด้านแรงงานได้เริ่มมีความเป็นสถาบันมากขึ้นนับจากนั้นเป็นต้นมา

นอกจากนี้ นับจากปี 2520 เป็นต้นมา ผู้จัดการรัฐยังได้เปิดช่องทางเชิงสถาบันให้แก่คนงานสำหรับมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านแรงงานระดับประเทศอีกด้วย โดยการจัดตั้งองค์กรไตรภาคีขึ้น เช่น คณะกรรมการค่าจ้าง สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงาน คณะกรรมการประกันสังคม คณะกรรมการส่งเสริมการฝึกอาชีพ เป็นต้น ปัจจุบันนี้มีองค์คณะไตรภาคีจำนวน 19 ชุด ซึ่งแต่ละชุดต่างทำหน้าที่เฉพาะด้านเกี่ยวกับแรงงาน อันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลต้องการที่จะใช้ระบบไตรภาคีในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานในทุกๆ เรื่อง

ตารางที่ 2-2 จำนวนสหภาพแรงงาน ปี 2536-2541

ปี	จำนวนสหภาพแรงงาน (แห่ง)	จำนวนสมาชิก (คน)
2536	839	231,480
2537	888	242,730
2538	971	261,348
2539	1,015	280,963
2540	968	270,276
2541	999	265,982

ตารางที่ 2-3 สภาองค์การลูกจ้างในประเทศไทย พ.ศ. 2542

ชื่อสภาองค์การลูกจ้าง	จำนวนสหภาพแรงงานที่เป็นสมาชิก(องค์กร)
1. สภาแรงงานแห่งประเทศไทย	130
2. แรงงานเสรีแห่งชาติ	50
3. แรงงานแห่งประเทศไทย	ไม่ทราบ
4. สมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย	98
5. สภาแรงงานอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	21
6. สภาลูกจ้างแห่งชาติ	52
7. แรงงานเอกชนแห่งประเทศไทย	40
8. พัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย	70

ในปัจจุบันนี้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานประมาณ 1,000 แห่ง (ตารางที่ 2-2) นอกจากนี้ สหภาพแรงงานที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันยังมีการรวมตัวกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานอีกด้วย ปัจจุบันนี้มีสหพันธ์แรงงานจำนวน 18 แห่ง โดยสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานต่างๆ สามารถรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรระดับชาติเป็นสภาองค์การลูกจ้างได้ตามกฎหมาย ซึ่งขณะนี้สภาองค์การลูกจ้างจำนวน 8 แห่ง

กล่าวโดยสรุป สหภาพแรงงานในปัจจุบันนี้มีความเป็นสถาบันสูง สหภาพได้เคลื่อนไหวเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องของพวกเขามาโดยผ่านทางตามกฎหมาย ซึ่งก็คือ การเจรจาต่อรองแบบทวิภาคีในระดับสถานประกอบการ และการปรึกษาหารือระหว่างตัวแทนคนงาน ตัวแทนนายจ้าง และตัวแทนรัฐบาลในเวทีการประชุมไตรภาคีระดับชาติ แตกต่างไปจากองค์กรภาคธุรกิจที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐได้สูง แต่สหภาพแรงงานในปัจจุบัน แม้มีความเป็นสถาบันสูง แต่อำนาจในการกำหนดนโยบายยังคงมีไม่สูงมากนัก ขณะเดียวกันความเป็นสถาบันก็มีลักษณะไม่ครอบคลุมทั้งหมด กล่าวคือ แรงงานที่สามารถใช้สิทธิตามช่องทางของกฎหมายในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรองนั้น จะเป็นแรงงานในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ที่มีการรวมกลุ่มและมีอำนาจในการต่อรองเท่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว สถานประกอบการในประเทศไทยส่วนใหญ่มักมีขนาดเล็กหรือปานกลางที่ขาดอำนาจการต่อรอง ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้กลไกเชิงสถาบัน ในการผลักดันข้อเรียกร้องของพวกตนได้ นอกจากนี้ การจัดตั้งองค์กรของคนงานมักจะถูกรัฐเข้าไปแทรกแซงและควบคุมสูงอีกด้วย อันทำให้ขบวนการแรงงานในภาพรวมขาดความเข้มแข็ง

2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคประชาชน องค์กรภาคธุรกิจ และสหภาพแรงงาน

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคมนั้น รัฐได้กำหนดยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ที่มีกับแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน อนึ่ง เหล่าธรรมชาติได้แสดงให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรภาคธุรกิจมีความเป็นพหุภาคี (Corporatist Strategy) เนื่องจากรัฐมีความกระตือรือร้นอย่างสูงในการริเริ่มและสนับสนุนการจัดตั้ง กรอ. อันเป็นเวทีการประชุมระดับสูงสุดของความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลกับเอกชน นอกจากนี้รัฐยังให้การสนับสนุนการจัดตั้งสภาหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย โดยกำหนดให้องค์กรสูงสุดเหล่านั้นมีการจัดตั้งเพียงองค์กรเดียว รัฐสนับสนุนการจัดตั้งหอการค้าจังหวัด โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัดมีหอการค้าเพียงแห่งเดียว และหอการค้าจังหวัดทุกแห่งต้องเป็นสมาชิกของสภาหอการค้าไทย

จึงกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรภาคธุรกิจมีร่องรอยของความเป็นพหุภาคีในมิติของการสนับสนุนค่าจุนอยู่ค่อนข้างสูง แต่ก็มิได้เป็นพหุภาคีอย่างเต็มที่ กล่าวคือ องค์กรธุรกิจยังคงแข่งขันกันเอง สมาคมการค้าไม่ได้ถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของสมาคมในระดับที่สูงกว่า และช่องทางการติดต่อสื่อสารมิได้เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับองค์กรระดับสูงสุดเท่านั้น แต่องค์กรธุรกิจทุกระดับสามารถติดต่อหรือลobb์กับกลไกรัฐได้โดยตรง

อนึ่งมีความเห็นว่า ความเป็นพหุภาคีนี้มีลักษณะเป็นเสรีนิยมมากกว่าอำนาจนิยม เนื่องจากมีมิติของการจำกัดควบคุมต่ำ กล่าวคือ รัฐมิได้เข้าไปควบคุมองค์กรธุรกิจในการเรียกร้องผลประโยชน์ มิได้ควบคุมภาวะการนำ มิได้ควบคุมการบริหารขององค์กร และองค์กรธุรกิจมีความเป็นอิสระสูง รวมทั้งมีอำนาจการต่อรองและผลักดันนโยบายของรัฐได้ค่อนข้างสูง ขณะเดียวกัน ระบอบการปกครองของประเทศในช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา มีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง กล่าวคือ มีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองที่แข่งขันเสรี และมีสถาบันรัฐสภา นอกจากนี้ พลเมืองไทยก็มีสิทธิเสรีภาพในด้านต่างๆ ค่อนข้างสูง

ในขณะที่ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างระหว่างรัฐกับองค์กรภาคธุรกิจมีลักษณะเป็นพหุภาคีแบบเสรีนิยม ซึ่งไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ของรัฐกับสหภาพแรงงาน กล่าวคือ รัฐรองรับการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง โดยสหภาพแรงงานเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้าง โดยที่สภาองค์การลูกจ้างมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสหภาพที่เป็นสมาชิกค่อนข้างสูง นอกจากนี้ รัฐยังจัดตั้งองค์คณะไตรภาคีขึ้นเพื่อเป็นเวทีให้กับตัวแทนคนงานได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆ จึงกล่าวได้ว่ายุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหภาพแรงงานเป็นพหุภาคีซึ่งมีมิติของการสนับสนุนค่อนข้างสูง

กระนั้นก็ตาม กลไกรัฐได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของสหภาพฯ สูง อาทิ รัฐเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม ระบุข้อขัดแย้ง ชี้ขาดข้อพิพาท กำหนดประเด็นของข้อเรียกร้อง ห้ามสหภาพแรงงานดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ห้ามนัดหยุดงาน เพื่อหนุนช่วยโรงงานอื่น ห้ามประท้วงโดยการขวางทางเข้าออกในโรงงาน ควบคุมภาวะการนำของสหภาพฯ โดยการบังคับให้มีการจดทะเบียนที่ปรึกษา ห้ามบุคคลทั่วไปเป็นที่ปรึกษาของสหภาพฯ เจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมใหญ่และการสัมมนาของสหภาพฯ และสหภาพฯ จะต้องรายงานเกี่ยวกับการเงินและสมาชิกให้แก่เจ้าหน้าที่ทราบ

จากที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นว่าพหุภาคีในมิติของการจำกัดควบคุมที่รัฐใช้กับสหภาพแรงงานมีสูงเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรแรงงานเป็นแบบพหุภาคีแบบอำนาจนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาว่าขบวนการแรงงานภาคเอกชนขาดความเข้มแข็งไม่ค่อยมีอิสระ บทบาทของตัวแทนคนงานในเวทีไตรภาคีมีจำกัด เนื่องจากองค์คณะไตรภาคีนั้น มักจะถูกครอบงำการพูดคุยโดยเทคโนโลยีแคตภาคราชการ

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการภาคประชาชนมิได้มีลักษณะแบบพหุภาคี เนื่องจากรัฐไม่ได้สนับสนุนให้ภาคประชาชนได้มีการจัดตั้งองค์กรแต่ประการใด ภาคประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายต่างๆ โดยไม่มีกฎหมายรองรับหรือไม่ได้รับการรับรองจากรัฐ นอกจากนี้ ความขัดแย้งระหว่างรัฐกับขบวนการของภาคประชาชนยังไม่มีความเป็นสถาบันอีกด้วย แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดช่องทางที่องค์กรภาคประชาชนสามารถใช้ได้หลายช่องทาง แต่ช่องทางเหล่านั้นมักขาดการยอมรับจาก

ภาคประชาชน ประชาชนจึงยังคงใช้การเคลื่อนไหวนอกแนวทางเชิงสถาบัน เช่นการประท้วง การเดินขบวน การถือแฟงต่อรัฐ เป็นต้น เพื่อกดดันให้รัฐยอมรับข้อเรียกร้องที่พวกตนนำเสนอ

กล่าวโดยสรุป ยุทธศาสตร์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาสังคม มีลักษณะแตกต่างกันระหว่างองค์กรภาคธุรกิจ ขบวนการสหภาพแรงงาน และขบวนการของภาคประชาชน โดยที่รัฐได้ใช้ยุทธศาสตร์พหุภาคีแบบเสรีนิยมในกรณีของความสัมพันธ์กับองค์กรภาคธุรกิจ แต่ใช้พหุภาคีแบบอำนาจนิยมในความสัมพันธ์กับสหภาพแรงงาน และไม่ได้ใช้ยุทธศาสตร์แบบพหุภาคีในกรณีของขบวนการภาคประชาชน ด้วยเหตุนี้ทำให้ขบวนการภาคประชาชนมีการเคลื่อนไหวที่อยู่นอกกรอบกฎเกณฑ์ของสังคมหรือไม่มีกฎหมายรองรับ และความขัดแย้งระหว่างรัฐกับภาคประชาชนก็ยังไม่มีความเป็นสถาบัน

2.8 บทสรุป

ปัจจุบันนี้ปริณิผลของภาคประชาสังคมได้ขยายตัวออกไปอย่างมาก อันเป็นผลของ 1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจและการเติบโตของชนชั้นกลาง 2) การเปิดเสรีของสื่อมวลชน 3) จิตสำนึกและความเชื่อมั่นในตัวเองของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่สูงกว่าแต่ก่อน จิตสำนึกเหล่านี้บ่มเพาะขึ้นมาจากประสบการณ์ต่อสู้ทางการเมืองของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งที่สั่งสมมาจากการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ทำให้ขบวนการภาคประชาชนมีการจัดตั้งในรูปของเครือข่ายต่างๆ ระดับชาติกันอย่างกว้างขวาง ขบวนการภาคประชาชนเหล่านี้มีข้อเรียกร้องที่ต้องการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เพื่อผลักดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาคือแต่ละเครือข่ายกำลังประสบอยู่ กระนั้นก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เปิดช่องทางหลายช่องทางให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ แต่กลไกดังกล่าวก็ยังขาดประสิทธิภาพ ขาดความเชื่อถือในหมู่ประชาชน อันทำให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นไม่สามารถดำเนินไปในเชิงสถาบันได้ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหันมาให้ความสนใจต่อการปรับปรุงแก้ไขกลไกเชิงกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกลายเป็นสถาบัน กล่าวคือ ได้รับการแก้ไขหรือบรรเทาลง โดยผ่านช่องทางที่มีกฎหมายรองรับ เป็นไปอย่างสันติ และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับความชอบธรรม

3

รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทางเศรษฐกิจและสังคม

3.1 เกริ่นนำ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้รับการกล่าวขวัญว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพื่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม เครือข่ายองค์กรประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้เรียกร้องให้มีการตราทบทบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายโดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการเปิดพื้นที่ “การเมืองภาคประชาชน” เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายที่มีผลต่อวิถีชีวิตของตน (คำประกาศราชดำเนิน 1992 : 35)

ผลจากการผลักดันของเครือข่ายต่างๆ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีหลายมาตราที่อาจเรียกได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่มากกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่เมื่อพิจารณาจากตัวบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเราจะพบว่าแนวคิดของผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นให้น้ำหนักต่อการปฏิรูปกลไกระบบประชาธิปไตยรัฐสภาและการเมืองแบบตัวแทนโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพ แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นี้จะกล่าวถึงแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการทางปกครอง แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนั้นเป็นไปโดยผ่านกลไกระบบตัวแทนหรือกลไกเชิงสถาบันที่กำหนดขึ้นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เป็นการมีส่วนร่วมที่มีการจัดตั้งควบคุมกำกับหรือถูกกำหนดช่องทางของการมีส่วนร่วมภายในระบบที่ดำรงอยู่มากกว่าการมีส่วนร่วมตามธรรมชาติหรือแบบเป็นไปเอง

เมื่อศึกษาถึงระดับของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ นั่นเราจะพบว่าประชาชนพลเมืองมีโอกาสดำเนินการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเพียงแคในระดับของการร่วมรับรู้ข้อมูลและให้ข้อมูลตลอดจนโอกาสในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการร่วมตัดสินใจ ยิ่งไปกว่านั้นลักษณะของการมีส่วนร่วมดังกล่าวยังเป็นการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเป็นฝ่ายรับ (Passive Receivers) ขณะที่รัฐหรือกลไกรัฐเป็นผู้กระทำการ (Active Communicators) โดยอาศัยกระบวนการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) และรัฐเป็นผู้ตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวในกระบวนการนโยบาย

ห้าปีหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ประเด็นเรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวข้อที่ได้รับความสนใจมาพิจารณาโดยเฉพาะคำถามที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2540 เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายแค่ไหน ในระดับใด และสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่เคยเข้าร่วมในกระบวนการผลักดันรัฐธรรมนูญหรือไม่ กลไกทางด้านกฎหมายและองค์การอิสระที่จะมารองรับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร โดยเฉพาะปัญหาข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนในการใช้รัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รายงานวิจัยบทนี้จะศึกษาทบทวนในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกลไกต่างๆ ที่จะมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม โดยจะศึกษาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โครงสร้างและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้การกำกับของรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระและประเด็นของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ ตลอดจนความคืบหน้าของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ทั้งในแง่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนกลไกต่างๆ ที่จะมารองรับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รายงานบทนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อจำกัดและความสับสนที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในตัวรัฐธรรมนูญ ปัญหาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกลไกองค์กรอิสระต่างๆ ที่ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย ความขัดแย้งระหว่างความคาดหวังของประชาชนต่อระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

3.2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้รับอิทธิพลของนักรัฐธรรมนูญนิยม (อมร, 2537 : 9) ที่มองว่า “รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ” เพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกลายเป็นรัฐทรราชย์ ในที่สุดโดยรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้จะมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคมคือมาจากการยอมรับของคนในสังคมร่วมกันและหากมีการละเมิดก็ต้องมีกระบวนการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายได้ (กล้า, 2543 : 79)

เนื่องจากนักกฎหมายมหาชนมองว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นตัวก่อตั้งและต้นกำเนิดแห่งระบบกฎหมาย เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจการออกกฎหมายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดและกฎเกณฑ์ของระบบกฎหมายภายใต้หลักการเรื่องนิติรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (ในทัศนะของนักกฎหมายมหาชน) จึงไม่ได้มีฐานะเพียงแคเป็นกติกาสูงสุดทางสังคมเท่านั้นแต่ยังเป็นที่มาของอำนาจรัฐเพราะเป็นตัวกำหนดโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม หรืออาจกล่าวง่ายๆ ได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นต้นกำเนิดของอำนาจรัฐทั้งปวง

ในทัศนะของนักรัฐธรรมนูญนิยม หลักการของรัฐธรรมนูญที่ชอบธรรมมี 3 ประการได้แก่ รัฐธรรมนูญเป็นกลไกเพื่อแก้ปัญหาการจัดการปกครองของรัฐ โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการสร้างกลไกทางการบริหารของรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ และกำหนดโครงสร้างและรูปแบบของรัฐสภาเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเป็นเวทีของเหตุผลโดยผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่สร้างประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีเกินขอบเขต โดยการอาศัยรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกในการควบคุมอำนาจรัฐและเยียวยาผลกระทบเมื่อประชาชนได้รับผลกระทบจากอำนาจรัฐหรือการใช้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีชอบหรืออีกนัยหนึ่งก็คือการกำหนดหลักประกันทางสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญที่ดีนั้นจะต้องกำหนดองค์กรและกลไกกระบวนการที่จะควบคุมดูแลให้มีการพิทักษ์สิทธินั้นๆ เอาไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญเป็นกลไกเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเริ่มจากการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างหรือลงประชามติเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญนั้นๆ จนถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากกว่าการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เช่น การมีส่วนร่วมในเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตตนเอง ทั้งนี้มาจากแนวคิดตามทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ว่า “ประชาชนสละสิทธิเสรีภาพของตนให้กับรัฐ ก็เท่ากับการที่ประชาชนมอบสิทธิของตนเพื่อปกครองตนเอง” (กล้า, 2543 : 80)

เมื่อพิจารณาจากมาตราในรัฐธรรมนูญแล้ว เราจะเห็นได้ว่าหัวใจสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถดูได้จากการถกเถียงของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ 2540 ในเรื่อง “อธิปไตย เป็นของ หรือ มาจาก ปวงชนชาวไทย” โดยการถกเถียงดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตลอดเวลา ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ประชาชนเพียงแค่ออกใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อมอบอำนาจให้ตัวแทนแล้วทั้งหมดอำนาจไปตั้งคำอภิปรายของสมาชิกสสร.ที่ว่า

“..คำเป็นตัวแทนความหมายและหลักภาษา เช่น “ข้าวเป็นของชานา” กับ “ข้ามาจากชานา” ไม่เหมือนกัน ถ้าข้าวเป็นของชานา ชานาจะนำข้าวไปทำอะไรก็ได้ แต่ถ้าข้ามาจากชานาข้าวไม่ได้อยู่ที่ชานา ดังนั้นชานาไม่มีสิทธิ ปัญหาคำว่า “มาจาก” มีเงื่อนไขสารพัดเจ้าของอำนาจไม่มีทางมาตรวจสอบและต้องได้...อำนาจอธิปไตยเมื่อเป็นของประชาชนแล้ว ประชาชนก็เลือกใช้ได้ 2 ทาง คือ เลือกใช้ทางตรงกับทางอ้อม” (รายงานการประชุมกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2540)

นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญ 2540 ยังได้ระบุถึงแนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ในคำปรารภตอนหนึ่งที่ว่า “สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญ

เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมือง ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยได้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540 : 2)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองมองว่าเสรีภาพของประชาชนที่ว่าเป็นเสรีภาพที่ต้องมีกรอบจำกัดเพื่อป้องกันสภาพโกลาหลหรือสภาพอนาธิปไตย (กล้า, 2543 : 72) โดยมาจากแนวคิดของนักกฎหมายและนักรัฐศาสตร์ที่ว่าสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็น “อิสรภาพที่มีเงื่อนไขที่ทุกคนยอมรับและปฏิบัติตาม” (ชัยอนันต์, 2516) การรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านหนึ่งคือการจำกัดสิทธิและอำนาจของรัฐไม่ให้ไปล่วงละเมิดสิทธิของประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดวงของฝ่ายประชาชนไม่ให้ไปกระทำการอื่นใดนอกขอบเขตสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.2.1 แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ในทัศนะของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์หลักในการแก้ปัญหาหลัก 3 ประการ (บวรศักดิ์, 2541 : 50) กล่าวคือ

แก้ปัญหาการเมืองของนักการเมืองให้กลายเป็นการเมืองพลเมือง โดยให้ประชาชนมีสิทธิและส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม โดยดูได้จากมาตราต่างๆ ในหมวดสิทธิเสรีภาพ (มาตรา 26-65) และแนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 71-89) โดยมีการระบุให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ด้วยหากถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ (มาตรา 28) รวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้มากขึ้น เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 170) การเข้าชื่อเพื่อดำเนินกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 304) การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง (มาตรา 121-135) และการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 282-290)

การทำให้การเมืองมีความชอบธรรมและจัดการทุจริต โดยเน้นที่การปฏิรูประบบการเลือกตั้ง การสร้างรูปแบบและกลไกการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ทำให้ยากต่อการทุจริต (มาตรา 136-148) การสร้างกลไกแก้ปัญหาการทุจริตในการบริหารประเทศในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้มีการบริหารงานที่โปร่งใส (มาตรา 110, 209, 291) การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อมาตรวจสอบทุจริตและการใช้อำนาจรัฐ เช่น ปปช. (มาตรา 297-300) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 308-311)

การสร้างเสถียรภาพ ประสิทธิภาพให้รัฐบาลและเพิ่มภาวะผู้นำให้หัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยการสร้างกลไกทางรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี เช่น การแยกตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกับนิติบัญญัติ (มาตรา 204)

แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่มาก

กว่าการไปลงคะแนนเสียงใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ให้น้ำหนักต่อการสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตต่างๆ ที่ประเทศชาติกำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้น มาตราส่วนใหญ่ของรัฐธรรมนูญ 2540 จึงเป็นการให้น้ำหนักต่อการสร้างประสิทธิภาพของระบบการเมืองแบบตัวแทนและการปฏิรูปกลไกเชิงสถาบันตัวแทน (Representative Institutions) เช่น กระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมือง การกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นต้น ขณะที่ประเด็นเรื่องการเมืองภาคประชาชนถูกอธิบายเหลือเพียงแค่กลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินนโยบายแห่งรัฐ

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากบริบทและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เราจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ถูกยกร่าง พิจารณาแก้ไข และประกาศใช้ขณะที่ประเทศชาติกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจโดยมีสมมติฐานว่าวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นมีสาเหตุมาจากปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของผู้บริหาร ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐที่มีผลผูกพันต่อประชาชน ดังนั้นเป้าหมายหลักที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นคือ รัฐบาลที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ มีความสุจริตและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นภายใต้การควบคุมดูแลของกลไกของรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ก็เช่นเดียวกัน แม้ว่าแนวคิดเรื่องการเมืองภาคประชาชนหรือการเมืองพลเมืองจะได้มีการกล่าวถึงแต่ต้องประกอบหรือกลไกรองรับการเมืองภาคประชาชนดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุน ส่งเสริม หรืออย่างน้อยที่สุดไม่ขัดแย้งกับการเมืองในระบบตัวแทน หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสให้นั้นเป็นไปเพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของระบบที่เป็นอยู่และต้องไม่ขัดแย้งกับการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐและผู้ปกครอง

3.2.2 โครงสร้างและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องจากการที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ หลายฝ่ายได้เข้าไปมีบทบาทและความพยายามในการผลักดันแนวคิดและมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายให้บรรจุไว้ในมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ภายใต้การนำเสนอแนวคิดเรื่อง “การเมืองภาคประชาชน หรือ การเมืองพลเมือง” ที่คู่ขนานไปกับการเมืองแบบตัวแทน หรือการเมืองแบบเลือกตั้ง แต่ทว่าในทัศนะของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแล้วแม้จะยอมรับว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิทธิประการหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่กลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำไปปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องมีการจัดตั้ง ควบคุม ดูแลและกำกับโดยกลไกเชิงสถาบันของรัฐมากกว่าปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเอง

จากการศึกษาของบริษัททีเอ็มคอนซัลต์ติ้งฯ ที่ว่าจ้างโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ (2543 : 3-40) ได้ระบุว่ามาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมทั้งการมีส่วนร่วมโดยผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกผู้แทนราษฎรหรือระบบตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางตรงโดยประชาชนเข้าไปแสดงบทบาทโดยตรงโดยไม่ผ่านตัวแทนมีอยู่ 65 มาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แบ่งออกได้เป็น 4 ประเภทได้แก่

1) การมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและรับประโยชน์จำนวน 13 มาตรา โดยแยกออกเป็นด้านการศึกษา (ม. 42,43,81) ด้านสาธารณสุข (ม. 52,54,55,57,82) ด้านวัฒนธรรม (ม. 46,289) และด้านทรัพยากร (ม. 59,79,290)

2) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองจำนวน 19 มาตราโดยแยกออกเป็นด้านการรวมตัวของประชาชน (ม. 44,45,65,84,85,170) ด้านการไต่สวนสาธารณะ (ม. 59,60,214) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (ม. 58,88) และด้านการกระจายอำนาจ (ม. 78,283-288)

3) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจำนวน 12 มาตราโดยแยกออกเป็นด้านพรรคการเมือง (ม. 47,99,102,107,328) และด้านรัฐสภา (ม. 68,104,123,125,135,147,189,190,199)

4) การมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมจำนวน 19 มาตราโดยแยกออกเป็นด้านศาล (ม. 61,62,70, 237,238-247,276) ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจเงินแผ่นดิน (ม.76,304,311) และด้านการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (ม. 291) เป็นต้น (แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย, 2543 : 3-40-43)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรายงานการวิจัยฉบับนี้เน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคมในกระบวนการนโยบายมากกว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านระบบตัวแทนหรือกระบวนการยุติธรรม การศึกษาถึงมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญในบทนี้จึงพิจารณาเฉพาะในส่วนที่ 1 และ 2 โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมเชิงนโยบายในฐานะที่เป็นกระบวนการทางการเมือง จากการศึกษาเราจะพบว่ามาตราที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา 26-65) แนวนโยบายแห่งรัฐ (มาตรา 71-89) และการปกครองท้องถิ่น (มาตรา 282-290) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากตัวบทในรัฐธรรมนูญ เราจะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตราต่างๆ นั้นเป็นการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกเชิงสถาบัน (Organized-Participation through Institutional Mechanisms) มากกว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) หรือการมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous Participation) รัฐธรรมนูญยังกำหนดกระบวนการและกลไกการกำกับดูแลและควบคุมระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ให้มากเกินไป (Excessive Participation Input) ทั้งนี้เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองไม่เห็นด้วยกับการที่ประชาชนจะใช้อำนาจอธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) โดยมองว่าเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้สำหรับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันยกเว้นในเงื่อนไขของบางประเทศที่มีประชากรไม่มากนักและเฉพาะบางประเด็นที่ไม่ซับซ้อน ประชาชนอาจสามารถใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงได้ในบางระดับเช่น การออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติได้เองโดยไม่ต้องมีผู้แทนมาทำหน้าที่

ทางนิติบัญญัติ หรือการควบคุมอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารให้เป็นไปตามอาณัติของประชาชนแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนแล้วก็ตาม ซึ่งในกรณีสังคมไทย แม้ประเด็นเฉพาะเหล่านี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็ยังไม่มีความเชื่อมั่นว่าประชาธิปไตยทางตรงจะสามารถกระทำได้ในสังคมไทย (การประชุมกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2540)

3.2.3 ระดับของการมีส่วนร่วมที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากสภาร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 นั้นเป็นไปเพื่อรองรับระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนทั้งในแง่การสร้างความชอบธรรมให้กับระบบและการเพิ่มประสิทธิภาพของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยผ่านโครงสร้างและกลไกเชิงสถาบันที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มากกว่าการมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง (Spontaneous Participation) หรือการมีส่วนร่วมที่มากเกินไป (Excessive Participation Input) โดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญ 2540 สนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกที่เป็นทางการ (Formal Mechanisms) และกระบวนการปฏิรูปเชิงสถาบัน (Institutional Reform)

เมื่อเป็นเช่นนี้ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้จึงต้องมีการกำหนดระดับและขอบเขตของการมีส่วนร่วมเพื่อมิให้เกิดปัญหาต่อเสถียรภาพของระบบการเมือง แม้ว่าจะมีการกล่าวอ้างโดยหลายฝ่ายว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยหลักการแล้วต้องการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย 6 ประการอันได้แก่ การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการ ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐและร่วมได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวของภาครัฐ (สศช., 2543 : 3-45) แต่จากการศึกษามาตราต่างๆ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เราจะพบว่ารัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายซึ่งสามารถแยกแยะตามระดับของการมีส่วนร่วมได้ดังนี้

การมีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล

การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ให้ข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล

การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Share-decision) ในประเด็นนโยบายหรือโครงการของรัฐ

การดำเนินการปกครองตนเองของประชาชน (Self-determination) ในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากตัวบทที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในแต่ละมาตราแล้ว เราจะพบว่าระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้อย่างชัดเจนนั้น มีเพียงแค่ว่าในระดับที่ 1 และ 2 คือการมีส่วนร่วมในระดับรับรู้ข้อมูลข่าวสารและระดับให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ขณะที่การมีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจ (Share-Decision) และในระดับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ตัวบทในรัฐธรรมนูญเองไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าเปิดโอกาสหรือเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมหรือไม่เพียงไร รายละเอียดของระดับของการมีส่วนร่วม

ร่วมและเนื้อหาในประเด็นต่างๆ สามารถดูตามรายมาตราได้ดังต่อไปนี้

การมีส่วนร่วมในระดับรับรู้และเข้าถึงข้อมูล

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายมีอยู่ 2 มาตราคือมาตรา 58 ที่ว่าด้วยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการและมาตรา 59 ที่ว่าด้วยการรับฟังข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นก่อนดำเนินโครงการของทางราชการ กล่าวคือ

มาตรา 58 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร โดยมีข้อยกเว้น 3 ประการคือข้อมูลที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับความปลอดภัยของประชาชนและข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับส่วนได้เสียของประชาชนที่ควรได้รับความคุ้มครอง

(ส่วนมาตรา 59 นั้นเนื่องจากระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถกระทำได้ถึงระดับของการให้ข้อมูลและเผยแพร่ข่าวสารเชิงนโยบายจึงจะอธิบายรายละเอียดในหัวข้อถัดไปในระดับของการมีส่วนร่วมในขั้นแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลเชิงนโยบาย)

การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น

มาตราที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลมีอยู่ 2 มาตราคือมาตรา 40 ที่ว่าด้วยการใช้สื่อในฐานะทรัพยากรสาธารณะและมาตรา 59 ที่ว่าด้วยสิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน กล่าวคือ

มาตรา 40 บัญญัติว่าคลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของมาตรานี้เพื่อต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสื่อต่างๆ โดยเฉพาะสื่อวิทยุโทรทัศน์และโทรคมนาคมเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่รอบด้านและไม่ถูกปิดกั้นจากกลไกรัฐ ทั้งนี้มาตราดังกล่าวมีผลสืบเนื่องมาจากบริบททางการเมืองในช่วงเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ที่สื่อวิทยุโทรทัศน์ถูกควบคุมโดย

รัฐบาลทหารในขณะนั้นและมีการปิดกั้นข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงได้มีการบรรจุมาตรานี้เอาไว้เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปสื่อเพื่อรองรับความต้องการของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและโอกาสในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของประชาชนในประเด็นต่างๆ ที่หลากหลายโดยเฉพาะในกรณีที่รัฐและสังคมต้องการข้อมูลที่หลากหลายและรอบด้านเพื่อประกอบการตัดสินใจในประเด็นที่กำลังมีข้อถกเถียง

มาตรา 59 ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ในมาตรานี้คือเพื่อต้องการที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารและเหตุผลต่างๆ ก่อนที่หน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่นจะดำเนินโครงการใดๆ ในชุมชนจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างเพียงพอและเหตุผลในการดำเนินการ ประการที่สองก็คือสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตยในการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมสุขภาพอนามัยคุณภาพชีวิตหรือโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจ (Share-decision)

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจนั้นยังเป็นข้อถกเถียงว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากตัวบทในรัฐธรรมนูญเองไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าเปิดโอกาสหรือเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมตัดสินใจหรือไม่เพียงไร อย่างไรก็ตามมีบางมาตราที่อาจกล่าวได้ว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ถึงในระดับร่วมตัดสินใจแม้ว่าจะไม่ได้ระบุปรกรรมอย่างชัดเจนก็ตาม (เป็นที่น่าสังเกตว่ามาตราเหล่านี้ถูกอ้างอิงโดยองค์กรภาคประชาชนหลายครั้ง โดยเฉพาะในประเด็นถกเถียงเรื่องระดับของการมีส่วนร่วมและอำนาจในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน) มาตราดังกล่าวนั้นประกอบด้วยมาตรา 46 ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 59 ว่าด้วยสิทธิในด้านสิ่งแวดล้อมและมาตรา 214 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยการออกเสียงประชามติ กล่าวคือ

มาตรา 46 บัญญัติว่าบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของมาตรานี้คือ การยอมรับเรื่องสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่นของตน ตลอดจนการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามยังมีการถกเถียงว่ารัฐธรรมนูญต้องการให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมถึงระดับร่วมตัดสินใจ (Share decision) หรือไม่ เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ยังไม่มีการบัญญัติออกมาบังคับใช้และแสดงถึงความชัดเจนของระดับการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ ขณะที่ฝ่ายภาคประชาชนอ้างอิงมาตรานี้ในการแสดงออกซึ่งความต้องการให้ชุมชนมีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นแต่ฝ่ายราชการและรัฐบาลกลางยังไม่ยอมรับและยืนยันกฎหมายเดิมที่เป็นอยู่ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลกลางในการตัดสินใจดำเนินโครงการโดยลำพัง

มาตรา 56 บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และรวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องร้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามที่ตามบัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เจตนารมณ์ของมาตรานี้คือสิทธิในการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมโดยการผลักดันขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในช่วงที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ โดยมาตรานี้กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม มาตรานี้ยังกำหนดว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้หากไม่ผ่านการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (EIA) รวมทั้งความเห็นจากองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม มาตรานี้ยังคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่จะมารองรับรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ยังไม่ได้บัญญัติออกมาบังคับใช้จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติมาก โครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจำนวนหลายโครงการที่สร้างขึ้นหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้ไม่ได้ดำเนินการตามมาตราดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่ากฎหมายยังไม่มีบัญญัติออกมา ขณะที่ฝ่ายองค์กรภาคประชาชนคัดค้านและเสนอให้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

มาตรา 214 บัญญัติว่าในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้

เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้ การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอคำปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวาระหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้ ประกาศ (ว่าด้วยการประชามติ) ต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ในระหว่างที่ประกาศ (ว่าด้วยการประชามติ) มีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นแสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ถือว่าประชาชนเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

เจตนารมณ์ของมาตรานี้คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในประเด็นที่เห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนโดยใช้กระบวนการประชามติ ซึ่งโดยหลักการประชาธิปไตยแล้วถือได้ว่าเป็นการคืนอำนาจอธิปไตยเพื่อให้ประชาชนกำหนดเจตจำนงของตนเองโดยประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในประเด็นดังกล่าวหรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ แต่เราจะเห็นได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังคำนึงถึงหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่คณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ดังนั้นจึงกำหนดให้การออกเสียงประชามติมีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งอาจไม่มีผลต่อการตัดสินใจหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ของคณะรัฐมนตรี

การมีส่วนร่วมในระดับการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มาตราที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญ 2540 (มาตรา 282-290) ให้น้ำหนักต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับการมีส่วนร่วมถึงระดับการตัดสินใจและมีปฏิบัติการในการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยเน้นเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ

มาตรา 282 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากนั้นมาตราอื่นๆ ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นก็ได้ให้สิทธิและอำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการปกครองค่อนข้างมาก เช่น การสามารถตรวจสอบและถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยวิธีการออกเสียงประชามติ (มาตรา 286) การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยตรงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น (มาตรา 287) และการมีส่วนร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการนโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น (มาตรา 290)

เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ของมาตราเหล่านี้ เราจะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะให้น้ำหนักต่อการที่ประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการปกครองตนเองโดยยืนอยู่บนหลักการของการกระจายอำนาจก็ตาม แต่มีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนในเรื่องขอบเขตและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างท้องถิ่นกับชาติ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างการยอมรับสิทธิชุมชนในการดูแลจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นและอำนาจของรัฐบาลกลางและผู้ปกครองในระดับชาติ รัฐส่วนกลางยังเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการดำเนินโครงการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะอ้างถึงมาตรา 1 ที่ระบุว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรเดี่ยวและจะแบ่งแยกมิได้ เป็นฐานในการกำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เหนือกว่าอำนาจการตัดสินใจและหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

3.2.4 เนื้อหาการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชน

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของเนื้อหาในรัฐธรรมนูญโดยดูจากประเด็นที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแล้วเราจะเห็นได้ว่าประเด็นหรือเนื้อหาเชิงนโยบายที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเด็นคือ

- การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- การมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายตามที่กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ
- การมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบโครงการของรัฐ
- การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงเงื่อนไขและช่องทางการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ แร่ธาตุและพลังงาน เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับชาติสามารถดูได้จาก 3 มาตราคือมาตรา 46 เป็นการรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา 56 มีเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิของบุคคลที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และมาตรา

79 ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐที่ว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม ส่วนในระดับท้องถิ่นสามารถดูได้จากมาตรา 290 ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นในการดูแลรักษาและจัดการทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นกล่าวคือ

มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 56 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพและการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 79 บัญญัติว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลรวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การมีส่วนร่วมตามนโยบายแห่งรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายตามที่กำหนดไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข นโยบายสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

การมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายรัฐสามารถดูได้จากหลายมาตรา กล่าวคือ

มาตรา 76 บัญญัติว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองรวมทั้งการตรวจ

สออบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

นอกจากนั้นสามารถดูได้จากหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมาตราต่างๆ เช่น

มาตรา 81 ว่าด้วยนโยบายการศึกษา

มาตรา 82 ว่าด้วยนโยบายสาธารณสุข

มาตรา 84 ว่าด้วยการจัดการที่ดิน

แต่อย่างไรก็ตามมาตราต่างๆ เหล่านี้ เราจะพบว่าประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรง แต่ดำเนินการผ่านกลไกตัวแทนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันได้แก่ สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามมาตรา 89 ซึ่งยังปัญหาข้อจำกัดในด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงเงื่อนไขและช่องทางการมีส่วนร่วม อันได้แก่ สิทธิทางการเมืองและสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้ เช่น สิทธิในการชุมนุม สิทธิในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบโครงการของรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องของผลกระทบจากโครงการของรัฐในด้านต่างๆ หรือการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกอิสระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโครงการและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถดูได้จากมาตรา 56 ในเรื่องการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและมาตรา 60 ในเรื่องการบริหารหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ

มาตรา 56 ในวรรคสองได้ระบุว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและรวมทั้งได้ให้โอกาสการอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรานี้ยังให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

มาตรา 60 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติในมาตรานี้เป็นการให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

เราจะเห็นได้ว่ามาตราเหล่านี้เป็นการใช้สิทธิโดยผ่านกลไกอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 56 ซึ่งยังไม่ได้มีการจัดตั้งและออกกฎหมายเพื่ออนุวัติตามเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว ส่วนมาตรา 60 เองก็ยังไม่ได้ออกกฎหมายที่ชัดเจนถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกระบวนการทางปกครอง ยกเว้นการใช้สิทธิของประชาชนโดยส่งเรื่องผ่านศาลปกครอง (ประเด็นเรื่องเงื่อนไขและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในการบริหารและดำเนินโครงการของรัฐนั้นจะมีการนำเสนอในรายละเอียดภายใต้หัวข้อเรื่องการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ)

การมีส่วนร่วมในการเข้าถึงเงื่อนไขและช่องทางการมีส่วนร่วม

เงื่อนไขและช่องทางการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายนั้น สัมพันธ์กับมาตราต่างๆ ในหมวดสิทธิเสรีภาพและกลไกที่จัดตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่กลไกทางกฎหมายและทางองค์กรที่จะมารองรับช่องทางการมีส่วนร่วมดังกล่าว

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพทางการเมืองและสิทธิพลเมือง โดยเฉพาะ การรับรู้ข้อมูลและการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยการพูด การเขียนและการกระทำ เช่น มาตรา 37 เสรีภาพในการสื่อสาร มาตรา 39 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น มาตรา 45 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และมาตรา 44 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

เมื่อดูจากมาตราในรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่องสิทธิและเงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวแล้ว เราจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญค่อนข้างมีเจตนารมณ์ในการยอมรับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงออกถึงความต้องการในการเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในลักษณะปัจเจกชน เช่น การใช้สิทธิทางศาล ส่วนการมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกลุ่มหรือชุมชนนั้นยังไม่มีความชัดเจน เงื่อนไขในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวยังขึ้นกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะบัญญัติออกมา นอกจากนั้นแล้วรัฐธรรมนูญยังให้น้ำหนักต่อการมีส่วนร่วมโดยผ่านช่องทางเชิงสถาบันหรือช่องทางที่เป็นทางการมากกว่าการใช้ปฏิบัติการมวลชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ยอมรับเรื่องสิทธิในการฟ้องร้องหรือการต่อต้านอำนาจรัฐยกเว้นในการต่อต้านรัฐประหารตามมาตรา 65

3.3 ความคืบหน้าของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา กลุ่มต่างๆ ที่ได้ร่วมเคลื่อนไหวในช่วงของการเรียกร้องและการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลในประเด็นเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมืองหรือการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศหรือการอนุรักษ์ภูมิปัญญาท้องถิ่นโดยอ้างอิงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจำนวนมากประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้มีการเคลื่อนไหวโดยอ้างอิงรัฐธรรมนูญในหลายมาตราเพื่อมารองรับประเด็นหรือข้อเรียกร้องในการเคลื่อนไหว

ในกระบวนการนโยบาย เช่น การอ้างอิงมาตรา 58 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การอ้างอิงมาตรา 59 สิทธิในการพิจารณาพิจารณาต่อโครงการขนาดใหญ่ของรัฐที่มีกระทบต่อท้องถิ่น การอ้างอิงมาตรา 46 และมาตรา 56 สิทธิบุคคลและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

รายงานวิจัยส่วนนี้จะศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายประกอบที่มารองรับมาตราที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ระเบียบราชการ ข้อบังคับของหน่วยงานของรัฐและแนวปฏิบัติต่างๆ ของกลไกต่างๆ ที่มารองรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยจะศึกษาถึงตัวบทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวและการบังคับใช้กฎหมายว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องการมีส่วนร่วมเพียงใด มีข้อจำกัด หรือเงื่อนไขอย่างไรบ้างที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในตัวรัฐธรรมนูญ ปัญหาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและกลไกองค์กรอิสระต่างๆ ที่ส่งผลถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย ตลอดจนปัญหาความคาดหวังของประชาชนต่อระดับการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

3.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางนิติบัญญัติ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติเอาไว้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน แต่ในทางปฏิบัติแล้วประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยได้เฉพาะอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจบริหารเท่านั้น ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่ออำนาจตุลาการนั้นไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ และยังมีข้อถกเถียงในเชิงทัศนะเรื่องระดับของความเป็นอิสระและการใช้ดุลยพินิจของสถาบันตุลาการในกระบวนการพิจารณาคดีความต่างๆ (ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 198 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30-33) ยกเว้นศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อกระบวนการพิจารณาและคำพิพากษาได้โดยไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือผู้พิพากษาแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถอดถอนของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของสถาบันตุลาการที่กระทำผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรมหรือทุจริตต่อหน้าที่ได้ตามมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รองรับการมีส่วนร่วม

มาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางนิติบัญญัติ แยกออกเป็น

1) การมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับคือระดับชาติได้แก่การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน (มาตรา 170) และระดับท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287)

2) การมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เช่น เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ (มาตรา 190)

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน (ตาม ม. 170)

หลักการในรัฐธรรมนูญ

มาตรา 170 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายังหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 170

กลไกทางกฎหมายที่มารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 170 ได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดหลักการของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายว่าต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่ใช่ผู้เสียสิทธิตามพ.ร.บ.เลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 เนื่องจากการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย 2542 ได้กำหนดวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไว้ 2 วิธี คือ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน รวบรวมรายชื่อตนเองเสนอร่างกฎหมายแล้วร้องขอต่อประธานรัฐสภา โดยรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามประกาศรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน เสนอร่างกฎหมายแล้วร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ครบ 50,000 โดยผ่านระบบการใช้สิทธินอกเขต โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าวตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและหลักเกณฑ์การขอใช้สิทธิเข้าชื่อนอกเขตและการตรวจสอบ พ.ศ. 2542

ความคืบหน้าของการบังคับใช้

จากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 และระเบียบว่าด้วยวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้ง 2 แบบนั้นมีปัญหาในเรื่องขั้นตอนการดำเนินงานที่ยังยากซับซ้อนและใช้ระยะ

เวลายาวนานในการดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว (รายละเอียดของปัญหาและข้อจำกัดของวิธีการ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตลอดจนตัวอย่างกรณีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขององค์กรประชาชนจะอยู่ใน บทที่ 4 ในส่วนของการใช้กลไกรัฐธรรมนูญของภาคประชาชน)

เมื่อร่างกฎหมายที่เสนอตามมาตรา 170 สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว เดิม ตัวแทนประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่สามารถแถลงเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เนื่องจากมีผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภา ต่อมาได้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายสามารถชี้แจงต่อสภาได้โดยเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทน ราษฎร

“...เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ผู้แทนประชาชนที่เข้าชื่อดังกล่าวสามารถร่วมประชุมและชี้แจงต่อสภาผู้แทน ราษฎรได้...” (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ. 2544 หมวด 6)

หลังจากผ่านการพิจารณาหลักการโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการ วิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวโดยอาจมีตัวแทนประชาชนผู้เสนอกฎหมายเข้าไปเป็น กรรมการวิสามัญดังกล่าวได้หากได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐบาลหรือพรรคการเมืองต่างๆ ในฐานะผู้ทรง คุณวุฒิ (แต่ไม่ใช่ในฐานะผู้เสนอร่างกฎหมาย)

จากการศึกษาถึงการบังคับใช้กฎหมายที่รองรับมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญนั้นจะพบว่ามีเพียง ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ....เท่านั้นที่อาศัยกระบวนการเข้าชื่อ 50,000 รายชื่อและสามารถผ่าน กระบวนการต่างๆ เข้าไปได้โดยใช้เวลาประมาณ 2 ปีและขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา โดยในช่วงของการพิจารณาร่างดังกล่าวผู้แทนของผู้เสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนดังกล่าวไม่สามารถส่ง ตัวแทนเข้าไปชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรได้เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกเสนอก่อนการแก้ไข ข้อบังคับการประชุมสภา (กรณีศึกษาเรื่องร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน ปัญหาและข้อจำกัดจะอยู่ในส่วนของการ ใช้กลไกรัฐธรรมนูญของภาคประชาชน)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ตาม ม. 287)

มาตรา 287 ระบุว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภา ท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอ มาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 287

กลไกทางกฎหมายที่มารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในทางนิติบัญญัติที่ตั้งตาม

รัฐธรรมนูญมาตรา 287 คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดหลักการของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่เป็นผู้เสียสิทธิตามพ.ร.บ.เลือกตั้ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 อันเนื่องจากการไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ

ความคืบหน้าของการบังคับใช้

ในทางปฏิบัติแล้วการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเป็นไปได้ยากมากเนื่องจากต้องใช้ชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นๆ เช่น กรุงเทพมหานครมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งประมาณ 6 ล้านคน หากคนกรุงเทพฯ ต้องการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องเข้าชื่อถึง 3 ล้านคน หรือประชาชนในเขตเทศบาลระดับเทศบาลนครอาจต้องใช้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นแสนคนเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้นการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 287 ในหลายๆ พื้นที่จึงยากกว่าการมีส่วนร่วมทางนิติบัญญัติตามมาตรา 170 เสียอีกและจนถึงบัดนี้ยังไม่มี การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน (รายละเอียดเรื่องการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตลอดจนปัญหาและข้อจำกัดสามารถดูได้ในบทที่ 4 ในส่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่น)

ข้อบังคับและระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการมีส่วนร่วมเป็นกรณีการในการพิจารณา ร่างกฎหมาย

มาตรา 190 ระบุว่า การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณา โดยกรณีการเติมสภาให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 190 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 190 เป็นการกำหนดหลักการเรื่องการมีส่วนร่วมของตัวแทนผู้ด้อยโอกาสในการพิจารณา ร่างกฎหมายหรือนโยบายที่เกี่ยวกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งรัฐสภาสามารถนำไปปฏิบัติตามได้โดยการแก้ไข ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการแก้ไข ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในข้อ 77 ทวิ ในหมวดของกรรมาธิการว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ โดยกำหนดให้กรรมาธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจากผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นๆ จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด โดยการเสนอชื่อและคัดเลือกนั้นเป็นไปตามระเบียบตามที่ ประธานสภากำหนด (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541, ข้อ 19)

เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ สภาผู้แทนราษฎรได้ออกระเบียบว่าด้วยการเสนอชื่อและคัดเลือกผู้แทนองค์การเอกชน 2544 โดยกำหนดว่าองค์การเอกชนที่มีสิทธิเสนอชื่อจะต้องจดทะเบียนโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชราหรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพและดำเนินการมาไม่น้อยกว่า 1 ปี องค์การดังกล่าวจะต้องส่งรายชื่อบุคคลพร้อมประวัติย่อของผู้แทนองค์การ หลักฐานการจดทะเบียนขององค์การและความประสงค์ขอให้บรรจุชื่อผู้แทนองค์การในบัญชีรายชื่อผู้แทนองค์การเอกชนด้านเด็ก, ด้านสตรี, ด้านคนชรา หรือด้านผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ (ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการเสนอชื่อและคัดเลือกผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อให้สภาเลือกตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชราหรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ พ.ศ. 2544) ซึ่งบัญชีรายชื่อของผู้แทนองค์การเอกชนนี้จะมีการปรับปรุงทุกปี ต่อเมื่อมีการพิจารณาร่างกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะคัดเลือกบุคคลจากองค์การเอกชนตามบัญชีรายชื่อดังกล่าวเพื่อเข้าไปเป็นกรรมาธิการร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย

ความคืบหน้าในการบังคับใช้

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ มีเพียงพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 26 พ.ศ. 2542 (กรณีคดีที่เกี่ยวกับเด็ก) และร่างพระราชบัญญัติชื่อสกุล พ.ศ. ที่ผู้แทนองค์การเอกชนด้านเด็กและผู้แทนองค์การเอกชนด้านสตรีได้เข้าไปร่วมพิจารณาตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดของระเบียบของสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้องค์การเอกชนที่สามารถส่งบัญชีรายชื่อได้จะต้องเป็นนิติบุคคลและจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายทำให้องค์การเอกชนขนาดเล็กหรือกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมที่ทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายที่อาจเกี่ยวข้องกับกลุ่มตน นอกจากนั้นการเสนอชื่อผู้แทนองค์การเอกชนจากบัญชีรายชื่อนั้นยังเป็นการเสนอชื่อโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวโดยเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกนั้น ทำให้การคัดเลือกผู้แทนองค์การเอกชนเข้าไปในคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองที่จะเสนอชื่อ หรือต้องอาศัยการโน้มน้าว (Lobby) ภายใต้อาณัติของการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อมากกว่าการคำนึงถึงคุณสมบัติหรือความเหมาะสมของผู้แทนองค์การเอกชนนั้นๆ

ตารางที่ 3-1 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางนิติบัญญัติ

1. การมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย

มาตรา ในรธน.	พ.ร.บ.รองรับ	ระเบียบ/ ประกาศ ข้อบังคับ	องค์กร รองรับ	สถานภาพ	หมายเหตุ
1. ผู้มีสิทธิ เลือกตั้ง 50,000 คน สามารถ เข้าชื่อ เสนอ กฎหมาย (ม.170)	พ.ร.บ.การเข้า ชื่อเสนอ กฎหมาย 2542 โดย 1.1 ประชาชน 50,000 คนเข้า ชื่อกันเองให้ ครบจำนวน	1) ประกาศรัฐ สภาเรื่องหลัก เกณฑ์และวิธี การเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย	สนง.เลขาธิการ สภาผู้แทน ราษฎร	เสนอ 5 ผ่าน 1	1. ผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งสส./สว. ไม่มีเข้าชื่อเสนอร่างกม. 2. ประกาศรัฐสภากำหนดให้ ผู้เสนอกฎหมายต้องออกค่าใช้จ่ายเอง 3. ระเบียบรัฐสภาไม่กำหนด เวลาตรวจสอบเอกสารแต่ กำหนดเวลาส่งเอกสารเพิ่ม แค่ 30 วัน
	1.2 ประชาชน 100 คนริเริ่ม โดยขอให้กกต. จัดการให้	2) ระเบียบ กกต.ว่าด้วยวิธี ปฏิบัติในการ จัดให้มีการเข้า ชื่อเสนอกม. และเกณฑ์การ ใช้สิทธินอกเขต	สนง.กกต. กกต.จังหวัด	เสนอ 2 ผ่าน 1	1. หากผ่านขั้นตอนกกต.แล้ว จะไปเข้าขั้นตอนของรัฐสภา ตามข้อ 1.1 2. ระเบียบกกต. กำหนด ระยะเวลา 90 วันให้คนมา ลงชื่อที่กกต.จังหวัดให้ครบ 50,000 3. หากผู้ใช้สิทธิอยู่นอกเขต เลือกตั้งต้องมาดำเนินการ ก่อนอย่างน้อย 10 วัน 4. ระเบียบไม่กำหนดระยะ เวลาในการสอบข้อเท็จจริง
การมีส่วนร่วม ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย ตาม ม.170		ข้อบังคับ ประชุมสภา 2544 หมวด 6 ข้อ 123	ยังไม่เคยใช้		ประธานอาจให้ตัวแทนผู้ เสนอร่างเข้าชี้แจงต่อสภา หากสภารับหลักการให้แต่งตั้ง ตัวแทนผู้เสนอร่างร่วม เป็นกรรมาธิการวิสามัญ

2. การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (ม.287)	พ.ร.บ.การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น 2542		กทม./ อบจ./ เทศบาล/อบต. เมืองพัทยา	ยังไม่มี	1. จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นต้องไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง เข้าชื่อเสนอต่อสภาท้องถิ่น 2. ผู้ที่ไม่ไปเลือกตั้งสส.,สว. และองค์กรท้องถิ่นจะเสียสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ
--	--	--	------------------------------------	----------	--

2. การมีส่วนร่วมในการร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย

มาตราในรธน.	พ.ร.บ.รองรับ	ระเบียบ/ประกาศข้อบังคับ	องค์กรรองรับ	สถานภาพ	หมายเหตุ
1. การเป็นกรรมาธิการวิสามัญพิจารณา กม.เกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ (ม.190)		1.ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ 2542 ข้อ19 (แทน 77 ทวิ) 2.ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการคัดเลือกผู้แทนองค์กรเอกชน 2544	สนง.เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	1. ป.วิอาญา จ.20 (เด็ก) 2. พรบ.ชื่อสกุล (สตรี)	

3.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางบริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางบริหารสามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วนคือ

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอาศัยกลไกสถาบันรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารแทนประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในกระบวนการนโยบายซึ่งมี 2 ส่วนได้แก่ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนฝ่ายบริหารและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (แต่งงานวิจัยชิ้นนี้จะศึกษาเฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม

ร่วมในกระบวนการเชิงนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม แต่จะไม่ศึกษาถึงมาตรการที่ว่าการตรวจสอบ ถอดถอนฝ่ายบริหาร ซึ่งหัวข้อดังกล่าวจะอยู่ในรายงานวิจัยหัวข้อเรื่องการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

การมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกรัฐสภาและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

หลักการในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางบริหารได้โดยผ่านกลไกเชิงสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยกลไกรัฐสภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 98-120) และวุฒิสภา (มาตรา 121-135) และกลไกอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา 89) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 199-200) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196-198) และศาลปกครอง (มาตรา 276-280) ที่กำหนดช่องทางและเงื่อนไขการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกต่างๆ เหล่านี้ตามกฎหมายบัญญัติ

ความคืบหน้าของการบังคับใช้

สภาผู้แทนราษฎร

ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้โดยผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสมาชิกแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อ แต่การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายนั้นยังไม่มีกลไกเชิงสถาบันมารองรับนอกจากการเสนอผ่านผู้แทนราษฎรให้นำเรื่องเข้าสู่การประชุมสภาโดยการตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติในสภา แต่ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับทัศนคติหรือการเห็นความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นนั้นๆ

การมีส่วนร่วมในระบบกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรนั้นแบ่งเป็นคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกกรรมาธิการสามัญประจำสภาจำนวน 23 คนจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่ประธานกรรมาธิการสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษากรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการที่มีองค์ประกอบมาจากภาคประชาชนได้ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ อย่างไรก็ตามประชาชนสามารถยื่นหนังสือร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้กรรมาธิการประชุมในประเด็นที่เห็นว่าเป็นปัญหาได้ การประชุมกรรมาธิการโดยปกติเป็นการประชุมแบบปิดไม่เปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปหรือสื่อมวลชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการรับรู้ได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนเพื่อพิจารณา ร่างกฎหมายหรือประเด็นเฉพาะเรื่องนั้น ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ยกเว้นได้รับการเสนอชื่อจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ยกเว้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี คนชราหรือผู้พิการหรือทุพพลภาพตามที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อของการมีส่วนร่วมทางนิติบัญญัติ

วุฒิสภา

หลักการการทำงานของวุฒิสภาไม่ได้แตกต่างไปจากสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นการประชุมวุฒิสภาและการประชุมกรรมาธิการสามัญและวิสามัญประจำวุฒิสภา กล่าวคือประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้นอกจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาหรือได้รับการเสนอชื่อจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกวุฒิสภาในกรณีของการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2541, ข้อ 76) และอาจเข้าร่วมได้ในฐานะอนุกรรมการของกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา หากคณะกรรมาธิการสามัญชุดนั้นๆ ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาประเด็นเฉพาะ

บุคคลภายนอกที่ได้รับการเสนอชื่อมักเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมากกว่าประชาชนทั่วไป เช่น คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อศึกษาและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้รัฐธรรมนูญ มีบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 4 คน โดยมีฐานะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า นักกฎหมาย อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น (รายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญประจำวุฒิสภา)

อย่างไรก็ตามบางกรรมาธิการประจำวุฒิสภาอาจมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายได้ เช่น คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้กำหนดให้การประชุมของกรรมาธิการการมีส่วนร่วมเป็นการประชุมแบบเปิดเผยประชาชนทั่วไปและผู้สื่อข่าวสามารถเข้าร่วมประชุมได้ แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังเป็นการมีส่วนร่วมในระดับร่วมรับฟังการประชุมกรรมาธิการ ส่วนในระดับของการแสดงความคิดเห็นนั้นต้องกระทำโดยการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร (รายละเอียดโครงสร้างการทำงานของกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาจะอยู่ในบทที่ 4 ในส่วนของโครงสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่)

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งขึ้นตามมาตรา 89 ของรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคมซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นกลไกตัวแทนของภาคประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายภายใต้การรับรองจากรัฐธรรมนูญ ความเป็นตัวแทนของภาคประชาชนในสภาที่ปรึกษาฯ ยังเป็นประเด็นที่ถูกตั้งคำถามเพราะโดยวิถีคิดของการจัดตั้งสภาที่ปรึกษามาจากฐานคิดของสภาผู้ทรงคุณวุฒิหรือสภาของกลุ่มวิชาชีพและองค์กรเฉพาะในภาคเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าตัวแทนของประชาชนทั่วไป แม้ว่าพ.ร.บ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะกำหนดให้สมาชิกของสภาที่ปรึกษาจำนวน 99 คนมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (โดยเป็นกระบวนการสรรหาจากกลุ่มวิชาชีพ องค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรต่างๆ ในภาคเศรษฐกิจและภาคสังคมและทรัพยากร และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ) แต่จากตัวเลขที่ปรากฏเราจะพบว่าสมาชิกสภาที่ปรึกษาส่วนใหญ่มาจากตัวแทนกลุ่มธุรกิจ ขณะที่ตัวแทนเกษตรกร องค์กรชาวบ้าน หรือกลุ่มผู้ด้อย

โอกาสมีสัดส่วนในจำนวนที่น้อยเกินไป (พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประชุมของสภาที่ปรึกษา ยังเป็นการมีส่วนร่วมในระดับของการร่วมรับรู้เนื่องจากการประชุมแบบเปิดเผยทุกคนสามารถเข้าร่วมรับฟัง ให้ข้อมูลและความคิดเห็นได้ ประชาชนทั่วไปสามารถนำเสนอประเด็นที่ต้องการให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาพิจารณาแต่การเลือกเรื่องที่จะพิจารณาเพื่อศึกษาและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีนั้นยังเป็นการตัดสินใจภายในของสมาชิกในองค์กร (รายละเอียดของโครงสร้างและการทำงานของสภาที่ปรึกษาจะอยู่ในบทที่ 4 ในส่วนของโครงสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นกลไกที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 199-200 ของรัฐธรรมนูญ 2540 เพื่อทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยอ้อม ในกระบวนการเสนอชื่อและสรรหารายชื่อคณะกรรมการนั้นได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการที่เปิดกว้างและพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดและคำนึงถึงหลักความเสมอภาคหญิงชายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542)

รายงานการวิจัยฉบับนี้จะไม่ประเมินกลไกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานของคณะกรรมการฯ เนื่องจากเป็นกลไกหลักในการคุ้มครองตามหัวข้อสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากกว่าประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นกลไกที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 196-198 โดยมีหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ก่อให้เกิดปัญหาความเสียหายหรือความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542)

เนื่องจากการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นการทำงานในเชิงวินิจฉัยประเด็นทางกฎหมายทำให้กระบวนการคัดเลือกตัวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ได้มีลักษณะเป็นตัวแทนหรือมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ยกเว้นให้บุคคลที่คิดว่าตนมีคุณสมบัติตามที่กำหนดมาสมัครซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักกฎหมายมาสมัครเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542)

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในระดับของการให้ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านกระบวนการร้องเรียนทั้งโดยวาจาและโดยลายลักษณ์อักษร แต่การพิจารณาดำเนินการตามข้อร้องเรียนนั้นเป็นการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งเรื่องที่ร้องเรียนจำนวนมากถูกพิจารณาว่าไม่เข้าข่ายภาระหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือไม่เข้าหลักเกณฑ์ของการร้องเรียน (รายละเอียดโครงสร้างและการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะอยู่ในบทที่ 4 ในส่วนของโครงสร้างและช่องทางการมีส่วนร่วม)

ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 276-280 ทำหน้าที่พิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนและของรัฐบาลด้วยตนเอง โดยเน้นข้อพิพาทที่เป็นคดีทางปกครอง รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการออกกฎระเบียบที่ไม่สุจริต การใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบหรือการเลือกปฏิบัติหรือการสร้างภาระให้ประชาชนโดยไม่จำเป็น (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

เนื่องจากการทำงานของศาลปกครองมีลักษณะเป็นการทำงานแบบสถาบันตุลาการและต้องการผู้ชำนาญการที่มีองค์ความรู้เฉพาะทำให้กระบวนการคัดเลือกตุลาการศาลปกครองเป็นกระบวนการที่จำกัดวงอยู่เฉพาะนักกฎหมายและไม่ได้สะท้อนความเป็นตัวแทนของภาคประชาชนหรือมีกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการสรรหาตุลาการศาลปกครอง

อย่างไรก็ตามประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของศาลปกครองในระดับของการให้ข้อมูลข่าวสารโดยผ่านการฟ้องร้องคดีทางปกครองและสามารถเข้าไปรับฟังการพิจารณาคดีดังกล่าวได้เนื่องจากเป็นการพิจารณาอย่างเปิดเผย และสามารถวิพากษ์วิจารณ์การพิจารณาหรือพิพากษาคดีของศาลปกครองได้หากเป็นการวิจารณ์โดยสุจริตโดยไม่ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการแต่อย่างใด (รายละเอียดโครงสร้างและการทำงานของศาลปกครองจะอยู่ในบทที่ 4)

3.3.3 การมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

หลักการในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสามารถแยกได้เป็น 2 ระดับคือการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายและการมีส่วนร่วมในระดับโครงการ ระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแยกแยะได้เป็น 4 ระดับคือ 1) ระดับของการรับรู้และเข้าถึงข้อมูล 2) ระดับของการแสดงความคิดเห็นให้ข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล 3) ระดับของการร่วมตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตนและ 4) ระดับการดำเนินการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

โดยหลักการแล้วการมีส่วนร่วมในระดับของการวางแผนและกำหนดนโยบายสามารถได้จาก มาตรา 76 ที่ว่ารัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและมาตรา 79 ที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงทุน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืนตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ในระดับโครงการ รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลคำชี้แจง และเหตุผลในการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นตามมาตรา 59 ที่ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

การบังคับใช้

การประเมินการบังคับใช้จะแยกออกเป็น 2 ส่วนคือการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายตามมาตรา 76 และ 79 และการมีส่วนร่วมในระดับโครงการตามมาตรา 59 และแยกระดับของการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 4 ระดับคือ

- 1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลเชิงนโยบาย
- 2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นให้ข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูล
- 3) การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Share-decision) ในนโยบายหรือโครงการ
- 4) การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลเชิงนโยบาย

ปัจจุบันสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการตามมาตรา 58 ได้มีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดรายละเอียดไว้ ซึ่งสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารนี้จะทำให้ประชาชนจะได้รับรู้ถึงความเป็นไปในการบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการทำงานที่เปิดเผยทำให้การเมืองมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการตรวจสอบอำนาจรัฐได้อย่างมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอ แต่เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติที่ออกก่อนรัฐธรรมนูญประกาศใช้ (กันยายน 2540) ทำให้กลไกที่มารองรับตามมาตรา 58 ในการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานราชการกระทำได้อย่างไม่เต็มที่

ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการขึ้นมาโดยมีรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานและตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารซึ่งหน่วยงานระดับกองสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาทำหน้าที่ธุรการและวิชาการ นอกจากนั้นยังตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 สาขา คือต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจและการคลังระหว่างประเทศ สังคม การบริหาร ราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย การแพทย์และสาธารณสุข และเทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตรเพื่อพิจารณากรณีที่หน่วยราชการไม่ยอมให้ข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเมื่อประชาชนไปติดต่อขอตรวจดูว่าเป็นข้อมูลที่กระทบความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนและส่วนได้ส่วนเสียของประชาชนหรือไม่

ในทางปฏิบัติแล้วประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้เท่าที่ควรเนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานที่ถูกร้องขอจะให้ข้อมูลแก่ประชาชนผู้ร้องเรียน อีกทั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญก็อ้างว่าอยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติ เช่น กรณีการขอข้อมูลของกกต. และปปช. เป็นต้น (รายละเอียดโครงสร้างและการทำงานของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารจะอยู่ในบทที่ 4 ในส่วนของโครงสร้างและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน)

การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลเชิงนโยบาย

มาตราที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลมีอยู่ 2 มาตราคือมาตรา 40 ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สื่อในฐานะทรัพยากรสาธารณะและมาตรา 59 ที่ว่าด้วยสิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของชุมชน กล่าวคือ

มาตรา 40 การใช้สื่อในฐานะทรัพยากรสาธารณะ

หลักการตามมาตรา 40 ยังไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นจริงเนื่องจากกลไกทางกฎหมายและทางองค์กรที่จะมารองรับยังไม่สามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติที่จะมารองรับหลักการตามมาตรา 40 ที่ระบุให้คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์และวิทยุโทรคมนาคมเป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ขณะนี้มีการออกเป็นพระราชบัญญัติไปแล้ว 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ยังอยู่ในขั้นของการร่างกฎหมายโดยสำนักงานกฤษฎีกาเป็นองค์กรรับผิดชอบ ส่วนองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าวก็ยังไม่สามารถจัดตั้งได้เนื่องจากกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) และคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ(กทช.)ถูกตัดสินจากศาลปกครองว่าเป็นกระบวนการที่ไม่ชอบธรรมและขณะนี้ยังอยู่ในกระบวนการอุทธรณ์และพิจารณาโดยศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 59 สิทธิในการได้รับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการ

หลักการตามมาตรา 59 คือการให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลข่าวสารและเหตุผลต่าง ๆ ก่อนที่หน่วยราชการจะดำเนินโครงการใดๆ ในชุมชนและให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีประชาธิปไตยต่อการดำเนินโครงการดังกล่าว

ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยในการปฏิบัติที่ผ่านมายังคงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 ซึ่งมีปัญหามากเนื่องจากหลายโครงการเช่นโครงการก่อสร้างและโรงแยกก๊าซอำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา นั้น การจัดให้มีการประชาพิจารณ์ได้กระทำภายหลังที่รัฐได้ตัดสินใจแล้วซึ่งถูกวิจารณ์ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิในการตัดสินใจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์คือ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อเห็นว่าการดำเนินโครงการของรัฐเรื่องใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 ข้อ 7)

ขณะนี้มีความพยายามในการร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตยขึ้นมา แต่ยังมีปัญหาดังแต่ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนับแต่เริ่มกระบวนการ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการ การมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นและกรอบการประชาพิจารณ์และปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอื่นๆ ท่ามกลางความขัดแย้งในนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการประชาพิจารณ์ที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมตัดสินใจ (Share-decision) ในนโยบายหรือโครงการของรัฐ

ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับร่วมตัดสินใจนั้นยังเป็นข้อถกเถียงว่าเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะแม้จะมีมาตรา 46 และ 56 ที่บัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายและโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน แต่เนื่องจากยังไม่มีกลไกทางด้านกฎหมายหรือองค์กรมารองรับจึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนถึงระดับของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ แม้ว่าองค์กรประชาชนจำนวนมากจะอ้างมาตราดังกล่าวเพื่อสะท้อนถึงความต้องการในระดับของการมีส่วนร่วมตัดสินใจในนโยบายหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนของตน

นอกจากนั้นยังมีมาตรา 214 ที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในประเด็นที่รัฐบาลเห็นว่ากระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชน แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วน

ร่วมตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร แต่ผลของการลงประชามติเป็นเพียงแค่การให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงยังไม่เคยปรากฏว่ามีการเปิดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประเทศไทยแต่อย่างใด

การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

เราจะเห็นได้ว่าการอ้างอิงอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งของประชาชนรวมตลอดทั้งการอ้างอิงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ แต่ขอบเขตแห่งอำนาจกลับไม่ชัดเจนว่าใครมีอำนาจระดับใดระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนกลาง

แม้รัฐธรรมนูญ 2540 จะได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) โดยมีสาระสำคัญในการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) แต่ปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นยังมีความไม่ชัดเจนถึงขอบเขตอำนาจของแต่ละฝ่าย แม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจออกมาประกาศใช้ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นในการตัดสินใจต่อการดำเนินนโยบายหรือการดำเนินโครงการโดยเฉพาะในโครงการที่มีความขัดแย้งระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง

นอกจากนั้นรัฐส่วนกลางสามารถอ้าง มาตรา 1 ที่บัญญัติว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ทำให้การมีส่วนร่วมตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถสิ้นสุดได้ที่ท้องถิ่น และหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

3.4 บทสรุป

มาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายที่มากกว่าการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วมอบอำนาจให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งไปกำหนดนโยบายและบริหารประเทศในนามของประชาชนแม้ว่าจะมีข้อโต้แย้งว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ก็เพราะมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพมากกว่าคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

แม้ในรัฐธรรมนูญ 2540 จะกล่าวถึงแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกระบวนการทางปกครอง แต่การศึกษาด้วยบทในมาตราต่างๆ ในรัฐธรรมนูญจะพบว่าแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมดังกล่าวดำเนินการโดยผ่านกลไกระบบตัวแทนมากกว่าการมีส่วนร่วมโดยตรง เมื่อศึกษาถึงระดับของการมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้นั้นเราจะพบว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายเพียง

แค่ในระดับของการรับรู้ข้อมูลและการแสดงความคิดเห็นมากกว่าการร่วมตัดสินใจ การมีส่วนร่วมดังกล่าวประชาชนยังเป็นฝ่ายรับขณะที่รัฐเป็นผู้กระทำการและเป็นผู้ตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวในกระบวนการนโยบายสืบเนื่องจากความขัดแย้งทางความคิดในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญระหว่างแนวคิดเรื่องการปฏิรูปกลไกของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) กับแนวคิดเรื่องการเพิ่มพื้นที่การมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนในกระบวนการนโยบายประกอบกับความไม่มั่นใจว่าประชาธิปไตยทางตรงจะสามารถเกิดได้จริงในสังคมไทย ทำให้มาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมมีความขัดแย้งกันหรือไม่มีความชัดเจนเพียงพอและเปิดโอกาสให้มีการตีความตามสภาพความขัดแย้งและความสัมพันธ์เชิงอำนาจในแต่ละช่วงเวลา

ปัญหาข้อจำกัดและความสับสนที่เกิดขึ้นจากความไม่ชัดเจนในตัวรัฐธรรมนูญทำให้การช่วงชิงจากแต่ละฝ่ายในการตีความถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมหรือไม่แบบไหนและเพียงไร ในหลายมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มในการเข้าไปมีส่วนร่วมเชิงนโยบายแต่ก็ต้องขึ้นกับการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะมารองรับ ซึ่งยังไม่มีมีการดำเนินการเท่าที่ควรหรือหากดำเนินการแล้วกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มารองรับกลับสร้างเงื่อนไขที่กีดกันหรือเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทางนโยบาย

ปัญหาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระเบียบและข้อบังคับของหน่วยงานการที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่งยากซับซ้อน ต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนานและงบประมาณที่มากพอสมควรและหลายครั้งไม่สามารถควบคุมผลลัพธ์ที่จะออกมาได้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกทางรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย แต่ต้องอาศัยการกดดัน โน้มน้าว ภายใต้บริบทของการเมืองแบบเก่าเพื่อให้ได้มาตามประเด็นที่เรียกร้อง

ปัญหาจากกลไกองค์กรอิสระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยผ่านองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เราจะพบว่าประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรงต้องอาศัยการร้องเรียนผ่านผู้แทนขององค์กรซึ่งย่อมขึ้นกับทัศนคติหรือการเห็นความสำคัญในประเด็นนั้นๆ หลายองค์กรประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้นอกจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการเสนอข้อสมมติในองค์กรซึ่งบางองค์กรมีคำถามเรื่องความเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์กรนั้นๆ บางองค์กรมีกลไกที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ เช่น การเข้าร่วมรับฟังการประชุมแต่ไม่สามารถแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมได้หรือต้องกระทำโดยการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร บางองค์กรเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นแต่ไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นที่องค์กรจะพิจารณา (Setting Agenda) บางองค์กรเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนถูกพิจารณาว่าไม่เข้าข่ายภาระหน้าที่ของผู้แทนองค์กรนั้นๆ หรือประชาชนต้องยอมรับผลของการตัดสินใจโดยไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ผลจากการที่ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรงหรือได้ในบางระดับและไม่สามารถคาดการณ์ถึงผลลัพธ์ของการพิจารณาขององค์กรอิสระดังกล่าว

ได้ ทำให้ประชาชนไม่ค่อยไปใช้กลไกองค์กรอิสระเท่าที่ควร หรือใช้เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมให้กับประเด็นที่ตนเรียกร้องมากกว่าใช้เพื่อคาดหวังถึงผลลัพธ์ที่จะออกมาจากการดำเนินงานขององค์กรอิสระนั้นๆ

ปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย แม้ว่าโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการวางแผนและกำหนดนโยบายรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับตามมาตรา 76 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับโครงการโดยผ่านการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 แต่ข้อจำกัดของกฎหมายหรือการที่ยังไม่มีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินโครงการนั้นอยู่ที่คณะรัฐมนตรีหรือกลไกฝ่ายบริหารราชการส่วนกลางทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันในการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือโครงการใดๆ ได้ นอกจากนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางที่รัฐส่วนกลางยังมีการรวมศูนย์ในเชิงนโยบายและการกำหนดโครงการอีกทั้งยังสามารถอ้างถึงความชอบธรรมและความเหนือกว่าในเชิงอำนาจ ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายในระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยากหรืออาจเรียกว่าไม่สามารถเป็นไปได้

ปัญหาความคาดหวังของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมและความเชื่อมั่นต่อระบอบประชาธิปไตย เป็นประเด็นที่ได้รับหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยเฉพาะในช่วงของความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่นหรือวิถีชีวิตประชาชน ท่ามกลางความสับสนซับซ้อนของปัญหาและความคาดหวังของประชาชนต่อระบบการเมือง รัฐธรรมนูญถูกมองว่าจะเป็นทางออกในการแก้ไขความขัดแย้ง หรืออย่างน้อยที่สุดจะเป็นกลไกในการสร้างกระบวนการที่นำไปสู่การแก้ไขความขัดแย้งและความตึงเครียดทางการเมืองโดยผ่านช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป ห้าปีหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายใต้ข้อจำกัดของกลไกทางด้านกฎหมายระเบียบข้อบังคับ องค์กรอิสระและเงื่อนไขต่างๆ ที่ยังไม่สมบูรณ์ในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้รัฐธรรมนูญได้ถูกตั้งคำถามว่าจริงๆ แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายแค่ไหน ในระดับใดและสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนหรือไม่ ข้อที่น่าสังเกตก็คือความขัดแย้งระหว่างความคาดหวังของประชาชนต่อระดับการมีส่วนร่วมกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติอาจจะมีผลต่อความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยในอนาคต

โครงสร้างช่องทางการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้รับการให้ความสำคัญสูงมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน มีการกำหนดกลไกและกฎหมายหลายประการในการรองรับและเอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมมากมาย กระนั้นก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคปฏิบัติดูเหมือนจะมีปัญหาต่างๆ สกัดกั้นประชาชนไม่ให้เข้าถึงการมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงหรือหากมีส่วนร่วมก็ดำเนินไปอย่างขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาเหล่านั้นมีสาเหตุมาจากการทั้งในด้านโครงสร้างระเบียบกฎหมาย ด้านวัฒนธรรม ด้านกระบวนการจัดการ และด้านพฤติกรรม ในส่วนนี้จะมุ่งอธิบายปัญหาในระดับโครงสร้างและบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อชี้ให้เห็นว่า แท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญมีเจตนาให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับใด และบทบัญญัติต่างๆ นำไปสู่ปัญหาอย่างไร ภายใต้การปฏิบัติงานขององค์กรต่างๆ ทั้งที่ได้รับการจัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญและโดยกฎหมายอื่น รวม 7 องค์กร ประกอบด้วย กรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา ศาลปกครอง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา

สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของสังคมไทยที่ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรง เมื่อปี 2543 ในอดีตนั้นวุฒิสภาเป็นสภาที่ห่างไกลจากการรับรู้ของประชาชนมากเพราะสมาชิกวุฒิสภาได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจอื่นๆ สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่มีบทบาทในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เมื่อกลไกการได้มาของสมาชิกวุฒิสภาได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งจึงได้ตระหนักถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเห็นว่าการกิจของวุฒิสภา ได้แก่ การตรวจสอบฝ่ายบริหาร การกลั่นกรองกฎหมาย การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรอิสระ และการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน ล้วนแล้วแต่เป็นภารกิจที่จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากประชาชนทั้งสิ้น โดยในการตรวจสอบการบริหาร และการตรวจสอบการทุจริตนั้น การร้องเรียนของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารนับว่าเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญให้กับวุฒิสมาชิกได้ดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับการกลั่นกรองกฎหมายก็เช่นเดียวกันการได้ข้อมูลจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ จะทำให้สมาชิกวุฒิสภามีข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นที่รอบด้านมากขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจ และในบางกรณีก็อาจให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นได้มีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายในฐานะกรรมาธิการด้วย ส่วนในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ข้อมูลจากประชาชนเกี่ยวกับบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งก็มีความสำคัญไม่น้อยเช่นเดียวกัน ภายใต้การหลักคิดเช่นนี้ สมาชิกวุฒิสภาก็ได้ผลักดันให้มีการจัดตั้งกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา อย่างไรก็ตามในระยะแรกของการริเริ่มนั้นมีสมาชิกวุฒิสภาส່วนน้อยเท่านั้นที่เห็นด้วย เนื่องจากองค์ประกอบของสมาชิกมีความหลากหลายซึ่งอาจจำแนกอย่างสังเขปออกเป็นสามกลุ่ม กลุ่มแรกกลุ่มอิงการเมือง สมาชิกกลุ่มนี้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองซึ่งมีฐานคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมยังไม่แจ่มชัดและโครงสร้างทางความคิดยังยึดติดกับระบบการเมืองแบบเดิมที่อิงอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กลุ่มที่สองกลุ่มสังคมสงเคราะห์ สมาชิกส่วนใหญ่มาจากอดีตข้าราชการซึ่งมีหลักคิดในการมองการมีส่วนร่วมเสมือนเป็นการสังคมสงเคราะห์ หรือมองว่าประชาชนเป็นผู้ร้องขอและตนเองอยู่ในฐานะและตำแหน่งที่มีโอกาสมากกว่า ดังนั้นจะสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยเน้นการให้วัตถุสิ่งของในเชิงพิธีกรรมเสียเป็นส่วนใหญ่ และกลุ่มที่สามกลุ่มปฏิรูป สมาชิกมาจากนักวิชาการ กลุ่มวิชาชีพ และผู้เคยทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มนี้มีหลักคิดที่มองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและพยายามผลักดัน และเื้อออำนาจความสะดวกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของรัฐสภา สมาชิกผู้ริเริ่มในการจัดตั้งคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนหลายๆ คน ได้พยายามกระตุ้นและท้าทายสมาชิกกลุ่มอื่นๆ โดยใช้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและในสถานการณ์ปัจจุบันการเมืองภาคประชาชนกำลังเข้มข้น วุฒิสภาไม่ควรจะตกขบวนรถไฟ ในที่สุดวุฒิสภาก็ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นมา

นิรันดร์ พัทธพัชร์ระ เลขานุการกรรมาธิการการมีส่วนร่วมระบุว่า พันธกิจของคณะกรรมการที่สำคัญมีสองประการคือ ประการแรก มุ่งสร้างและขยายวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมขึ้นในวุฒิสภา และประการที่สอง ผลักดันภารกิจของวุฒิสภาเชื่อมโยงกับเครือข่ายภาคประชาชน เช่น เครือข่ายเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และเครือข่ายการต้านคอร์รัปชัน

ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนได้กำหนดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้หลายช่องทางดังนี้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าไปรับฟังการประชุมของกรรมการ โดยการประกาศประชาสัมพันธ์ให้กลุ่มต่างๆ เข้าร่วมได้อย่างอิสระ ยกเว้นหากมีการประชุมลับก็จะไม่อนุญาตให้เข้าร่วมฟัง การดำเนินการของกรรมการการมีส่วนร่วมมีลักษณะตรงกันข้ามกับกรรมการอื่นๆ ซึ่งปกติจะไม่เปิดโอกาสให้สื่อมวลชนและประชาชนเข้าฟังการประชุม ยกเว้นกรณีเฉพาะจริงๆ จึงจะให้สื่อมวลชนและประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุม และในการร่วมฟังการประชุมของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ซักถามหรือแสดงความคิดเห็น ได้แก่ ต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร

การเปิดรับคำร้องเรียน และร้องทุกข์จากกลุ่มประชาชนผู้ประสบปัญหา เพื่อนำไปสู่การตั้งและบรรจุเป็นญัตติเข้าที่ประชุมกรรมการ หากเรื่องที่เข้ามาไม่เกี่ยวข้องกับกรรมการมีส่วนร่วมโดยตรงก็จะส่งต่อให้กรรมการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับการดำเนินการในเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามานั้น คณะกรรมการการมีส่วนร่วมใช้ยุทธศาสตร์คู่ขนานโดยด้านหนึ่งยึดหลักประเพณีปฏิบัติ คือการเชิญฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาครัฐเข้ามาชี้แจง ในอีกด้านหนึ่งนั้นยึดหลักการสร้างวัฒนธรรมใหม่ โดยจะนำคณะกรรมการลงไปสอบสวนในพื้นที่ จัดเวทีให้ผู้เดือดร้อนได้สื่อสารกับสาธารณะ เพื่ออำนวยความสะดวกและเปิดโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ปัญหาได้มีส่วนร่วมมากขึ้น

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย โดยกรรมการจะไปจัดประชุมสาธารณะ (Public Meeting) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และได้พยายามผลักดันให้ประชาชนผู้เสนอกฎหมายเป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณากฎหมายที่พวกเขาเสนอมา กรรมการกำลังมีแผนดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีส่วนร่วมในเชิงรุก โดยจะให้รางวัลแก่โรงเรียนที่ให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการร่างหลักสูตร ร่วมร่างระเบียบ และร่วมในการจัดการบริหารบางส่วนเช่น การบริการโรงอาหาร หรือร้านค้าของโรงเรียน โดยในการดำเนินการนั้นจะประกาศประชาสัมพันธ์ให้โรงเรียนแต่ละแห่งที่สนใจเสนอแนวทางที่ตนเองปฏิบัติมายังกรรมการ จากนั้นคณะกรรมการก็จะลงไปตรวจสอบโรงเรียนใดที่ชนะเลิศก็จะได้รับการประกาศเกียรติคุณและนำไปเป็นตัวแบบให้กับโรงเรียนอื่นๆ ในอนาคตคณะกรรมการยังมีแผนขยายการส่งเสริมในลักษณะนี้ไปยังโรงงานอุตสาหกรรม และองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

การขยายโอกาสให้กับประชาชนสู่รัฐสภาคณะกรรมการการมีส่วนร่วมได้เสนอการปรับปรุงระบบการจัดการของรัฐสภาในการบริการประชาชนที่มาติดต่ออีกด้วย โดยเสนอให้ปรับปรุงหลายประการ เช่น

ก) ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าสังเกตการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามความพอใจเมื่อมีที่นั่งว่างในบริเวณที่สังเกตชั้นบน โดยไม่จำเป็นต้องมีสมาชิกรัฐสภารับรองหรือติดต่อจองที่นั่งล่วงหน้า หากที่นั่งเต็มก็ให้สังเกตการประชุมได้ทางวงจรปิดในห้องโถงชั้นล่างได้

ข) ให้มีศูนย์บริการประชาชน ทำหน้าที่ต้อนรับประชาชน ให้บริการข้อมูลแก่ประชาชนที่สนใจ ประสานงานแก่ประชาชนที่มีเรื่องร้องทุกข์เพื่อติดต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้สะดวก

ค) การจัดพื้นที่รับรองประชาชนในบริเวณรัฐสภา และกันเป็นห้องรับรองที่ประชาชนสามารถพบสมาชิกรัฐสภาได้

ง) มีความยืดหยุ่นเกี่ยวกับข้อกำหนดในการแต่งกายของประชาชนที่เข้ามาติดต่อ และอำนวยความสะดวกโดยมีชุดแต่งกายให้ยืม เป็นต้น

ปัญหาและข้อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความจำกัดของขอบเขตการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มาถึงกรรมวิธีการส่วนใหญ่เป็นประเด็นปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าที่ประชาชนกลุ่มนั้นประสบอยู่ ซึ่งเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมในลักษณะตั้งรับ

ความขาดแคลนทรัพยากร ประชาชนมีความยากลำบากในการเดินทางเข้ามามีส่วนร่วมในส่วนกลาง เนื่องจากไม่มีทรัพยากรและภาครัฐเองก็ไม่มียงบประมาณสนับสนุน ดังนั้นหากไม่เดือดร้อนจริงๆ ก็มักจะไม่เดินทางเข้ามา

ด้านหลักคิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการชุดอื่นๆ ยังยึดติดกับแนวความคิดประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยมองว่าตนเองเป็นตัวแทนประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้นไม่ค่อยยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้กระทั่งในระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือการอนุญาตให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของคณะกรรมการ ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับร่วมตัดสินใจหรือเป็นกรรมการในร่างกฎหมายที่ตนเองเสนอมานั้น แม้บางร่างกฎหมายจะมีอยู่บ้างแต่ก็เป็นส่วนน้อย ส่วนร่างกฎหมายอื่นๆ ที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเองนั้น ก็ไม่มีระบบหรือระเบียบชัดเจนที่จะให้กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นเข้าไปเป็นกรรมการ หากมีบ้างก็โดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับสมาชิกรัฐสภาเท่านั้น

วัฒนธรรมการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นวัฒนธรรมใหม่สำหรับสังคมไทย สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการเองก็ยังมีการรับรู้และมีความตั้งใจในการปฏิบัติเรื่องนี้ไม่มากนัก ในปัจจุบันที่มีการพูดถึงกันมากเนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายบังคับไว้ ส่วนประชาชนก็ยังขาดการรับรู้ในเรื่องแนวคิด หลักการ ช่องทาง ตลอดจนวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วม องค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมมากบางส่วนมีท่าทีก้าวร้าว มองปัญหาจากจุดยืนตนเองเป็นหลัก ปฏิเสธความคิดของกลุ่มอื่นและปฏิเสธอำนาจรัฐ ทำให้การปรับตัวให้สอดคล้องกับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมซึ่งอยู่บนพื้นฐานความเป็นเหตุเป็นผลและการรับฟังซึ่งกันและกันยาก

แนวทางการสร้างประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม

ด้านรัฐ ควรมีการลดอำนาจรัฐบาลส่วนกลางและกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเปลี่ยนแนวความคิดจากรัฐเป็นผู้กำหนดและชี้แนะ เป็นผู้อำนวยความสะดวกและให้บริการข้อมูลข่าวสารในการตัดสินใจ และสนับสนุนทรัพยากรให้เกิดการรวมตัวของประชาชนอย่างเป็นอิสระโดยที่รัฐไม่เข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง

ด้านประชาชน ควรมีการแสวงหาข้อมูลเพื่อเป็นฐานสำหรับการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นด้านองค์กรพัฒนาเอกชน โดยทั่วไปองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของรัฐมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป แต่บางกลุ่มอาจมีปัญหาในเรื่องการชี้แนะชาวบ้านมากเกินไปและมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นอาณาบริเวณของประชาชนเท่านั้น โดยปฏิเสธกลุ่มอื่นๆ โดยเฉพาะภาครัฐในการเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็เป็นปรากฏการณ์ที่เป็นข้ออีกด้านหนึ่งซึ่งไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม

การสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มที่เข้าไปมีส่วนร่วม เพราะหากมีความหวาดระแวงกันก็ยากที่บรรลุความสำเร็จในการมีส่วนร่วมได้

4.2 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ปี 2540 มาตรา 89 โดยมีหน้าที่หลักคือ ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และให้ความเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้ รวมทั้งมีอำนาจแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อทำการศึกษาหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษา มีสมาชิก 99 คน ได้มาจากการสรรหาองค์ประกอบของสมาชิกมี 2 กลุ่ม คือกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ และกลุ่มในภาคสังคมและทรัพยากร และผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มในภาคเศรษฐกิจ มีจำนวน 50 คน แบ่งเป็นด้านการเกษตร 16 คน ด้านอุตสาหกรรม 17 คน และด้านการบริการ 17 คน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มภาคสังคม ฐานทรัพยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ แบ่งเป็นด้านสังคม 19 คน ด้านฐานทรัพยากร 16 คน และด้านผู้ทรงคุณวุฒิ 14 คน

จากอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบจะเห็นได้ว่าสภาที่ปรึกษาฯ เป็นองค์กรภาคประชาชนที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อรัฐบาลอย่างเป็นทางการซึ่งการเสนอความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ มีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องนำความเห็นดังกล่าวประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีต้องทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาฯ ให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะหรือให้ความเห็นเพื่อเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ

สำหรับอำนาจหน้าที่อื่นของสภาที่ปรึกษาฯ อย่างเป็นทางการต่อองค์กรอื่นๆ ของรัฐไม่มีปรากฏในบทบัญญัติทางกฎหมายแต่อย่างใด เนื่องจากในระหว่างที่มีการร่าง พ.ร.บ. สภาที่ปรึกษานั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการร่างมีความหวั่นวิตกว่าสภาที่ปรึกษาฯ จะเป็นสภาที่ 3 ถัดจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้นในระยะแรกของการจัดตั้งยังมีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ และให้เลขาธิการ สศช. ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ จนกว่าจะมีการตั้งสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ขึ้นมา นอกจากนั้นในด้านงบประมาณได้กำหนดให้จัดเท่าที่จำเป็น ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นๆ ที่มีกระบวนให้รัฐจัดให้เพียงพอ โดยให้จัดสรรไว้ในงบประมาณของ สศช. แต่ให้แยกส่วนเป็นของสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ โดยเฉพาะสำนักงานสภาที่ปรึกษาฯ ที่เป็นอิสระนั้นกฎหมายระบุว่าให้จัดตั้งขึ้นภายหลังที่มีการประกาศใช้พ.ร.บ. นี้สองปี หรือ หลังวันที่ 18 ธันวาคม พ.ศ. 2545 การที่มีเลขาธิการ สศช. มาปฏิบัติงาน เลขาธิการสภาที่ปรึกษาฯ ทำให้การทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ ประสบกับความยากลำบาก การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเลขาธิการไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้นการที่งบประมาณต้องไปผูกติดกับ สศช. ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการตั้งงบประมาณในช่วงเริ่มแรกมีแนวโน้มไปผูกติดกับบทบัญญัติของกฎหมายอย่างตายตัว เช่นกฎหมายระบุว่าให้สภาที่ปรึกษาฯ มีการประชุมอย่างน้อยปีละสองครั้ง ก็ตั้งงบประมาณไว้เพียงเท่านั้นสำหรับการประชุม การตั้งงบประมาณในลักษณะนี้ทำให้การขยายงานและบทบาทของสภาที่ปรึกษาฯ มีข้อจำกัดอย่างมาก และไม่สอดคล้องกับกิจกรรมที่เกิดขึ้นจริง

ในด้านการเสนอความคิดเห็นนั้นสภาที่ปรึกษาฯ จะเน้นการเสนอไปที่คณะรัฐมนตรีเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในปัจจุบันสภาที่ปรึกษาฯ ได้มีแนวคิดที่จะนำเสนอต่อสาธารณะมากขึ้น สำหรับความเห็นที่เสนอไปยังรัฐบาล โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สภาที่ปรึกษาฯ ยังไม่ได้รับการสื่อสารกลับมาจากคณะรัฐมนตรีว่ามีทำอย่างไรต่อความเห็นที่เสนอไป

ลักษณะการทำงานของสภาที่ปรึกษาฯ เป็นระบบอาสาสมัคร โดยจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อศึกษาเรื่องนั้นๆ สมาชิกคนใดสนใจทำเรื่องใดก็สมัครทำในเรื่องนั้น ภายใต้ระบบนี้ทำให้เกิดทวิภาวะในการทำงานขึ้นมา กล่าวคือในด้านหนึ่งผู้ที่สมัครใจเข้าทำงานก็จะทำงานอย่างเต็มที่ โดยถูกจูงใจด้วยความสำเร็จของงานและความภาคภูมิใจในตนเอง เช่นในการประเมินแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ใช้เวลาเพียงสองสัปดาห์ก็เสร็จแล้ว แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีสมาชิกจำนวนมากที่ไม่ร่วมทำงาน เนื่องจากเห็นว่าการเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ เป็นเรื่องของสัญลักษณ์ในเชิงเกียรติยศมากกว่าเป็นเรื่องที่ต้องทุ่มเท หากพิจารณาจากกลุ่มที่เข้าร่วมทุ่มเทกับการทำงาน กลุ่มที่มีพื้นเพมาจากการเป็นนักกิจกรรมทางสังคมจะมีมากกว่ากลุ่มที่เป็นข้าราชการเก่า

ช่องทางและกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาที่ปรึกษาฯ นั้น นอกจากจะเข้าร่วมเสนอรายชื่อตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ แล้ว ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่สภาที่ปรึกษาฯ ดำเนินการซึ่งใช้วิธีการปรึกษาปรึกษา (Public consultation) ด้วยการไปรับฟังความเห็นจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา คณะทำงานจะรวบรวมความคิดเห็นที่เสนอมาทั้งหมด จากนั้นจะจำแนกประเด็นที่เหมือนและแตกต่างกัน และสรุปนำเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ เพื่อพิจารณาตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

นอกจากนั้น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารโดยการเสนอเรื่องร้องเรียนเข้ามาที่สภาที่ปรึกษาฯ เมื่อได้รับร้องเรียนก็จะมีการพิจารณาว่าควรจะทำการศึกษาหรือไม่ โดยพิจารณาว่าเรื่องนั้นมียุทธศาสตร์ใดที่การศึกษาอยู่แล้วบ้าง และสภาที่ปรึกษาฯ มีกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถที่จะทำได้หรือไม่ หากเรื่องใดที่มีองค์กรอื่นศึกษาอยู่แล้วสภาที่ปรึกษาฯ ก็จะไม่ทำเช่น เรื่องท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย หากเห็นว่าเรื่องใดที่ไม่มีองค์กรใดทำและสภาที่ปรึกษาฯ มีศักยภาพก็จะตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาเรื่องนั้น เช่น เรื่องที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจว่าจะศึกษาเรื่องใดนอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้นทั้งสองที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัจจัยทางด้านการเมืองภายในองค์กรอีกด้วย เช่น หากเรื่องที่ศึกษากระทบต่อสถานภาพและผลประโยชน์ของสมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีอำนาจอยู่ในองค์กร เรื่องเหล่านั้นก็มีแนวโน้มที่จะถูกละเลยไป หรือหากเรื่องนั้นได้มีการประเมินกันภายในแล้วว่าจะนำมาสู่ความขัดแย้งและแตกหักภายในองค์กร ก็จะไม่มีการศึกษาเช่นเดียวกัน กรณีท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย เป็นเรื่องที่มีคุณสมบัติดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้ไม่ได้นำเข้ามาศึกษา

การมีส่วนร่วมของประชาชนในสภาที่ปรึกษาฯ ยังสามารถเข้าร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้อย่างค่อนข้างมาก ทั้งจากการแถลงข่าวของสภาที่ปรึกษาฯ เอง หรือการเข้าร่วมประชุมสภาที่ปรึกษาฯ ในทุกวันพฤหัสบดี ที่เปิดกว้างให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังอย่างเสรี ในการประชุมสภาที่ปรึกษาฯ นั้น ประธานสภาที่ปรึกษาฯ มีแนวโน้มจะให้โอกาสตัวแทนกลุ่มที่ด้อยโอกาสทางสังคมแสดงความคิดเห็นมากกว่าตัวแทนของกลุ่มธุรกิจ ทั้งนี้เป็นเพราะประธานเห็นว่ากลุ่มธุรกิจมีเวทีที่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนเองอยู่แล้ว สามารถเสนอนโยบายต่างๆ ต่อรัฐบาลได้โดยตรง และมีช่องทางเสนอความคิดเห็นได้ด้วยตนเอง (สังคม ทรัพยากร, สัมภาษณ์) ในขณะที่กลุ่มอื่นๆ เช่นเกษตรกรมีช่องทางเหล่านั้นน้อย จึงควรได้รับโอกาสมากกว่าในการใช้เวทีสภาที่ปรึกษาฯ สะท้อนปัญหาและความต้องการของพวกเขาออกไปสู่สังคม

ปัญหาและข้อจำกัดการมีส่วนร่วม

ปัญหาแรกเป็นเรื่ององค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งมีตัวแทนธุรกิจเข้ามามากเกินไป โดยมีถึง

ประมาณ 35 คน หรือหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด ในขณะที่มีนักวิชาการ ตัวแทนเกษตรกร และองค์กรชาวบ้านน้อยเกินไป

ปัญหาที่สองคือ การจัดงบประมาณที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการทำกิจกรรมของสภาที่ปรึกษา การจัดงบประมาณที่ผ่านมาไปผูกติดกับ สศช.ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ไม่มีความเข้าใจงานของสภาที่ปรึกษา การขาดแคลนงบประมาณทำให้เกิดข้อจำกัดในการแสวงหาความจริง และเป็นอุปสรรคในการขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาสุดท้ายเกี่ยวกับเรื่องการเมืองภายในองค์กร ซึ่งทำให้เรื่องบางเรื่องที่ควรได้รับการศึกษาเพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลและสังคม กลับถูกละเลยเพิกเฉยไป

แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

ควรมีการปรับปรุงบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ โดยกลุ่มภาคเศรษฐกิจจำนวน 50 คน จากเดิมให้มาจากการผลิตภาคเกษตรจำนวน 16 คน ภาคการผลิตด้านอุตสาหกรรม 17 คน และการผลิตด้านบริการจำนวน 17 คน การกำหนดสัดส่วนตัวแทนในลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของลักษณะการผลิตในสังคมไทยซึ่งภาคการผลิตด้านการเกษตรยังคงเป็นภาคที่ใหญ่ที่สุด ดังนั้นจึงควรให้มีตัวแทนภาคนี้อย่างน้อยครึ่งหนึ่งหรือ 25 คน ส่วนภาคอุตสาหกรรมอาจลดเหลือ 10 คน และภาคบริการลดเหลือ 15 คน

สำหรับปัญหาภายในองค์กรด้านงบประมาณนั้น ควรกำหนดให้สอดคล้องกับกิจกรรมให้มากขึ้น รวมทั้งควรเน้นสนับสนุนงบประมาณด้านการส่งเสริมและเกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

นอกจากนั้นการที่สภาที่ปรึกษา เป็นตัวแทนจากกลุ่มประชาชนที่กว้างขวางที่สุดองค์กรหนึ่ง จึงควรให้เป็นองค์กรกลางในการจัดประชุมพิจารณากรณีมีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ของประชาชน เนื่องจากองค์กรนี้น่าจะได้รับความเชื่อถือมากกว่าการให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการเป็นผู้ดำเนินการเอง

4.3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

พัฒนาการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2493 เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ซึ่งมีสาระสำคัญให้มีการจัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีคณะกรรมการไม่เกิน 20 คน มาจากคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ในระยะแรกนั้นสภาเศรษฐกิจแห่งชาติมีหน้าที่ให้ความเห็นและคำแนะนำแก่รัฐบาลในทางเศรษฐกิจ ชี้แจงให้รัฐบาลทราบถึงวิธีการอันเหมาะสมในการผดุงส่งเสริมและทำความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และรวบรวมสถิติพยากรณ์ จากนั้นได้มีการตั้งสำนักงานสภาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการและปฏิบัติธุรการต่างๆ โดยมีฐานะเป็นกรม ต่อมาธนาคารโลกได้เสนอให้

รัฐบาลไทยจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาประเทศอย่างถาวรขึ้น และรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้นมา และให้ยกเลิก พ.ร.บ.สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2493 ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ในปี 2503, 2509 และ 2521 สำหรับในปัจจุบันได้ใช้ พ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้มีการกำหนดกลไกการดำเนินงาน 2 ระดับ คือ ระดับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหรือคณะกรรมการบริหารและระดับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

คณะกรรมการบริหารมีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยประธานหนึ่งคน และกรรมการไม่เกิน 9 คน มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี ส่วนอีก 5 คน เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เลขาธิการ สศช. เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้มี 4 ประการ 1) เสนอแนะให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี 2) พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับข้อเสนออื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี 3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา และ 4) จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

สำหรับ สศช. มีเลขาธิการเป็นหัวหน้าสำนักงาน มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางในการพัฒนาประเทศ วิเคราะห์โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ตลอดจนสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ เพื่อเสนอกรม. สสำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม บัญชีประชาชาติและข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะกิจตามนโยบายรัฐบาล และติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ภาพรวมพัฒนาการของสศช.ถึงแผน 8

การดำเนินงานของ สศช. นับตั้งแต่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี พ.ศ. 2503 และใช้ในปี 2504 ถึง 2509 ต่อมาในแผนฉบับที่ 2 ได้มีการเติมคำว่าสังคมเข้าไปด้วยและใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 การทำงานและการวางแผนของ สศช. ในแผนที่ 1 นั้น เป็นการได้รับการชี้แนะและจัดทำโดยธนาคารโลก ต่อมาการวางแผนก็ตกอยู่ภายใต้การจัดทำของกลุ่มชนชั้นนำข้าราชการ-นักวิชาการมาโดยตลอด กระบวนการวางแผนมีลักษณะในระยะตั้งแต่แผนที่ 1-7 นั้น

แม้แต่ สศช. เองก็ให้การยอมรับว่าเป็นแผนชั้นนำและดำเนินการเฉพาะกลุ่มแคบๆ โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนแต่อย่างใด ภายใต้กระบวนการการวางแผนเช่นนี้ทำให้ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยละเลยการกระจายรายได้และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ จึงทำให้ สศช. และแผนพัฒนา ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการมาโดยตลอดว่า เป็นองค์กรและแผนฯ ที่สร้างและขยายความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น แนวคิดการกระจายของความเจริญ (Trickle down effect) ที่สศช. ยึดถือเป็นปรัชญานำทางตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับแรกถึงฉบับที่ 7 ไม่เกิดขึ้นตามที่ได้เชื่อกันมา ยิ่งไปกว่านั้นผลที่ได้กลับเป็นในลักษณะตรงกันข้ามเสียอีก ผลกระทบเชิงลบที่กว้างไกลและรุนแรงอีกประการของแผนพัฒนาฯ คือ การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองและทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลงซึ่งส่งผลให้เกิดการแย่งชิงและความขัดแย้งตามมาจนกลายเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไขในปัจจุบัน

ภายใต้ข้อผิดพลาดเหล่านี้ สศช. ได้เริ่มปรับเปลี่ยนปรัชญาความคิดและกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ครั้งแรกในการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ในเดือนมกราคม ปี พ.ศ. 2538 สศช. ได้จัดเสวนาโดยเชิญนักคิด นักพัฒนาเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และสื่อมวลชนมาร่วมกันระดมความคิด ข้อเสนอจากการเสวนาได้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาการพัฒนาแบบเดิม มาสู่ปรัชญาการเน้นคนเป็นศูนย์กลางหรือจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนา ซึ่งสศช. ได้นิยามว่าเป็น “การให้ทุกคนในสังคมได้รับการพัฒนาให้เต็มตามศักยภาพ มีภูมิปัญญา ความคิดที่จะเป็นผู้ชี้นำกระแสการพัฒนา มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมในทุกมิติ เน้นศักดิ์ศรีของความเป็นคน มีจิตสำนึกและรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นการพัฒนาที่มีพื้นฐานบนความเป็นไทย รู้จักตนเอง รู้จักวัฒนธรรมไทย ไม่ละเลยการพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่ทิ้งการพัฒนาอุตสาหกรรม แต่การพัฒนาทุกเรื่องต้องมุ่งให้คนมีความสุขและสามารถแข่งขันในกระแสโลกาภิวัตน์ได้โดยไม่ทิ้งสภาพความเป็นไทย โดยปรับเปลี่ยนวิธีการหรือวิธีการคิดของคนไทยจากความคิดเดิมที่เป็นการแยกส่วนมาเป็นบูรณาการ” (อาคม เต็มพิทยาไพสิฐ และ ประเมธี วัฒนศิริ, 2543) ต่อมาในเดือนมีนาคม ปีเดียวกัน สศช. ได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง “แนวคิดและทิศทางของการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8” ขึ้นมาโดยเชิญกลุ่มที่เข้าร่วมหลากหลายขึ้น เช่น กลุ่มเกษตรกร นักธุรกิจ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ นักการเมือง นักศึกษา ผู้นำแรงงาน นักพัฒนาเอกชน และสื่อมวลชน และยังได้มีการประชุมระดมความคิดเห็นของประชาชนในระดับภูมิภาคอีก 9 ครั้ง จากนั้นจึงประมวลจัดทำร่างแผนและประกาศใช้ในปี 2539

แม้ สศช. จะเขียนแผนโดยใช้ปรัชญาและทิศทางใหม่ แต่นักวิชาการและนักพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่ง ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติเพราะความเชื่อเรื่องแนวทางพัฒนาแบบเดิมยังฝังแน่นอยู่ในจิตสำนึกของข้าราชการส่วนใหญ่รวมทั้งบุคลากรของ สศช. เองด้วย และในแผนก็ไม่ได้มีการชี้ให้เห็นถึงกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงความเชื่อเดิมและปลูกฝังความเชื่อใหม่ให้กับข้าราชการอย่างเป็นระบบ จริงจัง และต่อเนื่องเพื่อรองรับกับปรัชญาแนวคิดใหม่ของแผน

แม้กระทั่ง สศช. เองก็ได้ยอมรับว่ากระบวนการแปลงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไปสู่การปฏิบัติไม่ก้าวหน้า และเกิดผลเป็นรูปธรรม ด้วยเหตุที่ไม่มีกระบวนการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบจึงทำให้หน่วยงานในระดับปฏิบัติไม่มีความเข้าใจปรัชญาของแผน รวมทั้งโครงสร้างการบริหารและกลไกต่างๆ ของรัฐก็ยังไม่เอื้อต่อการแปลงแผนเท่าที่ควร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545)

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ได้ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สศช. ได้ยึดข้อบัญญัตินี้เป็นนโยบายหลักในการร่างแผน และได้ดำเนินการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างแผนอย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกจังหวัด อย่างไรก็ตามการตีความว่ารัฐธรรมนูญได้ส่งอิทธิพลทำให้กระบวนการร่างแผนของ สศช. แต่เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงมากนักเพราะ สศช. เองก็ได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก่อนที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กระนั้นก็ตามรัฐธรรมนูญได้ขยายโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างไกลยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9

ในการร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นั้น สศช. ใช้กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้เวลาประมาณหนึ่งปี จากเดือนธันวาคม พ.ศ. 2542 ถึง เดือนธันวาคม พ.ศ. 2543 สำหรับกระบวนการร่างแผนได้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ 1) การกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการพัฒนาหลักของแผน 2) ขั้นตอนการยกร่างรายละเอียดของแผน และ 3) ขั้นตอนอนุมัติแผน

ในขั้นแรกนั้น สศช. ได้จัดให้มีการระดมความคิดจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อกำหนดกรอบคิดทิศทางการพัฒนาในเบื้องต้นของแผนพัฒนาฯ จากนั้นนำไปจัดทำเป็นต้นร่างใช้เป็นแนวทางในการระดมความคิดจากประชาชนซึ่ง สศช. ได้จัดระดมความคิดจากประชาชนในระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และระดับชาติ เพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการพัฒนาหลักของแผน วิธีดำเนินการระดมความคิดในระดับจังหวัดนั้น สศช. ได้ให้สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นผู้ดำเนินการโดยให้อิสระในการทำงานอย่างเต็มที่ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาได้ใช้เครือข่ายจากศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน สถาบันราชภัฏ มหาวิทยาลัยในภูมิภาค เครือข่ายประชาคมจังหวัด สำนักงานจังหวัดและกลุ่มองค์กรเอกชนในพื้นที่ เป็นองค์กรร่วมในการดำเนินงาน

เมื่อได้รับความคิดเห็นจากส่วนต่างๆ มาแล้ว สศช. ก็ได้นำรวบรวมและกำหนดเป็นร่างกรอบวิสัยทัศน์และทิศทางของแผน จากนั้นจึงนำไปสู่การสัมมนาระดับชาติที่กรุงเทพมหานคร เมื่อผ่านการสัมมนาได้นำมาปรับปรุงแก้ไขและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ หลังจากคณะรัฐมนตรีให้

ความเห็นชอบแล้วก็นำไปยกร่างแผนพัฒนาฯ ในรายละเอียด พร้อมกับระดมความคิดเห็นเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำไปแก้ไขเป็นร่างแผนพัฒนาฯ ซึ่งต่อมา สศช. ได้นำร่างนี้ไปสัมมนาร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการ เข้าประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรี และเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ออกความเห็น จากนั้นจึงส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแผนและประกาศใช้ต่อไป

จากขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาฯ ในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างไม่เป็นทางการในขั้นการกำหนดวิสัยทัศน์และกรอบการพัฒนาหลักของแผน ซึ่งก็ไม่มีหลักประกันใดๆ ว่าความคิดเห็นที่เสนอมาจากประชาชนนั้นจะได้รับการบรรจุลงไปในแผนมากนักน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ พลเดช ปิ่นประทีป ซึ่งเป็นแกนหลักในการดำเนินงานระดมความคิดเห็นจากภาคประชาชน และปรีชา อุยตระกูล ผู้ดำเนินการระดมความคิดเห็นระดับจังหวัดในจังหวัดนครราชสีมา ทั้งสองมีความเห็นตรงกันว่า สศช. ได้นำความคิดจากการสัมมนาบรรจุลงไปในแผนบ้าง แต่ทั้งคู่ระบุว่า การบรรจุความคิดเห็นลงในแผนมากหรือน้อยไม่ใช่ประเด็นหลักในกระบวนการจัดทำแผนเท่าใดนัก สิ่งที่สำคัญกว่านั้นก็คือ กระบวนการปะทะสังสรรค์ทางความคิดและการสร้างเครือข่ายภาคประชาชนที่เป็นผลสืบเนื่องจากการบวนการทำแผน ทั้งคู่ประเมินว่ากระบวนการทำแผนเช่นนี้จะผลักดันให้ประชาชนได้เรียนรู้ร่วมกันทั้งทางสังคมและวิชาการ และก่อให้เกิดความตื่นตัวกระตือรือร้นสนใจปัญหาของชุมชนท้องถิ่นของตนเองและสังคมในวงกว้างด้วย ซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการหลักของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ในครั้งนั้น

สำหรับในขั้นการยกร่างรายละเอียดของแผนจะเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญซึ่งประกอบด้วยข้าราชการและนักวิชาการเป็นหลัก อย่างไรก็ตามเมื่อร่างแผนเสร็จประชาชนก็ยังมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะเพิ่มเติมได้อีกครั้งโดยผ่านสภาที่ปรึกษาฯ ขั้นตอนทั้งหมดในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ นับว่าเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสาร

ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ช่องทางที่ประชาชนเข้าร่วมโดยผ่านเครือข่ายของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันการศึกษา ที่เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นระดับจังหวัด โดยองค์กรเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก สศช. แม้ไม่อาจกล่าวได้ว่าเครือข่ายขององค์กรทั้งสามจะสามารถรวบรวมตัวแทนจากประชาชนทุกกลุ่มในสังคมไทยได้ แต่ก็ไม่ใช่เรื่องที่เกินเลยหากกล่าวว่าองค์กรเหล่านั้นสามารถระดมเครือข่ายภาคประชาชนได้เกือบทั้งหมด และถือได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญยิ่งในสังคมไทย

นอกจากนั้นประชาชนสามารถเข้าร่วมโดยอ้อมผ่านกลไกสภาที่ปรึกษาฯ ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้กับประชาชนในขั้นตอนของการกำหนดแผน

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาฯ มากขึ้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำแผนไปปฏิบัตินั้นยังมีความคลุมเครืออยู่ค่อนข้างมาก สศช. ก็ยังขาดมาตรการที่ชัดเจนในเรื่องนี้และยังไม่ได้กำหนดแนวทางที่เป็นมาตรฐานให้หน่วยงานต่างๆ ที่ต้องนำแผนไปปฏิบัติเอาไปใช้ ดังนั้นหน่วยงานราชการแต่ละหน่วยจึงมีความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ตรงกันและใช้แนวทางปฏิบัติไปคนละอย่าง บางหน่วยงานเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมเท่ากับการร่วมมือหรือการระดมประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเองจัด บางหน่วยงานก็ใช้การมีส่วนร่วมเป็นแนวทางในการสร้างภาพลักษณ์ให้ดูเหมือนว่าหน่วยงานของตนเองมีความทันสมัยไม่ตกยุค ดังเห็นได้จากแม้จะมีนโยบายของหน่วยงานว่าจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแต่ไม่มีแผนหรืองบประมาณรองรับเรื่องนี้แต่อย่างใด

ถึงกระนั้นในเรื่องการนำแผนพัฒนาฯ ไปปฏิบัติคงจะต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขและบริบททางการเมืองด้วย รัฐบาลและนักการเมืองในยุคปัจจุบัน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2544) มีแนวโน้มจะให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาฯ น้อยลงเมื่อเทียบกับรัฐบาลในยุคอำมาตยาธิปไตยช่วง พ.ศ. 2523-2531 และรัฐบาลของพรรคการเมืองทั้งราชการในช่วง พ.ศ. 2541-2543 ดังนั้นการผลักดันแผนพัฒนาฯ ไปสู่การปฏิบัติจึงมีแนวโน้มลดความเข้มข้นลง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ได้แสวงหาช่องทางอื่นในการสร้างการมีส่วนร่วมขึ้นมาแทน อาทิ การจัดตั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วม

ปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนานั้น ในขั้นตอนการระดมความคิดเห็นระดับจังหวัด มีไม่มากนักและผู้ดำเนินการเองก็เป็นผู้ที่มีความเข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมได้ค่อนข้างดี ดังนั้น จึงทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างราบรื่นและกลายเป็นพลังสำคัญในการขับเคลื่อนพลังในส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้มีพลวัตและเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น

ประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนหากมีอยู่บ้างก็เป็นขั้นตอนในการยกร่างรายละเอียดของแผน ซึ่งยังใช้ผู้เชี่ยวชาญและข้าราชการเป็นหลัก ในขั้นตอนนี้อาจต้องมีการระดมความคิดเห็นจากภาคประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และให้คณะกรรมการจัดทำแผนที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชนให้มากกว่าที่เป็นอยู่ และให้คณะกรรมการชุดนี้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนตั้งแต่กระบวนการระดมความคิดเห็นระดับจังหวัด จนไปถึงการยกร่างแผนรายละเอียดในการนำเสนอต่อสภาที่ปรึกษาฯ และคณะรัฐมนตรี

ปัญหาที่สำคัญคือปัญหาเรื่องการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งยังไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นก็มีแนวโน้มว่ารัฐบาลปัจจุบันและอนาคตจะให้ความสำคัญกับแผนน้อยลง

แนวทางการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

ในแง่กระบวนการกำหนดกรอบวิสัยทัศน์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่สศช. ได้จัดทำ นับว่าเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ดังนั้นอาจเป็นแนวทางให้หน่วยงานราชการอื่นๆ นำไปใช้ได้ วิธีการนี้ทำโดย สศช. เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณและทรัพยากร ส่วนในการดำเนินการและการจัดการนั้นให้องค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันการศึกษาที่มีเครือข่ายทั่วประเทศเป็นผู้ดำเนินการ และตัวผู้ใช้งบประมาณจะไม่เข้าไปก้าวก่ายแต่อย่างใด การดำเนินการเช่นนี้ก่อให้เกิดกลุ่มองค์กรประชาคมในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้นและเป็นองค์กรที่มีพลังขับเคลื่อนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้พัฒนามากยิ่งขึ้น หากจะให้องค์กรเหล่านี้เป็นหัวทอกในการเคลื่อนขบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จำเป็นต้องสนับสนุนงบประมาณในการทำกิจกรรมของกลุ่มอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรของรัฐที่สนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรประชาชนเหล่านี้ แทนที่จะเป็นสศช. ก็อาจจะใช้ สถาบันการศึกษา แทนก็ได้ ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้ดีกว่า สศช. เพราะเป็นองค์กรที่มีรากฐานจากตัวแทนของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ อยู่แล้ว

4.4 สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในประเทศไทยหลักคิดของหน่วยงานราชการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารในอดีตนั้น คือการพยายามปกปิดให้มากที่สุด เปิดเผยให้น้อยที่สุด หลักการเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับสังคมประชาธิปไตยซึ่งองค์กรสาธารณะต้องบริหารงานแบบโปร่งใส สภาพการณ์ดังกล่าวดำเนินต่อมาเรื่อยๆ จนถึงเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ที่การปิดกั้นและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร เป็นเงื่อนไขหนึ่งนำไปสู่ความรุนแรงทางการเมือง หลังจากนั้นกลุ่มต่างๆ ในสังคมได้มีความพยายามผลักดันให้มีการออกพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการมาโดยตลอด จนในที่สุดในเดือนกันยายน 2540 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ออกมา

ในการดำเนินงานตามพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และได้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการขึ้น มีฐานะเทียบเท่ากอง สังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการและคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารประกอบด้วยรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงและเทียบเท่าที่เกี่ยวข้องจำนวน 13 ตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐและเอกชน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกเก้าคนเป็นกรรมการ นอกจากนั้นยังให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร ในปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 5 สาขา ประกอบด้วยสาขาต่างประเทศและความมั่นคงของประเทศ สาขาเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย สาขาการแพทย์และสาธารณสุข และ

สาขาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี อุตสาหกรรมและการเกษตร

ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดวิธีการเปิดเผยข้อมูล 4 วิธี ประกอบด้วย 1) การตีพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา 2) การจัดข้อมูลไว้ในหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบดู 3) การยื่นคำขอโดยตรงจากประชาชน และ 4) การจัดเก็บไว้ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติกรณีที่เป็นเอกสารประวัติศาสตร์

สำหรับขั้นตอนที่ประชาชนจะเข้าไปขอข้อมูลข่าวสารสามารถใช้วิธีการสี่ประการดังกล่าวมาแล้วสำหรับวิธีการได้ข้อมูลโดยวิธีที่หนึ่ง สอง และสี่นั้น ประชาชนสามารถเข้าไปค้นคว้าได้โดยตรง อย่างไรก็ตามมีข้อมูลหลายอย่างที่ประชาชนไม่สามารถได้มาโดยสามวิธีเหล่านั้น ดังนั้นการใช้วิธีที่สามจึงมักเกิดขึ้นอยู่เสมอ สำหรับการขอข้อมูลโดยวิธีที่สามนั้นมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ยื่นคำขอโดยวาจาหรือเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อหน่วยงานที่ต้องการข้อมูล ในขั้นนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการเสนอแนะให้เขียนคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร เพราะจะทำให้มีหลักฐานชัดเจนและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากกว่าการขอด้วยวาจากรณีที่มีข้อขัดข้องที่ตามมาภายหลัง

ขั้นที่สอง เจ้าหน้าที่วินิจฉัยในเวลาอันควรซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีความเป็นไปได้ของเหตุการณ์หลายๆอย่างเกิดขึ้น

เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลแก่ผู้ขอในเวลาอันควร กระบวนการขอข่าวสารก็จบลง

หน่วยงานที่ประชาชนยื่นขอข่าวสารไม่มีข้อมูลข่าวสารที่ต้องการ และไม่ให้คำแนะนำที่ถูกต้องหรือไม่ส่งคำขอให้หน่วยงานผู้จัดทำข้อมูลข่าวสารพิจารณา

หน่วยงานที่ประชาชนยื่นขอปฏิบัติหน้าที่ชักช้า หรือไม่ให้บริการข้อมูลข่าวสาร

หน่วยงานปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูล แต่ผู้ร้องขอไม่เชื่อว่าเป็นความจริง

หน่วยงานวินิจฉัยว่าไม่อาจเปิดเผยข้อมูลได้

หากมีกรณี ที่ (2) - (4) เกิดขึ้น ผู้ร้องขอมีสสิทธิต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารได้

ขั้นที่สาม การร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (กขร.) โดยยื่นหนังสือที่สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารด้วยตนเอง หรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นยื่นแทน หรือส่งทางไปรษณีย์

ขั้นที่สี่ กขร. ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณา โดยใช้เวลาไม่เกินสามสิบวัน และอาจขยายเวลาต่อไปอีกสามสิบวัน รวมใช้เวลาได้ไม่เกินหกสิบวัน

ขั้นที่ห้า กขร. แจ้งให้หน่วยงานให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตาม พ.ร.บ.

ขั้นที่หก หน่วยงานพิจารณาดำเนินการและแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมรายงาน กขร. ทราบหากผู้ร้องเรียนพอใจเรื่องก็ยุติ

ขั้นที่เจ็ด กรณีผู้ร้องเรียนไม่พอใจ ขอให้ กขร. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ขั้นที่แปด กขร. วินิจฉัยและแจ้งให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำวินิจฉัย

ขั้นที่เก้า กขร. ติดตามผล หากหน่วยงานปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็ยุติ หากไม่ปฏิบัติตามก็จะเร่งรัดและรายงานให้ผู้บังคับต้นสังกัดดำเนินการพิจารณา เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

สำหรับในกรณีที่หน่วยงานวินิจฉัยว่าไม่อาจเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้และแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบ ผู้ร้องขอมีสิทธิในการอุทธรณ์ได้ โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ยื่นคำอุทธรณ์ต่อ กขร.

ขั้นที่สอง กขร. พิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในเจ็ด วันนับแต่ได้รับคำอุทธรณ์

ขั้นที่สาม คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาวินิจฉัย โดยฟังข้อเท็จจริงคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยใช้เวลารวมไม่เกินหกสิบวัน

ขั้นที่สี่ มีคำวินิจฉัยเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยกฎหมายถือเป็นที่สุด

ขั้นที่ห้า กขร. มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัย และสอดคล้อง ติดตามผลการปฏิบัติ

การดำเนินงานและการตอบสนองผู้ขอข้อมูลข่าวสาร

นับตั้งแต่มีการดำเนินงานใน พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา เมื่อมีประชาชนมาขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการต่างๆ จำนวนมาก มีจำนวนผู้ร้องเรียนและอุทธรณ์ต่อ กขร. ในระยะตั้งแต่ 2541 - 2544 รวม 464 เรื่อง และ 264 เรื่องตามลำดับ โดยในปี 2541 นั้นมีเรื่องการร้องเรียนค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นปีแรกที่มีการบังคับใช้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ การรับรู้ของประชาชนในการใช้กลไกเหล่านี้ก็ยังน้อย การร้องเรียนเริ่มมีมากขึ้นในปี 2542 และจากนั้นก็เพิ่มขึ้นไปอีกในปี 2543 และลดลงเล็กน้อยในปี 2544 สำหรับในการอุทธรณ์นั้นก็มีแบบแผนที่ใกล้เคียงกัน คือ มีน้อยในปี 2541 และเพิ่มมากขึ้นในปี 2542 และมีการอุทธรณ์ในจำนวนที่ใกล้เคียงกันในปี 2543 และ 2544 (ดูตารางที่ 4-1)

ตารางที่ 4-1 จำนวนการร้องเรียนและอุทธรณ์ ปี 2541 - 2544

เรื่อง	2541	2542	2543	2544	รวม
การร้องเรียน	26	122	164	150	464
การอุทธรณ์	6	87	83	88	264

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

สำหรับหน่วยงานที่มีจำนวนเฉลี่ยของผู้ร้องเรียนมากเป็นห้าอันดับแรกในช่วงปี 2542 - 2544 ประกอบด้วย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย และทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อพิจารณาการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการพบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญ การเผยแพร่ความรู้ของ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบน้อยกว่าหน่วยงานราชการระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัด ผลที่ตามมาคือ ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกประชาชนร้องเรียนมากที่สุด ในด้านอาชีพของผู้ที่ร้องเรียนนั้น ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ร้องเรียนมากที่สุด รองลงมาซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกันคือ พนักงานบริษัท และประชาชนทั่วไปที่ไม่ได้ระบุอาชีพ และในเรื่องการอุทธรณ์ก็มีแบบแผนเช่นเดียวกันกับเรื่องการร้องเรียน เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และนักหนังสือพิมพ์ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในสังคมมากกลับมีเรื่องการร้องเรียนและอุทธรณ์น้อยมาก ในปี 2543 ประเภทของข้อมูลที่มีการอุทธรณ์สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการจำแนกออกเป็นสี่ประเภท คือ ข้อมูลการสอบสวนทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือการประกวดราคา ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของสถาบันหรือองค์กรทางการเงินการธนาคาร และข้อมูลเกี่ยวกับการพิทักษ์สิทธิของตนเอง โดยข้อมูลประเภทแรกนั้นมีการอุทธรณ์มากที่สุดถึงร้อยละ 40 ของเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด และในปี 2544 แบบแผนนี้คือยังคงเป็นเช่นเดิมคือ มีการอุทธรณ์ข้อมูลเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐสูงถึงร้อยละ 33 ของเรื่องอุทธรณ์ทั้งหมด (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ, 2545)

หากพิจารณาสถิติจากจำนวนเรื่องที่ร้องเรียนและอุทธรณ์ แล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กลุ่มชนชั้นกลางที่ประกอบด้วยข้าราชการและพนักงานบริษัทใช้สิทธิทั้งสองมากกว่ากลุ่มอาชีพอื่นๆ และข้อมูลที่ร้องขอนั้นสำหรับกรณีข้าราชการเป็นเรื่องผลการสอบสวนทางวินัยเป็นหลัก ส่วนกรณีพนักงานบริษัทก็จะเป็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างหรือประกวดราคา

ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ กขร. และสำนักงาน กขร. จะมีการดำเนินการอบรม กระตุ้น จูงใจ แนะนำ ให้หน่วยงานราชการต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รวมทั้งเผยแพร่วิธีการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงมีอยู่หลายประการที่เป็นก้ำกึ่งไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการได้รับข้อมูลข่าวสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาเหล่านี้ประกอบด้วย

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานเฉพาะในส่วนของ กขร. และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานที่แน่นอนสำหรับหน่วยงานราชการต่างๆ ว่าจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนในระยะเวลาที่วัน ทำให้หน่วยงานหลายหน่วยงานถ่วงเรื่องในการดำเนินการให้ล่าช้า และนำไปสู่การมีสถิติการร้องเรียนจำนวนมาก

เมื่อการดำเนินการของหน่วยงานล่าช้าทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งเกิดความเบื่อหน่ายในการใช้สิทธิขอข้อมูลตามระเบียบ ส่วนหนึ่งถอนตัวจากกระบวนการไป อีกส่วนหนึ่งจำต้องอดทนรอและร้องเรียนหรืออุทธรณ์ซึ่งต้องใช้เวลาอีกประมาณ 1-2 เดือนจึงจะทราบเรื่อง และอีกส่วนหนึ่งหันกลับไปใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อขอข้อมูลซึ่งจะสะดวกและรวดเร็วกว่าในกรณีที่มีผู้ขอมีความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าของหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าของหน่วยงาน วิธีการนี้นักหนังสือพิมพ์จะนิยมใช้กันมาก

พระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยหรือละเลยหรือถ่วงเวลาในการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ พระราชบัญญัติกำหนดสถานภาพของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารไม่สอดคล้องกับบทบาท โดยกำหนดให้สำนักงาน กขร. มีสถานภาพเพียงระดับกองเท่านั้น ในขณะที่บทบาทของสำนักงาน กขร. กลับมีมากและต้องปฏิบัติงานที่มีขอบข่ายทั่วประเทศ โดยเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องเผยแพร่สิทธิต่างๆ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงอีกด้วย

ความไม่ชัดเจนของพระราชบัญญัติว่าสามารถบังคับใช้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ในปี 2543 ซึ่งทั้งสององค์กรอ้างว่าอยู่นอกเหนือการบังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารฯ

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ไม่ชัดเจนและมีทัศนคติแบบเดิมที่เน้นการปกปิดเป็นหลักและเปิดเผยเป็นข้อยกเว้น โดยเห็นได้จากการที่มีสถิติการร้องเรียนและอุทธรณ์ยังมีจำนวนมากในระยะ 2-3 ปี ที่ผ่านมา หน่วยงานที่มีปัญหาในเรื่องนี้มากคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงศึกษาธิการ

ประชาชนทั่วไปมีความรู้เกี่ยวกับการใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารจากทางราชการค่อนข้างน้อย ดังจะเห็นได้จากผู้ที่ร้องเรียนและอุทธรณ์เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและพนักงานบริษัทเอกชน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นกลุ่มที่เข้าถึงและใช้ประโยชน์จาก พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ ในสังคม

แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

ควรมีการแก้ไข พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการโดยกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาให้คำตอบแก่ผู้ร้องขอภายในไม่เกินเจ็ดวัน นับตั้งแต่วันรับเรื่อง ควรลดระยะเวลาในการพิจารณาการร้องเรียนหรืออุทธรณ์จากเดิมที่รวมแล้วไม่เกินหกสิบวัน เป็นรวมแล้วไม่เกินสามสิบวัน

ควรกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ กขร. และคณะกรรมการวินิจฉัยฯ ว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบวัน นับตั้งแต่มีกำวินิจฉัยควรมีการกำหนดบทลงโทษทางวินัยสำหรับผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่ไม่ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของ กขร. และ คณะกรรมการวินิจฉัยฯ

หรือดำเนินการแต่ล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ ยกระดับสถานภาพของสำนักงาน กขร. ให้เป็นหน่วยงานระดับกรมหรืออาจเป็นองค์กรอิสระ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทขององค์กร

ควรมีการกำหนดใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารฯ ว่าองค์กรของรัฐทุกองค์กรรวมทั้งองค์กรอิสระที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญต้องอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัตินี้

เผยแพร่ความรู้ตามพระราชบัญญัติแก่นักการเมืองท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการอย่างเร่งด่วน และสำหรับหน่วยงานอื่นให้ดำเนินการตามลำดับสิทธิของการร้องเรียนที่มีต่อองค์กรนั้น เผยแพร่สิทธิและวิธีการใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มเกษตรกร

4.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในมาตรา 196 - 198 โดยให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกินสามคน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ยังมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา และหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดๆ ของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในหน่วยงานทั้งหมดของรัฐ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบของรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัย

ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนมีส่วนร่วมโดยการร้องเรียนเป็นหนังสือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้

การเสนอคำร้องเรียนสามารถส่งด้วยตนเอง ส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง หรือส่งผ่านสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้นำส่งต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้

การวินิจฉัยเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา ประกอบด้วยเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่ไม่เป็นไปตามมาตรา 16 (1) ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐทั้งหมด และเรื่องที่ยุติเรื่องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้

นอกจากนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาญัติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้ 1) เรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ 2) เรื่องที่ยุติเรื่องเรียนไม่มีส่วนได้เสียและการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม 3) เรื่องที่ยื่นพันกำหนดสองปีนับตั้งแต่วันที่รับรู้และการพิจารณาไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม 4) เรื่องที่ยุติเรื่องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมหรือได้รับการชดเชยความเสียหายเหมาะสมแล้ว และการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม 5) เรื่องที่ยุติเรื่องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ภายในระยะเวลาที่กำหนด 6) เรื่องที่ยุติเรื่องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และ 7) เรื่องที่ยุติเรื่องเรียนแผ่นดินของรัฐสภา เคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

หากเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่รับเรื่องใดไว้พิจารณาหรือยุติเรื่องจะต้องแจ้งแก่ผู้ร้องเรียนให้ทราบพร้อมทั้งระบุเหตุผลทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย หากเรื่องได้รับไว้พิจารณาเมื่อพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ต้องจัดทำรายงานข้อเท็จจริง พร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป หากหน่วยงานนั้นไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นเพื่อให้สั่งการ และหากยังไม่มีผลการดำเนินการอันใดและเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อาจทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนได้

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือการมีส่วนร่วมในระดับการให้ข้อมูลข่าวสารในลักษณะการร้องเรียน ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นทางการและนำไปสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อบรรเทา ปรับปรุงและแก้ไขในสิ่งที่ไม่เป็นธรรมที่ผู้ร้องเรียนได้รับ อย่างไรก็ตามผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามคำแนะนำและแนวทางที่แก้ไข ทำได้แต่เพียงการเสนอให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานนั้นให้ทราบ หรือรายงานให้สมาชิกวุฒิสภาทราบ ส่วนการพิจารณาดำเนินการแก้ไขสิ่งต่างๆ ในทางปฏิบัตินั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

การดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2542 - 28 กุมภาพันธ์ 2545 มีเรื่องร้องเรียนเข้าสู่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทั้งหมด 1,543 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ระหว่างดำเนินการ 919 เรื่อง และเป็นเรื่อง

ร้องเรียนที่มีการพิจารณาแล้ว 624 เรื่อง โดยไม่ได้รับพิจารณาดำเนินการ 365 เรื่อง หรือร้อยละ 58.5 ของเรื่องที่ได้รับการพิจารณาแล้ว และรับไว้พิจารณาดำเนินการและดำเนินการเสร็จแล้ว 259 เรื่อง หรือร้อยละ 41.5 ในเรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาและดำเนินการเสร็จแล้วนั้น แบ่งได้เป็นสามประเภทหลักคือ ประเภทที่หนึ่ง เรื่องเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วไม่มีปัญหา 14 เรื่อง มีปัญหาและส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย 9 เรื่อง และส่งให้ศาลปกครองหนึ่งเรื่อง ประเภทที่สอง พิจารณาแล้วไม่เข้าหลักเกณฑ์และให้ยุติการพิจารณาจำนวน 226 เรื่อง ประเภทที่สาม พิจารณาแล้วและมีการสอบสวนเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขให้กับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ จำนวน 7 เรื่อง

ข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า จากเรื่องร้องเรียนเข้ามาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมดมี 624 เรื่อง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องพิจารณาดำเนินการเพียง 17 เรื่องเท่านั้น หรือ เพียงร้อยละ 2.7 ของเรื่องที่ได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราที่น้อยมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านหนึ่งมาจากผู้ร้องเรียนไม่ทราบหรือไม่เข้าใจระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้จึงทำให้การร้องเรียนต้องสูญเปล่าและไม่เกิดผลอะไรขึ้นมา ส่วนปัญหาอีกด้านหนึ่งอาจมาจากการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ไม่ยืดหยุ่นและปรับใช้กฎหมายในทางที่จะสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรนี้น้อยมาก เป็นเหตุให้แม้มีเรื่องร้องเรียนเข้ามาเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่ไม่เข้ากับหลักเกณฑ์ของการร้องเรียน ทำให้ประชาชนต้องสูญเสียทรัพยากรไปโดยไม่เกิดประโยชน์ใดๆ และอาจนำไปสู่การเสื่อมศรัทธาต่อองค์กรได้ ในอนาคตอาจไม่มีการแก้ไขในจุดนี้

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ดำเนินการอย่างเคร่งครัดและไม่ยืดหยุ่น ซึ่งเป็นการตัดโอกาสช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานของรัฐที่ได้รับรายงานจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเพิกเฉยข้อเสนอแนะเหล่านั้นก็ได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายบังคับแต่ประการใด

การสร้างการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพ

เผยแพร่หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องเรียนให้กับประชาชนทราบให้มากยิ่งขึ้น ควรมีการทบทวนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ในมาตรา 24 และ 25 เพราะเงื่อนไขในมาตราเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่สร้างกำแพงที่สูงมากทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ยากมาก ควรมีมาตรการลงโทษที่ชัดเจนต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

4.6 ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ในมาตรา 276 - 280 โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งหมด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐทั้งหมด ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สำหรับใน พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ได้ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในรายละเอียดอีกหลายเรื่อง เช่น การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่น หรือกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือโดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติ หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้กับประชาชน หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติต่อหน้าที่ล่าช้าเกินควร คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ส่วนคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นๆ

ช่องทางและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

การยื่นฟ้องร้องเมื่อได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการกระทำของรัฐ โดยผู้ฟ้องต้องเขียนคำฟ้องที่ใช้ถ้อยคำสุภาพ ในการฟ้องนั้นหากประชาชนไม่เข้าใจสำนักงานศาลปกครองจะให้คำแนะนำและแก้ไขให้ถูกต้อง และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลแต่อย่างใด ยกเว้นการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ในการยื่นฟ้องคดีปกครองนั้นประชาชนสามารถยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ สำหรับระยะเวลาการยื่นฟ้องให้ยื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่ทราบเรื่อง หรือเกินเก้าสิบวันได้ในการณผู้ฟ้องมีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนด และไม่รับหนังสือชี้แจงกลับมา หรือได้รับคำชี้แจงแล้วแต่ผู้ร้องเห็นว่าไม่มีเหตุผล ส่วนการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ยื่นฟ้องได้ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องเมื่อไรก็ได้

ในการพิจารณาคดีจะทำอย่างเปิดเผย และการวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองก็ทำได้หากเป็นการวิจารณ์อย่างสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ โดยไม่ถือเป็นการละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการแต่อย่างใด

ในการพิพากษานั้นหากไม่พึงพอใจในการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ถือว่าเป็นระดับการให้ข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นทางการ มีผลต่อการนำไปสู่กระบวนการวินิจฉัยหรือตัดสินใจชี้ขาดจากศาลปกครองในทางใดทางหนึ่ง และผลการชี้ขาดนั้นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม

การดำเนินการของศาลปกครอง

ในบรรดาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง องค์กรหนึ่งซึ่งในการจัดตั้งได้มีการเตรียมงานค่อนข้างดีและจากนั้นได้มีการขยายงานออกไปอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็พยายามสร้างเงื่อนไขที่เกื้อหนุนต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ค่อนข้างมาก

ในระหว่างปี 2544 ถึง เมษายน 2545 มีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในส่วนกลางจำนวน 2,787 คดี มีสองประเภทหลักคือ คือ ประชาชนเป็นผู้ยื่นฟ้องจำนวน 2,413 เรื่อง และบริษัทยื่นฟ้อง 374 เรื่อง โดยในระยะแรกศาลปกครองจำแนกโดยใช้เกณฑ์ลักษณะทางกฎหมายเป็นเครื่องมือจำแนกได้ดังนี้

- การกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่
- การกระทำละเมิดจากคำสั่ง
- การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจกฎหมาย
- การกระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การออกกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การออกประกาศกระทรวงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- การออกบทบัญญัติอย่างอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ความรับผิดชอบอื่นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย
- การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร

ต่อมาตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2545 ศาลปกครองได้จำแนกประเภทรายงานการฟ้องใหม่โดยใช้คุณลักษณะของสิ่งที่ฟ้องเป็นเกณฑ์ในการจำแนกได้ดังนี้

- เรื่องที่ดิน
- เรื่องการศึกษา การศาสนา
- เรื่องสัญญาทางราชการ

เรื่องการศึกษา ศาสนา สังคมและวัฒนธรรม
 เรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม
 คติอาญาและกระบวนการยุติธรรม
 การลงทุน การเงิน การคลังและการธนาคาร
 ภาษี อากร และค่าธรรมเนียม
 การจัดสรรที่ดินและอาคารชุด
 การละเมิดและความผิดอย่างอื่น
 การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การเกษตรและสหกรณ์
 การควบคุมอาคารและการผังเมือง
 การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการรอนสิทธิ
 งานทะเบียน
 การประกอบกิจการโรงงานและเหตุเดือดร้อนรำคาญ
 การคมนาคมและการขนส่ง
 การสาธารณสุขและอนามัย
 การสาธารณสุขโรค
 การเลือกตั้ง

การจัดประเภทเรื่องตามคุณลักษณะของเรื่องนั้น ทำให้สามารถสร้างความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีให้กับผู้พิพากษาได้ดีกว่าการจำแนกประเภทตามลักษณะการทำผิดกฎหมาย และทำให้การพิจารณาคดีดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำหรับเรื่องที่มีการฟ้องร้องมากที่สุดคือเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาในการจัดการเรื่องที่ดินยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนที่ใช้กลไกของศาลปกครองนั้นมีแนวโน้มที่มีรากฐานจากชนชั้นกลาง เป็นข้าราชการและบริษัทเอกชน สูงกว่าประชาชนทั่วไป ไปที่ประกอบอาชีพเกษตรกรและใช้แรงงาน ซึ่งปรากฏการณ์ก็เป็นเช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมขององค์กรอิสระองค์กรอื่นๆ

การสร้างการมีส่วนร่วมให้มีประสิทธิภาพ

ศาลปกครองนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญของประชาชนในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นสำนักงานศาลปกครองควรมีโครงการรณรงค์ กระตุ้น สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมการใช้สิทธิเหล่านี้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะประชาชนในกลุ่มอาชีพเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีจำนวนมากและมีความเสี่ยงต่อการได้รับความไม่เป็นธรรมจากการ

ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐสูงกว่าประชาชนชนชั้นกลางโดยทั่วไป

4.7 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะตั้งแต่มาตรา 282 - 290 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

การให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ความมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284)

การกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยมีสาระสำคัญคือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และให้มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ข้างต้น (มาตรา 284)

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน (มาตรา 285)

การให้ประชาชนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยการลงประชามติ ทั้งนี้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมาใช้สิทธิลงคะแนนครั้งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และต้องใช้เสียงสามในสี่ของผู้มาลงคะแนนจึงจะสามารถถอดถอนได้ (มาตรา 286)

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่ต้องใช้รายชื่อถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นจึงสามารถเสนอได้ (มาตรา 287)

การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 290)

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่นี้ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนั้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังให้คณะกรรมการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจอนุมัติหรือการอนุญาตให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 12) รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

ภายใต้ พ.ร.บ. ฉบับนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการพิจารณากำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามคณะกรรมการยังไม่ได้ออกประกาศในการกำหนดขอบเขตของงานและอำนาจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดความคลุมเครือและความสับสนในอำนาจหน้าที่ และในบางครั้งก็นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างองค์กร ในทางปฏิบัติหากมีองค์กรใดที่ประสงค์จะเข้าไปดำเนินโครงการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะเข้าไปเจรจาและขอให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอนุมัติเป็นเบื้องต้นก่อน หากท้องถิ่นอนุมัติก็จะดำเนินการต่อ หากท้องถิ่นไม่อนุมัติ องค์กรอื่นก็จะมีทางออกอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรกถอนตัวไม่ดำเนินโครงการในพื้นที่นั้น หากเป็นกรณีเช่นนี้ความขัดแย้งระหว่างองค์กรก็ไม่เกิดขึ้น ประการที่สอง องค์กรอื่นยื่นกรณาดำเนินการต่อไปและหากองค์กรนั้นเป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นและมีการถกเถียงกันว่าองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการอ้างความชอบธรรมของแต่ละฝ่ายในการถกเถียงก็ได้หยิบยกเอารัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นแหล่งอ้างอิง โดยรัฐก็จะอ้างว่า 1) รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน มีความรับผิดชอบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน ทุกพื้นที่ในอาณาเขตประเทศไทย โดยหยิบยกเอามาตรา 1 ตามรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นอาณาจักรอันหนึ่งเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้ขึ้น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นมาเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน โดยรับผิดชอบต่อประชาชนเฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณาศึกษาปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2545)

ส่วนฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะอ้างรัฐธรรมนูญมาตรา 284 ซึ่งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริหาร รวมทั้งมาตรา 290 ที่ระบุให้มีกฎหมายและบัญญัติว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจการใดนอกพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยทางประชาชนในพื้นที่

การดำรงอยู่ของความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นเงื่อนไขที่สร้างและขยายความขัดแย้งระหว่างองค์กรต่อไป

การมีส่วนร่วมในการเข้าสู่อำนาจ

ในทางกฎหมายประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเข้าสู่อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเป็นสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในทางปฏิบัติมีเพียงกลุ่มชนชั้นนำทางธุรกิจที่มีทรัพยากรทางการเงิน มีเครือข่ายอุปถัมภ์ และเครือข่ายเครือญาติ อย่างกว้างขวางเท่านั้นที่สมัครรับเลือกตั้งแล้วมีโอกาสเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับประชาชนชั้นกลางและชาวบ้านทั่วไปมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่นแม้จะมีการแข่งขันมากขึ้นก็ตาม

ในการเมืองท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มที่มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการเข้าสู่อำนาจท้องถิ่นสูงคือ กลุ่มหอการค้าจังหวัด กลุ่มสภาอุตสาหกรรม และกลุ่มธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์ทางใดทางหนึ่งกับนักการเมืองระดับชาติ เช่น อาจเป็นเครือญาติหรือเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ทำหน้าที่เป็นหัวคะแนน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของการเมืองระดับเทศบาลนอกจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ในบางพื้นที่เช่นการเลือกตั้งเทศบาลนครอุบลราชธานีได้มีการร่วมในกระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้ง โดยผ่านเครือข่ายประชาชนที่มีนักพัฒนาเอกชนเป็นแกนนำ และมีการใช้วิทยุชุมชนเป็นกลไกในการรณรงค์และกระตุ้นประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตลอดจนต่อต้านการซื้อเสียง

สำหรับระดับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีบุคคลหน้าใหม่เข้าสู่อำนาจการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2542 บางพื้นที่เช่นจังหวัดขอนแก่นมีการระบุว่ามีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มผู้บริหาร อบต. ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งของ อบต.ทั้งหมด และในบางพื้นที่ผู้นำชาวบ้านที่เคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้ชาวบ้านหรือต่อสู้กับอำนาจรัฐราชการก็ได้รับการเลือกเป็นผู้บริหาร อบต. เช่น ที่ตำบลกุดลาด จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น อย่างไรก็ตามในบางแห่งผู้รับเหมาและหัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติหรือระดับจังหวัดก็ยังคงรักษาอำนาจของกลุ่มตนเองเอาไว้อย่างเหนียวแน่น มีการใช้ความรุนแรงเพื่อสกัดกั้นบุคคลที่ไม่ยอมจำนนอยู่ในอำนาจของตนเอง

กล่าวโดยสรุป ภายหลังมีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าสู่อำนาจท้องถิ่นนั้น มีแนวโน้มของการพัฒนาการในเชิงบวกมากขึ้นจากเดิม โดยรัฐธรรมนูญได้สร้างเงื่อนไขที่เปิดกว้างมากขึ้นและเป็นพลังที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ กระนั้นก็ตามปัญหาหรือเงื่อนไขที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าสู่อำนาจท้องถิ่นอย่างจำกัดมี 3 ประการหลักประกอบด้วย 1) ปัญหาการซื้อเสียงซึ่งมีความรุนแรงมากในการเลือกตั้งระดับเทศบาลและ อบจ. ส่วนในระดับอบต.นั้นมีความรุนแรงน้อยกว่า หากการซื้อเสียงยังดำรงอยู่มันก็จะกลายเป็นกำแพงกีดกันคนเป็นจำนวนมากที่จะเข้าสู่การแข่งขันในเวทีท้องถิ่น 2) ปัญหาการแทรกแซงจากนักการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะนักการเมืองที่คุมอำนาจรัฐ มีแนวโน้มว่าจะใช้กลไกรัฐเอื้ออำนวยความสะดวกในการแข่งขันให้กับฝ่ายที่ตนเองสนับสนุน และ

ในทางตรงข้ามใช้สกัดกั้นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่พรรคพวกของตนเอง 3) ปัญหาการใช้ความรุนแรงในการทำลายและปิดกั้นคู่แข่ง เช่น การจับตัวคู่แข่งไปควบคุมตัวและข่มขู่ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมในการบริหารอำนาจ

รัฐธรรมนูญมาตรา 76 ได้บัญญัติให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบอำนาจรัฐในทุกระดับ ภายใต้บทบัญญัติเช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้นำองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรประชาชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาตลอดจนการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและติดตามประเมินผล

ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นจึงมีการประชุมชาวบ้านเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการในชุมชนต่างๆ จากนั้นจึงรวบรวมข้อเสนอจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล ข้อเสนอส่วนใหญ่หรือประมาณร้อยละ 60 เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน สะพาน และแหล่งน้ำ เป็นต้น ลักษณะของขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมีความแตกต่างกันในบางพื้นที่ทางฝ่ายอบต. ได้จัดทำไว้เรียบร้อยแล้วนำไปเสนอให้ชาวบ้านเพื่อขอความสนับสนุน บางพื้นที่ก็จัดประชุมรับฟังชาวบ้านอย่างจริงจัง และในบางพื้นที่ไม่ได้จัดประชุมแต่อย่างใด

การจัดสรรโครงการต่างๆ ของ อบต. นั้นมีวิธีการจัดสรรอย่างน้อยสี่รูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการจัดสรรอย่างมีอคติโดยประธานกรรมการบริหารและกลุ่มที่คุมอำนาจใน อบต. จะจัดโครงการลงในพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก รูปแบบที่สองใช้ระบบเวียนแบบเฉลี่ยสมบูรณคือให้โครงการแก่ทุกหมู่บ้านในตำบล หากมีงบประมาณเพียงพอก็จะให้ครบ หากไม่เพียงพอก็ใช้ระบบเวียนจนครบทุกหมู่บ้าน ในปีต่อไป รูปแบบที่สามคือใช้วิธีการจับฉลาก และรูปแบบที่สี่ใช้การจัดลำดับความสำคัญซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่ในความเป็นจริงการที่หมู่บ้านใดจะได้หรือไม่ได้โครงการนั้นขึ้นอยู่กับ การต่อรองทางการเมืองในองค์กรมากกว่า

การมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากการเสนอความคิดเห็นในช่วงการกำหนดแผนแล้ว ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 287 อย่างไรก็ตามข้อบัญญัติรัฐธรรมนูญในมาตรานี้และ พ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจากประชาชนมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อยมาก เพราะต้องใช้รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นบางแห่ง เช่น กรุงเทพมหานครต้องใช้รายชื่อบุคคลนับล้านคนจึงจะสามารถเสนอข้อบัญญัติได้ สำหรับเทศบาลนครบางแห่ง ต้องใช้ชื่อนับแสนคน และ อบต. บางแห่ง ต้องใช้รายชื่อนับหมื่นคน การใช้กฎเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเช่นนี้ทำให้การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นบางแห่งทำได้ยากกว่าการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่

การพิจารณาของรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เสียอีก นอกจากนั้นขั้นตอนต่างๆ ที่ตราไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นยังเต็มไปด้วยความยุ่งยาก ต้องมีการลงชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อ พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน ในเวลาเดียวกันต้องเตรียมร่างข้อบัญญัติให้ชัดเจน เมื่อทุกอย่างพร้อมแล้วจึงเสนอให้ประธานสภาท้องถิ่นตรวจสอบรายชื่อ โดยในกฎหมายไม่ได้ระบุระยะเวลาในการตรวจสอบเอาไว้ ดังนั้นประธานสภาจึงสามารถใช้เวลาเท่าใดก็ได้ตามต้องการ เมื่อการตรวจสอบทุกอย่างเรียบร้อยแล้วจึงนำเรื่องบรรจุเป็นวาระตามข้อบังคับการประชุม

ภายใต้กฎเกณฑ์การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามจำนวนรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สมเหตุสมผลเช่นนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 287 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงเป็นข้อบัญญัติที่กีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะส่งเสริม

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจ

รัฐธรรมนูญมาตรา 286 ให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยการเข้าชื่อเสนอถอดถอนกลุ่มบุคคลเหล่านี้ออกจากตำแหน่งได้ แต่ปัญหาในทางปฏิบัติก็เป็นเช่นเดียวกับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คือมีการกำหนดเงื่อนไขที่ยากจนเกินไปและเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ กล่าวคือในการถอดถอนนั้นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งที่ในการเลือกตั้งท้องถิ่นบางแห่งมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเลือกบุคคลเหล่านี้เข้าดำรงตำแหน่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดด้วยซ้ำ อย่างเช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเมื่อ พ.ศ. 2545 มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งประมาณร้อยละ 30 เท่านั้นเอง แต่หากจะปลดสมาชิกผู้ต้องให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนถึงไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ยิ่งไปกว่านั้นต้องใช้คะแนนเสียงปลดออกถึงสามในสี่ของผู้มาลงคะแนนอีก การกำหนดเช่นนี้จึงทำให้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นเพียงความว่างเปล่าเหมือนกับไม่ได้เขียนอะไรเอาไว้เลย

นอกจากขั้นตอนในการปลดออกแล้ว ขั้นตอนในการเสนอเข้าชื่อเพื่อเสนอให้ลงประชามติก็ยากไม่แพ้กัน โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อเพื่อร้องให้มีการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจำนวนของผู้เลือกตั้งที่เข้าชื่อนั้น จำแนกเป็นสี่ระดับคือ 1) ใช้ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินแสนคน 2) ใช้ไม่น้อยกว่าสองหมื่น หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ระหว่างเกินหนึ่งแสนคน ถึงไม่เกินห้าแสนคน 3) ใช้ไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งอยู่ระหว่างเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน 4) ใช้ไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งล้านคน นอกจากจะต้องมีจำนวนชื่อแล้วหลักฐานต่างๆ ก็ต้องใช้เช่นเดียวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติ เพื่อให้เห็นความไม่สมเหตุสมผลและไม่สมจริงของข้อบัญญัติเหล่านี้ จึงขอนำเสนอตัวอย่างสมมุติเพื่อให้เห็นรายละเอียด

ในการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานครเขตหนึ่งมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 100,000 คน มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 35,000 คน ผู้ได้รับเลือกตั้งได้คะแนน 20,000 คะแนน หากประชาชนจะถอดถอนบุคคลนี้ออกจากตำแหน่งในขั้นแรกต้องรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอถอดถอนหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขต หรือ 20,000 รายชื่อ ซึ่งเท่ากับคะแนนที่เขาได้รับเลือกตั้ง ต่อมาเมื่อมีการจัดลงประชามติถอดถอน ผู้เลือกตั้งต้องมาใช้สิทธิลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 หรือ 50,000 คน ซึ่งมากกว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพฯ ทั้งหมดในเขตนั่นเสียอีก และหากจะให้บุคคลผู้นี้พ้นจากตำแหน่งต้องใช้คะแนนถึงสามในสี่หรือ 37,500 คะแนน ซึ่งมากกว่าคะแนนที่บุคคลนี้ได้รับเลือกตั้งถึงหมื่นกว่าคะแนนและมากกว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดที่มาเลือกตั้งในครั้งที่บุคคลนี้ได้รับเลือก จากตัวอย่างสมมุตินี้ย่อมเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญมาตรา 286 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกำแพงที่สูงเกินกว่าให้ประชาชนป็นขำมามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นได้

ภายใต้ความไม่สมจริงของบทบัญญัติเหล่านี้ แนวโน้มหนทางที่ประชาชนกระทำหากเกิดความไม่พึงพอใจสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร คือกลับไปใช้วิธีการแบบเดิม อาทิ การเดินขบวนประท้วงขับไล่ ซึ่งดูเหมือนจะมีประสิทธิภาพมากกว่ากลไกทางกฎหมายเหล่านี้

แนวทางการสร้างประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม

การสร้างประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมในการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจ และการตรวจสอบอำนาจ อาจทำได้โดยปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 286 และ 287 และแก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 รวมทั้ง พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และ 23

กรณีการเข้าสู่อำนาจ อาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่มากนัก แต่เป็นเรื่องของการสร้างเงื่อนไขทางสังคมวิทยาการเมืองที่จะต้องกระตุ้นการตื่นตัว การส่งเสริม สนับสนุนแก่ประชาชน และกลุ่มต่างๆ ในชุมชน เพื่อให้เข้ามาสู่การแข่งขันในเวทีอำนาจท้องถิ่น รวมทั้งการตรวจสอบดูแลกระบวนการเลือกตั้งให้ลดการซื้อขายเสียงลง ภารกิจเหล่านี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งคงจะต้องเป็นองค์กรที่รับผิดชอบโดยตรงและต้องมีการปฏิวัติการมากกว่าองค์กรอื่นๆ ทั้งในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน และการป้องกัน ป้องปราม และควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง

กรณีการบริหารอำนาจนั้น จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 287 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4 โดยในรัฐธรรมนูญมาตรา 287 ควรมีการแก้ไขเป็น มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยจำนวนผู้เข้าชื่อ หลักเกณฑ์ และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับมาตรา 4 ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ควรแก้ไขเป็น

“มาตรา 4 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินห้าพันคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าพันแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งหมื่นคนแต่ไม่เกินสองหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสองหมื่นคนแต่ไม่เกินสามหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งพันห้าร้อยคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสามหมื่นคนแต่ไม่เกินสี่หมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสี่หมื่นคนแต่ไม่เกินห้าหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองพันห้าร้อยคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าหมื่นคนแต่ไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามพันห้าร้อยคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนขึ้นไปต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี”

การตรวจสอบการใช้อำนาจในส่วนการถอดถอนนั้น ควรแก้รัฐธรรมนูญมาตรา 286 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 23

การแก้รัฐธรรมนูญมาตรา 286 นั้น ควรแก้เป็น

“มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 5 ของ พ.ร.บ.ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ควรแก้เป็น

“มาตรา 5 การเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินห้าพันคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าพันแต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าเจ็ดร้อยละสิบคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งหมื่นคนแต่ไม่เกินสองหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งพันห้าร้อยคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสองหมื่นคนแต่ไม่เกินสามหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสามหมื่นคนแต่ไม่เกินสี่หมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินสี่หมื่นคนแต่ไม่เกินห้าหมื่นคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสี่พันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินห้าหมื่นคนแต่ไม่เกินหนึ่งแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนขึ้นไปต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น”

มาตรา 23 ของ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ควรแก้เป็น

“มาตรา 23 การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงสามในสี่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดก่อนลงคะแนนถอดถอนในองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันมิได้”

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินสามในสี่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในการเลือกตั้งครั้งหลังสุดก่อนการลงคะแนนถอดถอนในองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนผู้ที่ถูกถอดถอนเคยได้รับในการเลือกตั้งครั้งหลังสุด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง”

อนึ่งสำหรับการตรวจสอบหลักฐานของผู้ที่ร้องขอเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนก็ดี ควร แก่เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมให้กับประชาชน โดยให้มีรายละเอียด ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อ และ หมายเลขประจำตัวบัตรประชาชนก็เพียงพอโดยไม่ต้องใช้สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

5

การมีส่วนร่วมโดยปฏิบัติการภาคประชาชน

ในช่วงสิบปีที่ผ่านมา เราได้เห็นการเติบโตของขบวนการภาคประชาชน ที่พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมมาโดยตลอด โดยเฉพาะเมื่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้มีการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม และมีกลไกที่ประชาชนจะใช้เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำหนดนโยบายมากขึ้น

แม้จะมีการรับรองสิทธิและมีกลไกดังกล่าว ประชาชนที่ประสบกับปัญหาจากนโยบายรัฐ ทั้งที่เกิดขึ้นเนิ่นนานก่อนการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและที่เกิดขึ้นในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ยังต้องอาศัยการเคลื่อนไหวหลากหลายรูปแบบ ทั้งอาศัยช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีจุดมุ่งหมายไม่เพียงเพื่อแก้ปัญหาที่ส่งผลกระทบเฉพาะหน้า แต่ยังเพื่อผลักดันนโยบายหรือกฎหมายที่จะรับรองการมีส่วนร่วมของพวกเขาในอนาคตด้วย

ในการศึกษาปฏิบัติการของภาคประชาชนส่วนต่างๆ ในการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมครั้งนี้ การวิจัยได้เลือกศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของประชาชน 16 กรณี โดยเลือกจากกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดำเนินอยู่ภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 บางกรณีเป็นการเคลื่อนไหวที่มีมาตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กรณีศึกษาเหล่านี้ ส่วนมากเป็นกรณีที่ประชาชนผลักดันให้เป็นกรณีสาธารณะ และอีกส่วนหนึ่งเป็นกรณีที่เป็นกรรณิการ์และส่งเสริมโดยภาครัฐ ที่พยายามเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนต่างๆ ที่ถูกยกมาเป็นกรณีศึกษาในการวิจัยครั้งนี้ ครอบคลุมประเด็นหลักๆ ในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน คือ การมีส่วนร่วมผลักดันนโยบายหรือกฎหมายต่างๆ และการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนา ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้เลือกกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งที่เป็นประชาชนรากหญ้าและคนชายขอบชนชั้นกลาง และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างของเส้นทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่างกลุ่ม อันจะช่วยให้เข้าใจถึงศักยภาพของกลุ่มผลักดันต่างๆ ในการเข้าถึงรัฐธรรมนูญรวมทั้งเงื่อนไขและปัจจัยที่จะทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น ตัวอย่าง

กระบวนการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชนเองมีทั้งหมด 16 เรื่อง แยกเป็นสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ

การแก้ไขปัญหาลผลกระทบจากการพัฒนาและโครงการพัฒนาของรัฐ

- ◆ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ กรณีที่ดิน
- ◆ การคัดค้านโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด
- ◆ การคัดค้านโครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย
- ◆ สัมัชชาคนจน กรณีเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง
- ◆ การคัดค้านโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

การผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย

- ◆ เครือข่ายเหล่าฟ้าบ้านแห่งประเทศไทย (ผลักดันร่างพ.ร.บ.จัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล่าฟ้าบ้าน)
- ◆ เครือข่ายสลัม 4 ภาค กรณีการเช่าที่ดินรถไฟ (ผลักดันร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัด)
- ◆ การปฏิรูปสื่อตามมาตรา 40 และการผลักดันวิทยุชุมชน
- ◆ ร่างพ.ร.บ.ระบบสุขภาพแห่งชาติ และร่างพ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- ◆ พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ
- ◆ ร่างพ.ร.บ.คณะสงฆ์
- ◆ ร่างพ.ร.บ.องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค
- ◆ ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน
- ◆ ร่างพ.ร.บ.แร่
- ◆ ร่างกฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ
- ◆ พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร

5.1 ประเด็นของการมีส่วนร่วม

จากปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคม เราสามารถแบ่งประเด็นของการมีส่วนร่วมของประชาชนออกได้เป็นสามประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน คือ

5.1.1 ความพยายามแก้ไขผลกระทบจากนโยบายการพัฒนาของรัฐ

ทิศทางการพัฒนาประเทศที่เดิมเคยถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองมาตลอด ได้นำไปสู่โครงการและนโยบายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม อันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนระดับรากหญ้าและคนด้อยโอกาส ในขณะเดียวกัน

ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาดังกล่าวอยู่ในมือของกลุ่มคนมีอำนาจเพียงไม่กี่กลุ่ม นโยบายและโครงการพัฒนาเหล่านี้จึงมักประสบกับการต่อต้านจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบมาโดยตลอด โดยในการเคลื่อนไหวเพื่อคัดค้านนโยบายการพัฒนานี้ ภาคประชาชนยังได้เสนอเรื่องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดอนาคตตนเองเอาไว้เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวด้วย

ผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา

นโยบายเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ที่รัฐบาลไทยได้นำมาใช้ในช่วงประมาณห้าสิบปีที่ผ่านมา ได้นำไปสู่ปัญหาทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบจากการพัฒนาต่อคนชายขอบของสังคมมากมาย โดยสิ่งที่ประชาชนได้รับผลกระทบมากที่สุดก็คือ ปัจจัยการผลิต ทั้งทางทรัพยากร สิ่งแวดล้อม อันเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องพึ่งพิงเพื่อความอยู่รอด

นโยบายสืบเนื่องประการหนึ่งที่ได้ส่งผลต่อการทำมาหากินของประชาชนในภาคการเกษตร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ และคนจนที่อยู่ในเมือง คือ นโยบายการจัดการและการถือครองที่ดิน ที่ความมุ่งหวังของรัฐที่จะพัฒนาเศรษฐกิจได้ส่งเสริมให้เกิดการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินในมือของภาครัฐและทุน เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่ความพยายามของภาครัฐในการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ประสบผลและไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง

ปัญหาที่ดินถือเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลต่อความอยู่รอดของประชาชนทั้งประเทศ และทำให้ภาคประชาชนพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขค่อนข้างสูง เห็นได้จากสถิติการชุมนุมเรียกร้องประเด็นเรื่องที่ดิน ที่มีบ่อยครั้งที่สุด ในปี 2540 มีการชุมนุมเรื่องที่ดิน 58 ครั้ง ปี 2542 ชุมนุม 77 ครั้ง การเคลื่อนไหวนี้เกิดขึ้นในทุกภาคประเทศ โดยมีประเด็นที่แตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ในภาคใต้ประชาชนเคลื่อนไหวคัดค้านการที่ธุรกิจท่องเที่ยวต่างชาติถือครองที่ดิน ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเคลื่อนไหวให้มีการแก้ปัญหาการที่รัฐประกาศเขตป่าและที่ดินสาธารณะทับที่ทำกินของประชาชน ในภาคตะวันออก ชาวบ้านต่อสู้การถูกนิคมอุตสาหกรรมยึดที่ และปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่ตามมา ส่วนในภาคเหนือชาวบ้านเคลื่อนไหวให้มีการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม ด้านชุมชนแออัดในเมือง มีการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปที่ดิน และการจัดสรรที่อยู่อาศัยให้คนจนเมือง (กฤษฎา, 2545)

สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ (สกน.) ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของประชาชนรากหญ้าในภาคเหนือ 8 องค์กรเครือข่าย (ไม้และที่ดินในเขตป่า การถือครองที่ดิน การจัดการน้ำ ราคาพืชผล หนี้สินเกษตรกรชนเผ่าและชาติพันธุ์ เหล้าพื้นบ้าน โครงการรัฐและอื่นๆ) ได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหานายทุนออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หลังจากการชุมนุมและการร่วมเคลื่อนไหวกับสมัชชาคนจนได้มีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ แต่กลับประสบปัญหาคณะกรรมการไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ และไม่มีศักยภาพในการผลักดันกับคณะรัฐมนตรี ทำให้สกน. ต้องชุมนุมเรียกร้องอีกโดยมีข้อเสนอให้นำที่ดินของเอกชนที่ปล่อยให้กร้างว่างเปล่า

ไม่ทำประโยชน์มาปฏิรูปให้แก่เกษตรกรรายย่อยและชุมชน รวมทั้งเพิกถอนสิทธิหากเป็นที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ เกษตรไร้ที่ดินจำนวนมาก โดยเฉพาะในจังหวัดลำพูน เชียงราย พะเยา และเชียงใหม่ ยังได้เข้ายึดที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินว่างเปล่ารวมทั้งพยายามเสนอประเด็นที่ดินให้เป็นประเด็นสาธารณะ แต่ก็ได้รับการตอบรับด้วยการจับกุมและการใช้ความรุนแรงจากภาครัฐ

โครงการพัฒนาขนาดใหญ่

นอกจากนโยบายการพัฒนาประเทศจะนำส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแล้ว โครงการพัฒนาขนาดใหญ่เพื่อโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาอุตสาหกรรม และการจัดหาพลังงานมารองรับความเติบโต ยังได้ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบ เกิดเป็นปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐนายทุน และประชาชน อีกเช่นกัน โครงการเหล่านี้มักดำเนินไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ชาวบ้านไม่ได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ทำให้เมื่อประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับโครงการและตระหนักถึงผลกระทบแล้ว จึงได้พยายามเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการ เรียกร้องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และให้ตรวจสอบให้ดำเนินโครงการไปอย่างโปร่งใส

การคัดค้านการก่อสร้างเขื่อนถือกำเนิดมาตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. 2525 เมื่อคนชั้นกลาง นักศึกษา และประชาชนในท้องถิ่น คัดค้านการก่อสร้างเขื่อนน้ำโจนจนสำเร็จ การคัดค้านโครงการเขื่อนขนาดใหญ่ได้ดำเนินเรื่อยมา สำหรับโครงการที่ก่อสร้างไปแล้ว เป้าหมายของการเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นเกี่ยวกับค่าชดเชย นอกจากนี้ ยังมีความพยายามคัดค้านโครงการเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง โดยภาคประชาชนได้เคลื่อนไหวร่วมเป็นประเด็นหนึ่งของสมัชชาคนจน

สำหรับกรณีเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้าง เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนลำโดมใหญ่ เขื่อนโป่งขุนเพชร เขื่อนรับร่อ ภาคประชาชนมีข้อเรียกร้องหลักๆ คือ ให้รัฐบาลยกเลิกโครงการ หรือยุติการผลักดันโครงการ และที่สำคัญ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาใดๆ ในลุ่มน้ำบนทิศทางความยั่งยืนของทรัพยากร และความมั่นคงในวิถีชีวิตของประชาชน การร่วมเรียกร้องในนามสมัชชาคนจน ทั้งโดยการชุมนุม การเจรจากับรัฐบาล การเคลื่อนไหวในพื้นที่ ทำให้มีมติ ครม. เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานโครงการเขื่อนต่างๆ ตามที่สมัชชาคนจนเรียกร้อง และเมื่อเดือนเมษายน 2544 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุติการดำเนินโครงการเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้างไว้ก่อน และให้มีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสังคม และให้รัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต ชุมชน และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ตามที่สมัชชาคนจนเสนอ

สำหรับโครงการพัฒนาอื่นๆ นั้น ประชาชนได้พยายามเคลื่อนไหวโดยยกประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ความโปร่งใสของโครงการ การทำประชาพิจารณ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการคัดค้านโครงการเหล่านั้น กรณีศึกษาจากการคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย โครงการโรงไฟฟ้า

อ.บ่อนอก และ อ.หินกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์ และโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสีย อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของการเคลื่อนไหวต่อต้านโครงการพัฒนาทั้งสามโครงการ ประชาชนในท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ได้พยายามเคลื่อนไหวทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ โดยมีนักพัฒนาองค์กรเอกชน นักวิชาการ นักศึกษา และเครือข่ายพันธมิตรอื่นๆ ให้ความสนับสนุนมาตั้งแต่ก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ 2540 การเคลื่อนไหวคัดค้านและเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในทั้งสามกรณีมีความตึงเครียดสูง เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มต่างๆ ในชุมชน และมีการปะทะกับภาครัฐหลายครั้ง ประชาชนในพื้นที่โครงการท่อก๊าซ และโครงการโรงไฟฟ้า ต่างไม่ยอมรับการทำประชาพิจารณ์ที่ภาครัฐจัดขึ้น เนื่องจากเห็นว่าเป็นการทำประชาพิจารณ์ที่ไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม ในขณะที่กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสีย อ้างว่าเป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะมีมติประชาพิจารณ์ ทำให้การทำประชาพิจารณ์ถูกเลื่อนมาหลายครั้ง

แม้ขณะนี้คณะรัฐมนตรี และธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (เอดีบี) ซึ่งเป็นแหล่งทุนให้เงินสนับสนุนโครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสีย จะกำลังพิจารณาโครงการใหม่อีกครั้ง แต่การเคลื่อนไหวคัดค้านท่อก๊าซและโรงไฟฟ้านั้น ได้รับผลที่แตกต่างออกไป การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีมติว่าจะเปลี่ยนแปลงพื้นที่ก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ้านกรูด และเปลี่ยนเชื้อเพลิงจากถ่านหินเป็นก๊าซธรรมชาติ ส่วนโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอกยังจะอยู่ในพื้นที่เดิม สำหรับโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย นั้น รัฐบาลเพียงให้เปลี่ยนจุดวางท่อจากเดิมไปในรัศมีไม่เกิน 5 กิโลเมตร แม้จะมีข้อเสนอจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและสมาชิกรัฐสภา ต่อรัฐบาลให้ชะลอโครงการก็ตาม

5.1.2 การผลักดันและเปลี่ยนแปลงนโยบาย

นอกจากความพยายามแก้ไขปัญหาลักษณะจากการพัฒนาที่กำลังประสบ และเรียกร้องการมีส่วนร่วมแล้วประชาชนยังพยายามผลักดันให้มีการรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของตนไว้ในรูปของกฎหมาย เนื่องจากตระหนักว่าการแก้ไขปัญหาใดๆ ล้วนต้องการกฎหมายรองรับ เพื่อให้มีการปฏิบัติจริง และเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับประเด็นสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระยะยาว โดยไม่เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันและเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมาย ส่วนมากเกิดจากการที่รัฐบังคับใช้กฎหมาย/แนวนโยบาย หรือเสนอร่างกฎหมาย ที่มีเนื้อหาละเมิดสิทธิของชุมชนหรือกระทบต่อชีวิตของประชาชน ทำให้ต้องลุกขึ้นมาคัดค้าน และเสนอร่างกฎหมายใหม่ ที่รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ ในบางกรณีภาคประชาชนยังได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่างกฎหมาย

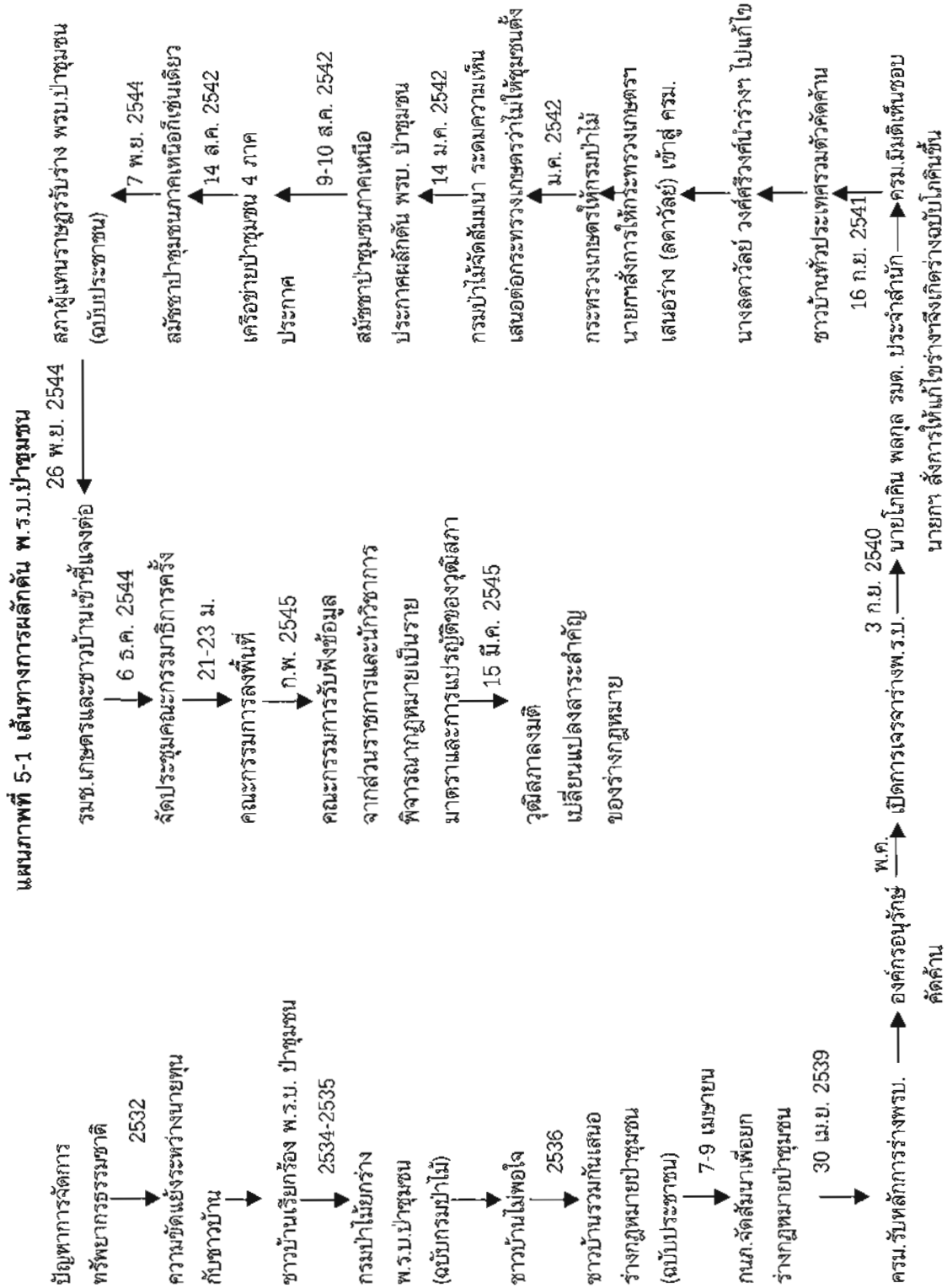
ประเด็นการผลักดันและเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายนี้ บ่อยครั้งเป็นความพยายามที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ ประเด็นเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่ภาคประชาชนได้พยายามผลักดัน

ต้นให้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญในตั้งแต่ช่วงกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อมีการบัญญัติเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ ภาคประชาชนก็ได้ผลักดันต่อให้นโยบายนั้นมีผลในทางปฏิบัติจริง เช่น การผลักดันร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนโดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการเพื่อรับรองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา 46 การผลักดัน พ.ร.บ.จัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ และโทรคมนาคม และการปฏิรูปสื่อ โดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 การผลักดันร่างพ.ร.บ.องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค ตามมาตรา 57 โดยเครือข่ายองค์กรผู้บริโภคและภาคประชาชน

ร่างพ.ร.บ. ป่าชุมชน ความพยายามในการผลักดันร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชน สามารถสืบเนื่องไปถึงความขัดแย้งระหว่างนายทุน รัฐ และประชาชน ในกรณีรัฐให้นายทุนเข้าพื้นที่ป่าห้วยแก้ว ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแม่ฮอน อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ. 2532 จนชาวบ้านลุกขึ้นมาคัดค้านด้วยการสนับสนุนของนักวิชาการ นักศึกษา และสื่อมวลชน มีการต่อสู้ยืดเยื้อ และความขัดแย้งขยายตัวเป็นความรุนแรง จนกระทั่งกรมป่าไม้เพิกถอนการเข้าป่า และมอบหมายให้ชุมชนดูแลจัดการในรูปแบบของป่าชุมชน

ต่อมา หลังจากที่ถูกกรมป่าไม้เสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนขึ้นมาเมื่อปี 2534-2535 และประชาชนเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ได้มีเนื้อหาเหมาะสมในการจัดการทรัพยากรให้แก่ชุมชนอย่างแท้จริง ภาคประชาชนจึงได้ร่วมกันร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนขึ้นมาเสนอ ในปี พ.ศ. 2536 และมีการทำงานร่วมกับภาครัฐในการยกร่างพ.ร.บ. จน ครม. มีมติรับหลักการเมื่อเดือนเมษายน 2539 นอกจากนี้ ประชาชนยังได้ผลักดันในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งมีการบรรจุเรื่องสิทธิชุมชนเข้าไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 ด้วย

ทว่าหลังจากที่มีการทำประชาพิจารณ์ ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับที่รัฐบาลแก้ไขมานั้น กลับไม่สอดคล้องกับผลการประชาพิจารณ์ และยังคงมีการรวมศูนย์การจัดการทรัพยากรไว้ที่ภาครัฐ ภาคประชาชนจึงได้เคลื่อนไหวอีกครั้ง โดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญมาตรา 170 ในการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชนอีกครั้ง โดยมีแกนนำในการเคลื่อนไหวคือเครือข่ายป่าชุมชน ซึ่งเป็นเครือข่ายของประชาชนที่เคลื่อนไหวเรื่องป่าชุมชนทั่วประเทศ และมีนักวิชาการองค์กรพัฒนาเอกชน ช่วยสนับสนุนข้อมูลและสร้างวาทกรรมเรื่องสิทธิชุมชนในสังคม



ในปัจจุบัน ร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับประชาชน ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ตัวแทนจากภาคประชาชนที่เสนอกฎหมาย 50,000 ชื่อ ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาการร่างกฎหมายป่าชุมชนฉบับผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 3 คน ทว่าสมาชิกวุฒิสภามีมติเสียงข้างมากไม่ผ่านมาตราหลักๆ จนต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างสองสภา เพื่อพิจารณาในมาตราที่มีความเห็นแตกต่างกันอีกครั้ง ก่อนที่จะเสนอสภาเพื่อการพิจารณาต่อไป

ร่างพ.ร.บ.จัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน โดยเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเครือข่ายเกษตรกรที่ประสบปัญหาถูกจับกุมเนื่องจากการผลิตเหล้าพื้นบ้าน ร่วมกับนักวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน

ประชาชนได้อ้างประเด็นสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญ ในการเคลื่อนไหวให้ประชาชนมีสิทธิผลิตเหล้าพื้นบ้านได้ และเสนอให้แก้ไข พ.ร.บ.สุรา 2493 โดยในการเคลื่อนไหวของเครือข่ายเหล้าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยนี้ นอกจากจะมีการชุมนุม การรณรงค์ การดื้อแพ่งทางกฎหมายแล้ว ยังมีการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างพ.ร.บ.จัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน

เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ครม.มีมติสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนโดยการส่งเสริมการผลิตสุราแช่ผลไม้ และสุราพื้นเมือง และผลิตภัณฑ์จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีแอลกอฮอล์ไม่เกิน 15 ดีกรี ก็ยังพบว่าการจับกุมประชาชนที่ผลิตเหล้าอยู่เนืองๆ

และในวันที่ 21 มกราคม 2546 ครม.ก็มิตีให้เกิดเสรีเหล้ากลั่น ที่แม้จะดูเป็นการตอบสนองข้อเรียกร้องของเกษตรกรผู้ผลิตเหล้าพื้นบ้าน แต่ก็พบว่าข้อกำหนดต่างๆ ตามรายละเอียดในประกาศกระทรวงการคลังนั้น ไม่ได้เอื้อต่อการผลิตเหล้าพื้นบ้านจริง เช่น กำหนดให้สุรากลั่นชุมชนต้องมีแรงแอลกอฮอล์เกินกว่า 15 ดีกรี แต่ไม่เกิน 40 ดีกรี ซึ่งไม่สอดคล้องกับการผลิตเหล้าของคนไทยที่มีดีกรีสูงกว่านั้น (น้ำอ้อย, 2546)

การติดตามและผลักดันให้เกิดกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปสื่อตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 - เป็นการผลักดันที่มีหน่วยงานเคลื่อนไหวหลักเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการ ซึ่งตั้งเป็นคณะทำงานติดตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการติดตามสืบเนื่องจากความพยายามผลักดันให้มีการบรรจุเรื่องการปฏิรูปสื่อไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ในช่วงการรณรงค์ร่างรัฐธรรมนูญ ในช่วงปี 2543 ถึง 2544 คณะทำงานได้ได้เสนอร่างพ.ร.บ.องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม คู่ขนานไปกับร่างกฎหมายของรัฐบาล เนื่องจากร่างฉบับของคณะกรรมการของรัฐบาลทำให้คลื่นความถี่อยู่ภายใต้กิจการขององค์กรเดียว ภาคประชาชนไม่มีโอกาสเข้าถึงได้ จนกระทั่งต้องรอกันมาให้ประชาชนได้รับการจัดสรรคลื่นร้อยละ 20 หลังจากนั้นก็ได้ติดตามตรวจสอบและเข้าร่วมกระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ หรือ “กสช.” เป็นการตรวจสอบความไม่โปร่งใสของการตั้งคณะกรรมการสรรหา รวมทั้งผลักดันร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (ฉบับประชาชน) อันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ต้องใช้ควบคู่ไปกับพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ ฯ พ.ศ. 2543 โดยจัดเวทีระดมความเห็นเพื่อจัดทำร่างพ.ร.บ. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ

นอกจากการมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายแล้ว คณะทำงานยังได้เตรียมความพร้อมชุมชนในการเข้าไปใช้สื่อวิทยุ ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ มีการเปลี่ยนรูปเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายองค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบ รณรงค์ และผลักดันให้เกิดการปฏิรูปสื่อในนาม คณะทำงานติดตามมาตรา 40 เป็นคณะกรรมการรณรงค์เพื่อการปฏิรูปสื่อ (คปส.) เพื่อสร้างการทำงานในรูปแบบพหุภาคีที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

สำหรับในภาคประชาชนนั้น เกิดความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิรูปสื่อค่อนข้างสูง ได้เกิดเครือข่ายวิทยุชุมชนอันเป็นเครือข่ายภาคประชาชนที่เห็นความสำคัญของสิทธิการสื่อสารของชุมชนไม่ต่ำกว่า 60 จังหวัดใน 4 ภูมิภาคทั่วประเทศ โดยการสนับสนุนของเครือข่าย นักวิชาการ นักวิชาชีพ เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนองค์กรของรัฐ ทว่ากรมประชาสัมพันธ์ได้สั่งให้วิทยุชุมชนหยุดออกอากาศ โดยอ้างว่าเป็นการละเมิดกฎหมายวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2498 ที่การดำเนินการจัดตั้งสถานีวิทยุจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์เสียก่อน อย่างไรก็ตาม กลุ่มวิทยุชุมชนมีมติไม่ปิดสถานี โดยยืนยันสิทธิตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ต่อไป และอยู่ระหว่างเตรียมยื่นฟ้องศาลปกครองให้วินิจฉัยว่าคำสั่งของกรมประชาสัมพันธ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัด การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในการผลักดันร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัด เป็นการเคลื่อนไหวที่สืบเนื่องยาวนานอีกกรณีหนึ่ง นับตั้งแต่ปี 2532 โดยมีเนื้อหาหลักให้รัฐมีมาตรการเวนคืนที่ดินจากเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

เครือข่ายสลัมสี่ภาค ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการเคลื่อนไหวผลักดันร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัดนี้ ได้พยายามรณรงค์เคลื่อนไหว ชุมนุมเรียกร้องตลอดมา แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้งก็ทำให้

เป็นไปด้วยความล่าช้า จนกระทั่งกรณีการผลักดันร่างพ.ร.บ.ชุมชนแออัดได้เข้าร่วมเป็นประเด็นเรียกร้องหนึ่งของสมัชชาคนจน และได้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างร่วมกันระหว่างการเคหะแห่งชาติและชาวชุมชน แต่ก็ยังเป็นไปด้วยความล่าช้าตามเดิม

จนเมื่อปี พ.ศ. 2545 เครือข่ายสลัม 4 ภาค ได้หันมาใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ และรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างกฎหมาย ปัจจุบันยังไม่สามารถรวบรวมรายชื่อได้ครบ เนื่องจากกลุ่มที่ผลักดันร่างพ.ร.บ.นี้ ต้องการให้การเคลื่อนไหวเป็นการรณรงค์ และการขยายฐานมวลชนด้วย

การผลักดันองค์กรอิสระผู้บริโภคร

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 57 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภคร ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคร ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคร สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคร (สคบ.) จึงได้เป็นแกนกลางในการเคลื่อนไหวโดยแสวงหาความร่วมมือจากเครือข่ายองค์กรเอกชนด้านผู้บริโภคร ทว่า ทางเครือข่ายองค์กรเอกชนพบว่าสคบ.ได้กำหนดแนวทางในการจัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภครโดยอยู่ในลักษณะการรวมอยู่กับองค์กรเดิม เพียงแต่ปรับปรุง พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคร พ.ศ. 2522 ทางเครือข่ายฯ เห็นว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้มีองค์กรอิสระที่เป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ธุรกิจ และราชการ จึงได้หาแนวทางอื่น เช่น เกรจาლობบี้พรรคการเมือง และแสวงหาองค์กรพันธมิตรต่างๆ เช่นนักวิชาการ วุฒิสมาชิก เพื่อกดดันให้สคบ.ยุติการผลักดันร่างกฎหมายของสคบ.

ปัจจุบัน เครือข่ายองค์กรเอกชนด้านคุ้มครองผู้บริโภครที่ผลักดันการจัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภคร ได้ขยายเครือข่ายออกไป และจัดตั้งเป็นสหพันธ์องค์กรผู้บริโภคร ทำงานผลักดันร่าง พ.ร.บ. องค์กรอิสระผู้บริโภครขึ้นมา โดยการรวบรวมรายชื่อประชาชน 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 โดยได้พยายามรณรงค์ประเด็นต่อสาธารณะให้เห็นความเกี่ยวข้องของร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้กับคนกลุ่มต่างๆ ในสังคม ทั้งผู้บริโภคร เด็ก คนจน ผู้หญิง แรงงาน และเกษตรกร (เอกสารรณรงค์การผลักดันกฎหมายองค์กรอิสระผู้บริโภคร ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)

ผลักดันร่างพ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

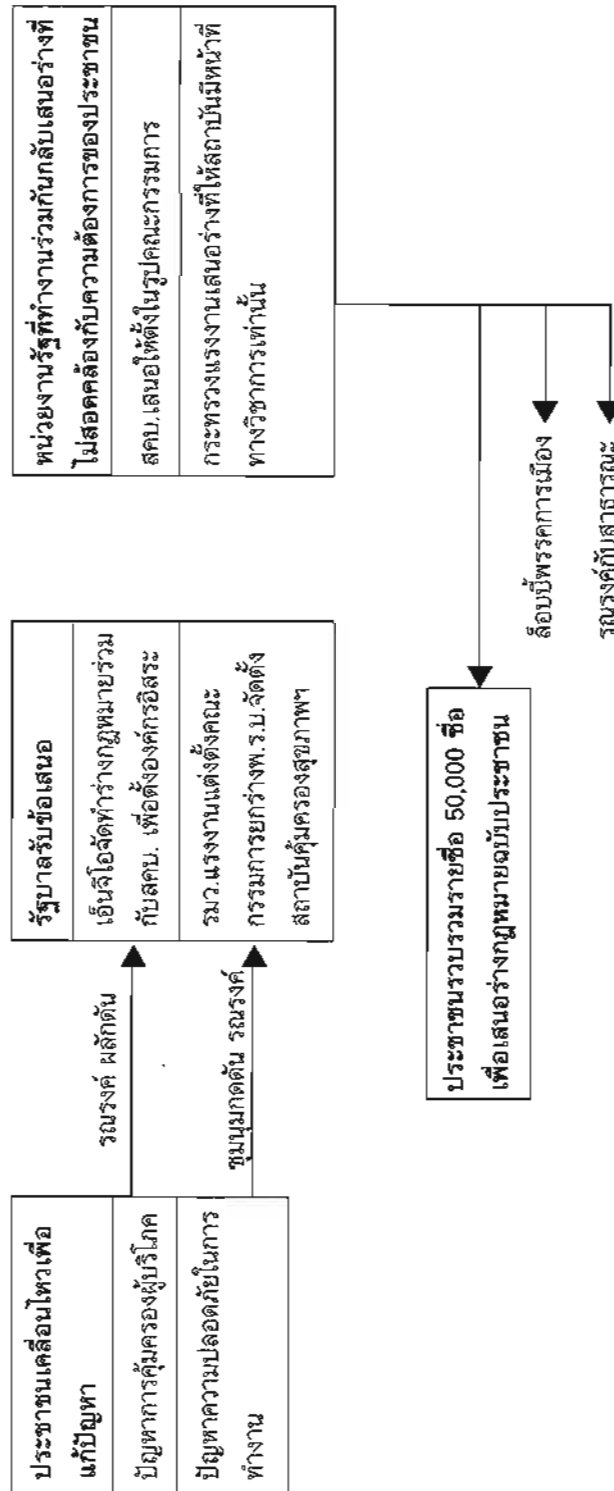
คณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน กับผู้นำแรงงาน นักวิชาการแรงงาน เพื่อช่วยเหลือคนงานบริษัทเคเดอร์ที่เดือดร้อนจากไฟไหม้โรงงาน (พ.ศ. 2536) ได้ร่วมกับสภาเครือข่ายกลุ่มผู้ป่วยจากการทำงานและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นเครือข่ายหนึ่งที่ร่วมการเคลื่อนไหวกับสมัชชาคนจน ผลักดันร่างพ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ

ในการชุมนุมสองเดือนหน้าทำเนียบเมื่อปี 2540 สมาชิกคนจนเรียกร้องให้มี พ.ร.บ. การจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ทำให้กระทรวงแรงงานตั้งคณะกรรมการ “ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ” ขึ้นมา และได้ร่วมกันร่างพ.ร.บ.ขึ้นมา

ทว่า ภายหลังกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นองค์กรภาคีหนึ่งในคณะกรรมการร่างพ.ร.บ. กลับเสนอร่างพ.ร.บ.จัดตั้งสถาบันส่งเสริมอาชีพอนามัย ความปลอดภัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ฉบับของกระทรวงเข้ามา ซึ่งมีเนื้อหาให้สถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นมีหน้าที่ทางด้านวิชาการเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ ภาคประชาชนจึงได้หันมาใช้รัฐธรรมนูญมาตรา 170 รวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอร่างกฎหมาย แม้ขณะนั้นจะยังไม่มีกรออกกฎหมายลูกออกมา แต่เมื่อรัฐสภาพิจารณารายชื่อผู้เสนอร่างกฎหมาย ก็พบว่าผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีเอกสารไม่ครบ ทางภาคประชาชนไม่สามารถรวบรวมรายชื่อใหม่ได้ทัน ทำให้ถูกจำหน่ายเรื่องทิ้งไป

หลักจากความพยายามเรียกร้องและกดดันของภาคประชาชน ในปี 2544 กระทรวงแรงงานได้จัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ. และยกร่างพ.ร.บ.สถาบันคุ้มครองสงและเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานขึ้นมา ขณะนี้กำลังรอเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แผนภาพที่ 5-3 เส้นทางการเคลื่อนไหวเพื่อร่าง พ.ร.บ. องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคและพ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองฯ ที่ประสบปัญหาความไม่จริงใจของภาครัฐ



คัดค้านร่างพ.ร.บ.แร่ ของรัฐบาล

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันร่างพ.ร.บ.แร่ เป็นความพยายามขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน สาธารณสุข และคุ้มครองผู้บริโภค รวม 30 องค์กร และประชาชน โดยเฉพาะจากจังหวัดอุดรธานี ที่ประสบปัญหาจากการทำเหมืองแร่โปแตส ในการเคลื่อนไหวคัดค้านร่างพ.ร.บ.แร่ ฉบับของรัฐบาล เนื่องจากภาคประชาชนเห็นว่าการที่ร่างพ.ร.บ.แร่จะให้ชุดหาแร่ลึกลงไปกว่า 100 เมตรใต้ที่ดินโดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าของพื้นที่เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ละเมิดสิทธิชุมชน ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มทุน รวมทั้งเรียกร้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน

หลังจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน สมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเห็นว่าร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้มีข้อความที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ได้ส่งผ่านกรณีให้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่าร่างพ.ร.บ.แร่ไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนทางฝ่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการเหมืองแร่โปแตส ยังคงเคลื่อนไหวต่อไปในประเด็นผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม การทำไอเอ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

พ.ร.บ.กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542

กลุ่มเกษตรกรได้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย 50,000 รายชื่อ จนได้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 และเคลื่อนไหวผลักดันจนได้พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542

ร่างพ.ร.บ.คณะสงฆ์

ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างพ.ร.บ.คณะสงฆ์ ในระดับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ. ฉบับของรัฐบาล โดยมีทั้งกลุ่มสนับสนุน (ศูนย์พิทักษ์พระพุทธศาสนาแห่งประเทศไทย) และกลุ่มต่อต้าน (ศูนย์ต้านทานและปราบปรามมหาโจรปล้นพระพุทธศาสนา) ที่พยายามรวบรวมรายชื่อประชาชนที่คัดค้านร่างพ.ร.บ. ทั้งสองฝ่ายได้จัดชุมนุมกดดันรัฐบาลโดยทั้งพระสงฆ์และฆราวาส รวมทั้งมีการเข้าพบเพื่อยื่นหนังสือต่อหน่วยงานรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้รับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาร่างฯ เป็นที่น่าสังเกตว่าการเคลื่อนไหวของประชาชนในกรณีร่าง พ.ร.บ.คณะสงฆ์ นี้ ค่อนข้างได้รับความสนใจและการตอบรับจากรัฐบาล

ร่างพ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ

สภาการศึกษาภาคประชาชน เป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเยาวชนและการศึกษา และองค์กรนักศึกษา และอาจารย์ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ.การ

ศึกษาแห่งชาติของรัฐบาล โดยได้จัดทำหนังสือเสนอต่อรัฐสภาและวุฒิสภา เพื่อคัดค้านร่างพ.ร.บ. เสนอความเห็นต่อการก่อตั้งคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขร่างพ.ร.บ. และเรียกร้องให้ดำเนินการโดยมีส่วนร่วมจากประชาชนในการร่างกฎหมายมากขึ้น รวมทั้งเคลื่อนไหวในประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการศึกษา

ร่างพ.ร.บ.ประกันสุขภาพแห่งชาติ

เครือข่ายประชาชน 12 เครือข่าย ได้ร่วมสนับสนุนการผลักดันร่างพ.ร.บ.ประกันสุขภาพแห่งชาติกับกระทรวงสาธารณสุข หลังจากที่มีรัฐบาลพยายามผลักดันให้เกิดพ.ร.บ.ฉบับนี้ เนื่องจากสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล แต่เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกันก็ได้เสนอร่างพ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพ (ภาคประชาชน) ขึ้นมา

ร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ

กรณีการมีส่วนร่วมในการร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ ถือเป็นกรณีที่ภาครัฐได้สร้างกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ.ฉบับดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติขึ้นมาเมื่อเดือนพฤษภาคม 2543 เป็นองค์กรมหาชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ และดำเนินการต่างๆ เพื่อการปฏิรูประบบสุขภาพ

คณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติได้เปิดเวทีประชาคมต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งมีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนผ่านทางช่องทางอื่นๆ ก่อนที่จะยกร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติขึ้นมา และหลังจากนั้นก็ได้นับสนับสนุนการจัดสมัชชาสุขภาพขึ้นทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด ชาติ และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น ขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ในรูปแบบที่คล้ายการทำประชาพิจารณ์

ตารางที่ 5-1 ความคืบหน้าในการผลักดันนโยบาย/กฎหมายจากภาคประชาชน

กรณี	ปัญหา	ข้อเสนอจากประชาชน	ความคืบหน้า
ร่างพ.ร.บ. จัดแจ้งการผลิตและจำหน่ายเหล้าพื้นบ้าน	การผลิตเหล้าพื้นบ้านเป็นสิ่งผิดกฎหมาย	ให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการผลิตเหล้าพื้นบ้านเพื่อบริโภคในครัวเรือน เพื่อการค้าในระดับชุมชนท้องถิ่นและเพื่อการส่งออก มีการควบคุมคุณภาพโดยคณะกรรมการเหล้าพื้นบ้านซึ่งประชาชนมีส่วนร่วม	ประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ
ร่างพ.ร.บ. ชุมชนแออัด	ชุมชนแออัดถูกไล่รื้อ	ให้รัฐประกาศเขตชุมชนแออัดเป็นเขตเวรคืนเพื่อทำการปรับปรุงให้ชาวบ้านได้กรรมสิทธิ์ โดยมีคณะกรรมการที่มีผู้แทนจากชุมชนแออัดอยู่ด้วย	ประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ
ร่างพ.ร.บ. องค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค	ผู้บริโภคไม่ได้รับการคุ้มครอง	ให้จัดตั้งองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตาม รธน. มาตรา 57	ประชาชนกำลังรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ
ร่างพ.ร.บ. ป่าชุมชน	นโยบายเอาคนออกจากป่าเขตอุทยานทับที่ไม่รับรองสิทธิของชุมชน	ให้ชุมชนท้องถิ่นมีสิทธิในการดูแล จัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าอย่างสมดุลและยั่งยืน	วุฒิสภาไม่ผ่านหลักการสำคัญ ขณะนี้อยู่ในการพิจารณาของกรรมาธิการร่วม
ร่างกฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ	แรงงานประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครอง	สนับสนุนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ เป็นองค์การอิสระ ดำเนินการครบวงจรทั้งทางด้านการทดแทน การรักษาพยาบาลฟื้นฟูสมรรถภาพและการป้องกัน	กระทรวงแรงงานฯ ซึ่งร่วมร่างพ.ร.บ. เสนอร่างพ.ร.บ. ฉบับของกระทรวงฯ โดยสถาบันฯ จะมีหน้าที่ในการบริการวิชาการเท่านั้น

นโยบายหรือกฎหมายที่ประชาชนผลักดันมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทิศทางการพัฒนาให้เป็นการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ข้อเสนอจากภาคประชาชนนอกจากจะเน้นการแก้ไขปัญหาที่กำลังประสบอยู่แล้วยังเน้นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดชีวิตตนเองอีกด้วย การเสนอร่างกฎหมายเหล่านี้เป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ของรัฐกับประชาชน โดยประชาชนจะมีอำนาจและสิทธิมากขึ้น การตอบสนองจากภาครัฐจึงมักไม่สอดคล้องกับความต้องการของภาคประชาชน กรณีการร่างพร.บ.ป่าชุมชน ร่างกฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม ในสถานประกอบการ และร่างพร.บ.องค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค สะท้อนให้เห็นชัดเจนถึงการไม่ยอมปรับเปลี่ยนของภาครัฐ ทำให้ภาคประชาชนต้องกลับไปใช้การเมืองแบบเก่า ทั้งการลوبيงการชุมนุม เพื่อผลักดันนโยบายของตนต่อไป

5.1.3 การรวมกลุ่มจัดการกับปัญหาของตนเอง

นอกจากกลุ่มประชาชนที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของตนกับรัฐแล้ว ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ตระหนักถึงปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นกับตน แล้วหาทางแก้ไข ปัญหาของตนเอง โดยเห็นว่าการพึ่งตนเองของชุมชนจะเป็นทางออกที่ดีที่สุด จึงรวมกลุ่มกันในชุมชน และหาแนวทางปฏิบัติร่วมกัน

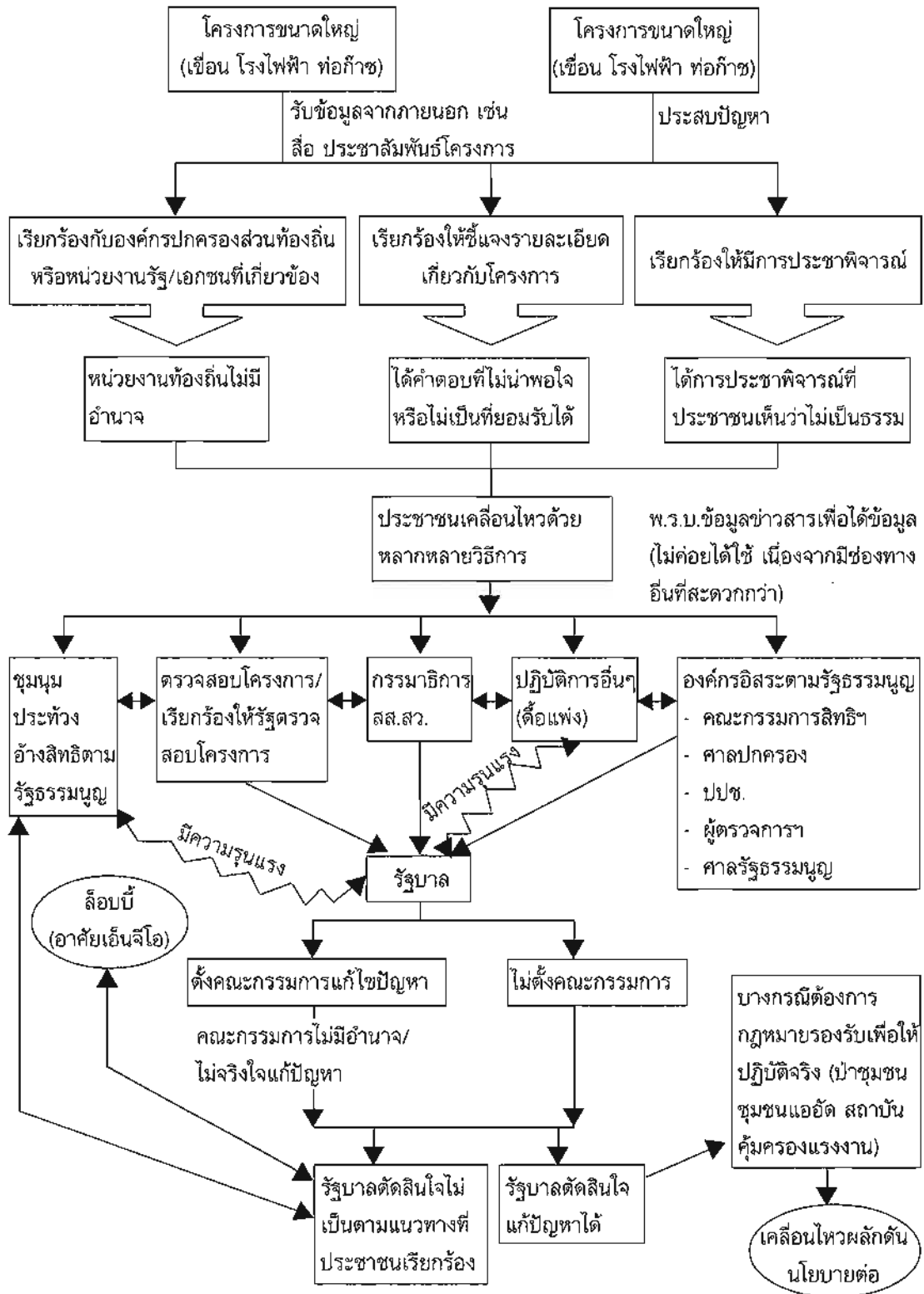
กรณีที่ได้ชี้ชัดที่สุดของประเด็นการมีส่วนร่วมนี้คือชาวบ้านกลุ่มหนึ่งในอำเภอกุดชุม จังหวัดยโสธร ที่ตระหนักถึงความสำคัญของการพึ่งตนเองในชุมชน เพื่อที่จะไม่ต้องได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและทิศทางการพัฒนาประเทศ จึงได้ริเริ่มสร้างเบี้ยกุดชุมขึ้นมาใช้ในการแลกเปลี่ยนสินค้าในชุมชน โดยเริ่มใช้ครั้งแรกเมื่อเดือนมีนาคม 2543 พร้อมๆ กับการทำเกษตรธรรมชาติ โรงสีชุมชน และกิจกรรมเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนอื่นๆ ที่ชุมชนถือปฏิบัติอยู่แล้ว ทว่าหลังจากใช้เบี้ยกุดชุมไปได้เพียงหนึ่งเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สั่งระงับการใช้เบี้ย ด้วยเหตุผลว่าผิดกฎหมาย และเป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ชาวบ้านในชุมชนมีความหวาดกลัว และแม้ชาวบ้านจะกลับมาจัดกิจกรรมตลาดชุมชนอีกครั้ง ก็มีการใช้เบี้ยอย่างจำกัด

5.2 เส้นทาง การมีส่วนร่วมของประชาชน

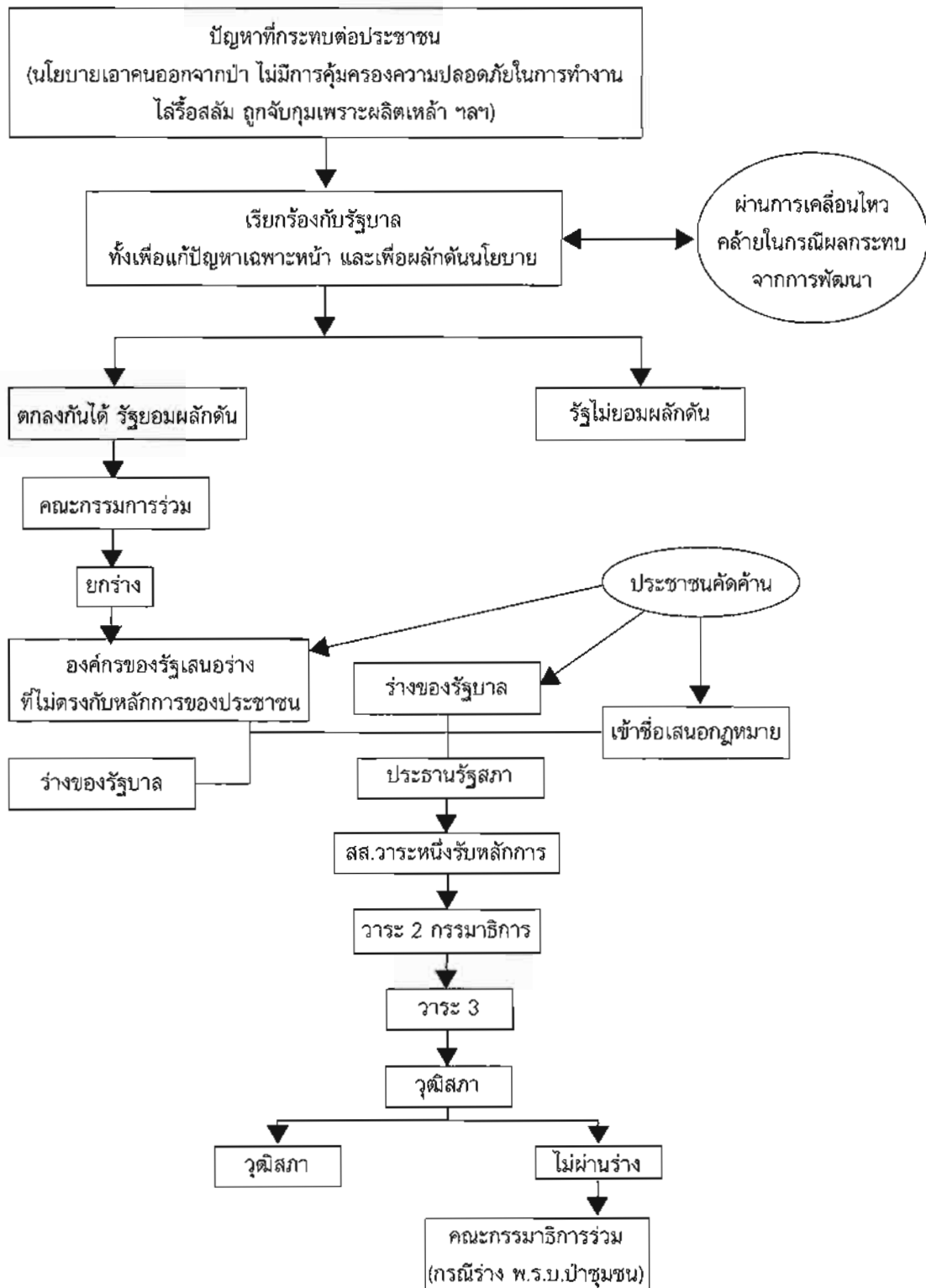
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาลักษณะที่พัฒนา และการผลักดันและเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือกฎหมายนั้น มักจะเป็นความพยายามของประชาชนที่จะใช้ทุกช่องทางที่เป็นไปได้ ทั้งช่องทางที่เป็นทางการ และช่องทางการกดดัน หรือเจรจา แบบไม่เป็นทางการ เพื่อให้เสียงของพวกเขาได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในกรณีการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะที่พัฒนาที่กำลังคุกคามทรัพยากรและวิถีชีวิตของประชาชน

จากกรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ได้กล่าวไว้ในส่วนก่อนหน้านี้ เราจะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นประเด็นการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกัน รูปแบบของเส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนกลับไม่แตกต่างกันมากนัก ความพยายามเคลื่อนไหวของประชาชนมักจะเริ่มจากการตระหนักถึงปัญหาที่ตนประสบ เช่น เชื้อเพลิง การพัฒนา ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน จึงหาทางแก้ไขปัญหาด้วยการเรียกร้องกับหน่วยงานของรัฐในท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเคลื่อนไหวของประชาชนเกือบทุกกรณีพบว่าหน่วยงานในท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหให้ตนได้ จึงต้องเคลื่อนไหวต่อในระดับส่วนกลาง ทั้งด้วยการชุมนุมเรียกร้อง การยื่นหนังสือ การรณรงค์ บ่อยครั้งรัฐบาลตอบสนองด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญห แต่ก็ไม่มีความสามารถในการตัดสินใจ หรือแม้เมื่อมีการทำงานร่วมกับรัฐเพื่อแก้ไขปัญห ก็ยังประสบกับความไม่จริงใจ ทำให้ต้องอาศัยช่องทางของการเมืองแบบเก่าเข้ามาประกอบ ทั้งการลobbีกับพรรคการเมือง และการชุมนุมเรียกร้องอีกครั้ง ความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชนก็มีเส้นทางคล้ายคลึงกัน ที่มักติดกับการหวงอำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ประชาชนจึงทำได้เพียงพยายามรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งก็ไม่สามารถรับรองได้ว่าจะทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นผ่านการพิจารณาได้จริง

แผนภาพที่ 5-4 เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากการพัฒนา



แผนภาพที่ 5-5 เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการผลักดันนโยบาย



5.2.1 ระดมพลังจากผู้ประสบปัญหา

“ในปีแรก ในช่วงที่ ปตท.เข้ามาประชาสัมพันธ์ เรามีกันแค่ 6 คน ทุกคืนในหนึ่งสัปดาห์ เราจะเดินทางไปประชุมกันทุกหมู่บ้าน กว่าจะได้มา 8 หมู่บ้าน เราทำกันเกือบหนึ่งปี (รอทิม สะอู หนึ่งในแกนนำคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย มาเลเซีย)

สำหรับประชาชนระดับรากหญ้าที่ชีวิตได้รับผลกระทบจากนโยบายและโครงการพัฒนาของรัฐ กระบวนการมีส่วนร่วมมักจะเริ่มต้นเมื่อตระหนักถึงชีวิตและความอยู่รอดของพวกเขาถูกคุกคาม หรือเล็งเห็นการคุกคามที่จะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินนโยบายหรือโครงการนั้นๆ โดยส่วนมากแล้ว ภาคประชาชนจะรับรู้ถึงการดำเนินโครงการก็ต่อเมื่อมีการตัดสินใจไปแล้วระดับหนึ่ง ผู้นำของชุมชนมักจะเริ่มศึกษาประเด็นปัญหาเพิ่มเติม และพยายามขยายไปสู่คนอื่นๆ ในชุมชน เพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากคนในท้องถิ่น ก่อเกิดเป็นกลุ่มเคลื่อนไหวร่วมกัน

5.2.2 จากการเรียกร้องระดับท้องถิ่น สู่อการเคลื่อนไหวระดับชาติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการแก้ไขปัญหามลกระทบจากโครงการพัฒนานั้น ทุกการเคลื่อนไหว ภาคประชาชนต่างเคยพยายามเรียกร้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้แก้ไขปัญหาก็หรือเพื่อให้มีการชี้แจงเกี่ยวกับโครงการมากขึ้น ตั้งแต่ระดับ อบต. เทศบาล หรือระดับจังหวัด ทว่า องค์กรระดับท้องถิ่นเหล่านั้นมักจะไม่ให้คำตอบแก่ประชาชน หรือให้คำตอบที่ไม่ชัดเจน ทำให้ภาคประชาชนต้องเริ่มหาช่องทางอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหานำไปสู่การใช้ช่องทางไม่เป็นทางการ เช่น การชุมนุมประท้วง ทั้งที่เป็นชุมนุมในระดับท้องถิ่น จนถึงเข้ามาชุมนุมในกรุงเทพฯ เพื่อมุ่งหวังกดดันรัฐบาล

ประเด็นที่ภาคประชาชนเรียกร้อง มักไม่ได้เป็นเพียงการให้มีการแก้ไขปัญหาก็ให้หมดไป แต่ยังเป็นเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การตรวจสอบ การให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น จนถึงระดับการเรียกร้องให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

5.2.3 ตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหา

แม้ว่าจะมีความพยายามระดมคนมาร่วมชุมนุมกดดันรัฐบาล แต่คำตอบจากภาครัฐก็ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ บ่อยครั้งการชุมนุมยืดเยื้อ หรือมีการปะทะระหว่างภาครัฐกับประชาชน กว่าจะมีตัวแทนจากรัฐบาลมาพบและเจรจา และหากมีการเจรจา มักมีการตกลงการแก้ไขปัญหาระดับหนึ่งที่ไม่สามารถส่งผลได้จริง ข้อเรียกร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์โครงการพัฒนาในโครงการท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก-หินกรูด ได้รับการตอบสนองด้วยการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ที่ชาวบ้านไม่ยอมรับ และนำไปสู่ความรุนแรง ส่วนการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหานั้นๆ มักจะลงเอยด้วยการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาปัญหา แต่จากประสบการณ์การเคลื่อนไหวของหลายกรณี คณะกรรมการเหล่านี้ไม่สามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้จริง เนื่องจากไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ

การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาปัญหาเช่นนี้ ยังขึ้นอยู่กับความจริงใจของภาคการเมืองในการแก้ปัญหาอีกมาก ในกรณีสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือที่ได้ชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเดือนมีนาคม 2544 จนนายกรัฐมนตรีรับเรื่องด้วยตนเองและได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เพื่อศึกษา สรุปเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหให้ได้ข้อยุติแล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีนั้น หลังจากที่คณะกรรมการได้เห็นชอบตามผลการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหของอนุกรรมการ 8 คณะที่ตั้งขึ้นมาจากกลุ่มปัญหา นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการ กลับเลือกปฏิบัติ ทางสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือถือว่าเป็นความตั้งใจเต่่วงการแก้ไขปัญห และขาดความจริงใจ จนนำไปสู่การชุมนุมอีกครั้ง

5.2.4 ล็อบบี้เนกการเมือง

ในการผลักดันนโยบาย ไม่ว่าจะโดยกลุ่มประชาชนรากหญ้า องค์กรพัฒนาเอกชน หรือชนชั้นกลาง นักการเมืองเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการดำเนินการผลักดันประเด็นนั้นๆ ให้เกิดการปฏิบัติจริง ทำให้ในที่สุดแล้ว ภาคประชาชนที่พยายามเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะในการแก้ไขปัญหผลกระทบจากนโยบายการพัฒนา หรือในการผลักดันนโยบายและแก้ไขกฎหมาย ล้วนต้องมีการเจรจา หรือล็อบบี้เนกการเมือง โดยผ่านทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัว และทั้งการจัดเวทีหรือเสนอประเด็นให้ข้อมูลแก่นักการเมือง เพื่อให้พิจารณาประเด็นที่ประชาชนกำลังผลักดัน ให้สนับสนุนร่างกฎหมายฉบับประชาชน หรือให้ภาคประชาชนได้เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาประเด็นต่างๆ การทำงานล็อบบี้เนกการเมืองนี้ มักต้องอาศัยการสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนหรือนักวิชาการในการเข้าถึงนักการเมืองและเตรียมประเด็นนำเสนอ

5.2.5 สื่อสารกับสาธารณะ

ประกอบไปกับการเรียกร้องการแก้ไขปัญหจากภาครัฐ ภาคประชาชนยังได้พยายามที่จะสื่อสารประเด็นกับสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนร่วมรับรู้และเข้าใจประเด็นปัญหา ผ่านทางการรณรงค์ การจัดสัมมนา มีการทำข้อมูล การศึกษาวิจัย เพื่อนำมาสนับสนุนประเด็นที่ตนเสนอ และพยายามชูประเด็นว่าสิ่งที่ตนเคลื่อนไหวนั้นไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหของคนเฉพาะกลุ่ม แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ กรณีที่เห็นการสื่อสารกับสาธารณะได้ชัดเจนคือ กรณีที่ดิน ซึ่งมียุทธศาสตร์หนึ่งเป็นการเชื่อมโยงปัญหายาเสพติดเข้ากับภาคสังคมโดยรวม (กฤษฎา, 2545) โดยพยายามเสนอต่อสังคมว่ากรณีปัญหาที่ดินทำกินไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของคนในชนบทเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคนในเมืองและชนชั้นกลางด้วย การเคลื่อนไหวเพื่อการร่างกฎหมายองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภคเช่นเดียวกัน เครือข่ายองค์กรผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการเคลื่อนไหวได้พยายามเสนอความเชื่อมโยงให้สาธารณะเห็นว่าประเด็นสิทธิของผู้บริโภคนี้เป็นประเด็นร่วมกันของคนทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้หญิง เกษตรกร หรือแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามทำให้สื่อมวลชนสนใจประเด็นของตน เพราะหากสื่อมวลชนเสนอข่าว และกลายเป็นประเด็นถกเถียงในสาธารณะ รัฐบาลก็จะถูกดันให้หาทางแก้ไขปัญหในระดับหนึ่ง ส่วนในระหว่างกลุ่มผู้ประสบปัญหาคล้ายคลึงกันนั้น ก็มีการสร้างเครือข่ายพันธมิตร เพื่อเป็นแนวร่วมและแรงสนับสนุนในการเคลื่อนไหว มักมีการศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับกลุ่มอื่นๆ อันนำไปสู่ความเข้าใจและเห็นอกเห็นใจกัน และร่วมกันเคลื่อนไหวเป็นเครือข่ายต่างๆ ทั้งเครือข่ายระดับพื้นที่ของประเด็นปัญหาเดียวกัน และเครือข่ายข้ามประเด็นปัญหา

5.2.6 รัฐสร้างกลไกการมีส่วนร่วม

กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนในร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ เป็นกรณีการมีส่วนร่วมที่แตกต่างจากการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการริเริ่มของภาคประชาชนอื่นๆ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่ภาครัฐพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย และแม้การร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ จะเป็นกิจกรรมที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐอย่างดี เราก็ได้เห็นความพยายามนำนักการเมืองเข้ามาร่วมรับรู้ และร่วมสนับสนุนร่างพ.ร.บ. เพื่อเป็นการล๊อบบี้ให้ร่างพ.ร.บ.ที่ประชาชนเสนอนั้นได้รับการพิจารณา

5.2.7 คือแพ่ง

นอกจากกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่อาศัยช่องทางทั้งการกดดันและช่องทางทางการแล้ว ยังมีกลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวโดยการฟ้องต่อกฎหมายที่เห็นว่าไม่เป็นธรรม และไม่ได้ใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญในการเคลื่อนไหว

เกษตรกรในจังหวัดลำพูนได้เข้าไปยึดที่ดินที่พบว่ามี การครอบครองและออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ หลังจากที่เคยพยายามร้องเรียนกับองค์กรส่วนท้องถิ่นมาแล้วแต่ไม่ประสบความสำเร็จ ปฏิบัติการยึดที่ดินครั้งนี้ได้รับการตอบรับจากรัฐด้วยความรุนแรง มีการจับกุมเกษตรกรและตั้งวงเงินประกันจำนวนสูง ทำให้ประเด็นที่ดินกลายเป็นประเด็นในความสนใจของสาธารณะมากขึ้น ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรพันธมิตรหลายกลุ่ม ทางกลุ่มประชาชนและเอ็นจีโอที่เคลื่อนไหวเองก็ได้พยายามที่จะทำให้ประเด็นเรื่องที่ดินกลายเป็นประเด็นสาธารณะ เพื่อจะได้รับความเข้าใจจากประชาชนทั่วไปด้วย

5.2.8 คัดค้านกับองค์กรเหนือรัฐ

ในกรณีที่ประชาชนคัดค้านโครงการพัฒนาที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรการเงินระหว่างประเทศ เรายังได้เห็นความพยายามมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการคัดค้านการดำเนินโครงการกับหน่วยงานที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนโครงการนั้นๆ เช่น ชาวบ้านที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการบ่อน้ำบาดาลเสีย อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (เอทีบี) ได้เรียกร้องกับทางเอทีบี ให้ทบทวนโครงการนี้ เนื่องจากโครงการไม่เหมาะสมและมีเงื่อนไข จน

กระทรวงเอทีบีต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทบทวนโครงการ ส่วนชาวบ้านกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากการโครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ก็ได้คัดค้านกับแหล่งทุนต่างประเทศ รวมทั้งเรียกร้องผ่านทางสถานทูตเจ้าของแหล่งทุน จนแหล่งทุนบางแห่งเกิดความไม่มั่นใจและบางส่วนถอนการลงทุนออกไป

5.3 กลไกรัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้การมีส่วนร่วมจากการริเริ่มของภาคประชาชน จะเป็นกิจกรรมของภาคประชาชนที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการดำรงอยู่ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ภาคประชาชนมีความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่อยู่รอบตัว โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่รับรองเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หรือไม่ แต่บทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญก็ได้ช่วยสร้างความชอบธรรมให้การเคลื่อนไหวของประชาชน สร้างช่องทางการมีส่วนร่วมมากขึ้น และทำให้เกิดเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.3.1 ทศนคติต่อรัฐธรรมนูญ

“ก็มั่นใจ (เมื่อใช้รัฐธรรมนูญ) แต่ก็ไม่มากเท่าไร เพราะมันยังไม่พิสูจน์ได้ชัดเจนว่าเมื่อมีเรื่องแล้วอ้างรัฐธรรมนูญทุกข้อจะหยุดโครงการใหญ่หรือการกระทำของรัฐบาลได้ ยังไม่ชัดเจนได้เลย เพียงแต่เมื่อเราพูดเขาก็จะฟังและเอาไปพิจารณา แล้วถ่วงมาใหม่ ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามที่เราคาดหวัง อย่างน้อยก็พอได้ใช้ อยากจะเพิ่มเติมว่าถ้าอยากจะให้ใช้ได้จริง ถ้าส่วนไหนยังไม่ออกกฎหมายลูกก็ต้องออก ต้องผลักดันในส่วนนี้ได้ก็จะเกิดประโยชน์กับประชาชน”

(จินตนา แก้วขาว แกนนำคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้า อ.บ้านกรูด จ.ประจวบคีรีขันธ์)

“(การใช้ที่อ้างรัฐธรรมนูญ) มันไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย นี่คือความจริง คือ เราไปอ้างกับที่ไหน ว่าโครงการนี้ต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีผลกระทบต่อเรา มันมีอีกมาตราคือ มาตรา 49 ชุมชนมีสิทธิที่จะเลือกวิถีชีวิตและการดำรงชีวิตของตัวเองได้ เราอ้างไปมันก็ไม่ให้สิทธิเราในการใช้ เมื่อเราอ้างไปมันบอกว่าโครงการนี้มันเกิดก่อนปี 2540 มันอ้างเหมือนกับว่า โครงการนี้มันทำถูกกฎหมายฉบับอื่นๆ แล้วที่บอกว่ากฎหมายใดก็ตามที่ขัดต่อ รธน. (มาตรา 6) มันก็ผิด มันก็ไม่สนใจ คือ ถึงแม้ว่ามันจะเขียนไว้ แต่ในทางปฏิบัติมันไม่ได้ มันอยู่ที่ว่าใครเป็นคนถือรัฐธรรมนูญ ถ้าคนมีอำนาจเป็นคนถือรัฐธรรมนูญ มันก็จะใช้ได้”

(ดาวลย์ จันทรหัสดี แกนนำคัดค้านโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ)

“รัฐมักจะใช้รัฐธรรมนูญเฉพาะที่เป็นประโยชน์ต่อเขา เช่น จะบอกว่าการชุมนุมเป็นสิทธิที่ทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย อย่าทำลายทรัพย์สินทางราชการ ส่วนใหญ่รัฐจะอ้างแบบนี้ แต่พอชาวบ้านบอกว่ารัฐทำผิดรัฐธรรมนูญ รัฐก็ไม่ยอมพูดถึงเรื่องรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนที่รัฐธรรมนูญเข้าข้างชาวบ้าน รัฐบาลไม่สนใจ”

(สุไลมาน หมัดยูโซ๊ะ แกนนำคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย มาเลย์)

ประเด็นปัญหาผลกระทบจากการพัฒนาส่วนมากเกิดขึ้นมาก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหามานับแต่ช่วงนั้น การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากประชาชนจะได้ใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญเป็นช่องทางในการเคลื่อนไหว และใช้สร้างเงื่อนไขที่ช่วยเสริมการเคลื่อนไหวได้แล้ว ภาคประชาชนยังมีความหวังว่ารัฐธรรมนูญน่าจะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เช่น รัฐบาลอาจจะชะลอการดำเนินโครงการพัฒนาหลังจากที่ประชาชนคัดค้าน รวมทั้งช่วยให้ความมั่นใจกับภาคประชาชนมากขึ้น

สำหรับประชาชนระดับรากหญ้า แม้จะมีความหวังในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ยังติดเงื่อนไขหลายประการ โดยเฉพาะในการตอบสนองจากภาครัฐที่มักอ้างว่าโครงการหรือนโยบายพัฒนาเหล่านี้เกิดขึ้นก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ หรือรัฐอ้างกฎหมายเก่าที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้ แม้เมื่อไม่มีข้อบังคับใดที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ การจะทำให้รัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ก็ยังคงต้องการกฎหมายลูกที่ออกมารองรับ ซึ่งปัจจุบันยังขาดกฎหมายลูกอีกมาก ทำให้ไม่สามารถใช้รัฐธรรมนูญได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ยังมีการใช้กลไกต่างๆ ของรัฐธรรมนูญโดยนักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ ในส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อตน เช่น ในการถอดถอนนักการเมือง ภาคประชาชนจึงเห็นว่า การจะใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดประโยชน์นั้น ขึ้นอยู่กับคนใช้ หากผู้ที่ใช้เป็นผู้ที่มีอำนาจ รัฐธรรมนูญที่ถูกอ้างก็จะช่วยคนๆ นั้นได้มาก ต่างจากการใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนรากหญ้า ที่ต้องใช้กระบวนการเคลื่อนไหวอื่นๆ ประกอบการใช้รัฐธรรมนูญด้วย

5.3.2 การอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อความชอบธรรมในการรวมกลุ่มเคลื่อนไหว

“เริ่มชุมนุมครั้งแรกที่บ้านกรูดแล้วตำรวจสกัดไม่ให้ชาวบ้านไปฟัง (ปี 40) ที่นี้เรารู้สึกโมโห เพราะชาวบ้านมีสิทธิ์ชุมนุมได้ ก็เปิดดูและได้รู้ว่าเป็นมาตรา 44 ก็อ้างกับตำรวจ เป็นมาตราแรกเลยที่ใช้ ดันกับตำรวจ ในที่สุดตำรวจก็ไม่กล้า อันนี้แหละที่เราใช้แล้วได้เปรียบ อันนี้ใช้ได้ เพราะเราบอกว่าเราชุมนุมอย่างสงบไม่มีอาวุธ แล้วตำรวจก็ต้องปล่อย”

(จินตนา แก้วขาว แกนนำคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้า บ่อนอก)

การใช้รัฐธรรมนูญที่บ่อยที่สุดคือ การอ้างรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับประเด็นการเคลื่อนไหวและยุทธวิธีของตน มาตราที่ถูกใช้อ้างกันบ่อยครั้งคือ มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ มาตรา 45 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกัน หากเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาวิถีชีวิตที่มีอยู่เดิม ประชาชนมักจะอ้างถึงมาตรา 46 ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการอนุรักษ์วัฒนธรรมและภูมิปัญญาของตน และในทำนองเดียวกัน หากเป็นการเคลื่อนไหวที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ก็จะมีอ้างถึงมาตรา 56 รัฐและชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

ต้องมีการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม มาตรา 59 การทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินโครงการที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตประชาชน การอ้างมาตราตามรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีความมั่นใจในการเคลื่อนไหวมากขึ้นว่าเป็นการกระทำที่ชอบธรรม แต่ทั้งนี้ การอ้างรัฐธรรมนูญก็ยังไม่ได้เป็นสิ่งที่รับรองได้ว่ารัฐบาลจะปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้จริง

5.3.3 การผลักดันกฎหมายลูกตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ในบางกรณี ประชาชนได้อ้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเก่าหรือบัญญัติกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกัน โดยมากแล้วจะเป็นการติดตามการออกกฎหมายเพื่อการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็นผลตามประเด็นที่ประชาชนได้พยายามผลักดันให้มีการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่ช่วงการร่างรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 40 กับกฎหมายจัดสรรคลื่นความถี่ มาตรา 57 “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง” กับการผลักดันการก่อตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภค การอ้างมาตรา 46 เรื่องสิทธิชุมชนกับการผลักดัน พ.ร.บ.ป่าชุมชน เป็นต้น

5.3.4 มาตรา 170 กับการเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญมาตรา 170 ที่บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา เป็นกลไกหนึ่งที่ภาคประชาชนได้ใช้ค่อนข้างมาก เพื่อเสนอร่างกฎหมายฉบับประชาชนที่รับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เห็นได้จากการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับ มีทั้งที่เป็นการเสนอกฎหมายใหม่ และการเสนอร่างพ.ร.บ.ภาคประชาชนคู่ขนานไปกับร่างของรัฐบาล

ทว่า การใช้กลไกรัฐธรรมนูญตามมาตรา 170 นี้ ภาคประชาชนก็ยังประสบปัญหาหลายประการ ในหลายกรณี รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ภาคประชาชนรวบรวมมาไม่สมบูรณ์ หรือไม่ถูกต้องครบถ้วน ทำให้ต้องมีการกลับไปรวบรวมรายชื่อมาใหม่ เช่น ในกรณีการผลักดันร่างกฎหมายจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ ที่สภาเครือข่ายผู้ป่วย จากการทำงานต้องกลับมารวบรวมรายชื่อเพิ่มเติมให้สมบูรณ์ และที่สุดก็ไม่สามารถทำได้ทันเวลา รัฐสภาจึงจำหน่ายเรื่องทิ้งไปในที่สุด นอกจากนี้ ระเบียบกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อบางประการ ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับรากหญ้า เช่น การที่กำหนดให้ต้องแนบสำเนาบัตรประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในหมู่ผู้ใช้แรงงานที่มาทำงานต่างถิ่น และเกษตรกรในชนบทที่ไม่มีเครื่องถ่ายเอกสาร (วรวิทย์, 2545)

ปัญหาสำคัญของการใช้รัฐธรรมนูญมาตรา 170 โดยภาคประชาชน คือ การไม่สามารถรับรองได้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอขึ้นนั้นจะผ่านการพิจารณาของสภาฯ กรณีการร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของปัญหานี้ แม้ว่าจะมีการเคลื่อนไหวผลักดันมานานนับสิบปี รวมทั้งได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นคณะ

กรรมการกับภาครัฐ แต่เมื่อเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว วุฒิสภากลับไม่ผ่านหลักการสำคัญๆ ในร่างกฎหมาย

ที่น่าสนใจคือ ในบางกรณีมีการใช้การรณรงค์เพื่อหาผู้ร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เป็นส่วนหนึ่งในการให้ความรู้และรณรงค์แก่ประชาชนทั่วไปด้วย เช่น กรณีการผลักดันร่างพร.บ.ชุมชนแออัด ที่มีความพยายามรวบรวมรายชื่ออยู่เป็นเวลานาน แต่ก็ทำได้ค่อนข้างช้า เพราะใช้เป็นการจัดการศึกษาแก่ประชาชนไปด้วย

5.3.5 มาตรา 58 สิทธิในการรับรู้ข้อมูลสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จะรองรับสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชนได้ใช้เพื่อหาข้อมูลมาประกอบการเคลื่อนไหวของตน เช่น เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสของโครงการ บ่อยครั้งมักจะไม่ได้รับข้อมูลข่าวสาร หรือได้รับข้อมูล แต่ไม่ครบถ้วน ประชาชนที่คัดค้านโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียที่ อ.คลองด่าน จ.สมุทรปราการ ต้องฟ้องร้องศาลปกครอง เพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมตามที่ต้องการ

ในทางปฏิบัติ ผู้ที่มีความสามารถในการเข้าถึงการขอข้อมูลข่าวสารมากกว่า มักจะเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีทักษะในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานราชการมากกว่า สำหรับประชาชนรากหญ้า มักจะหวังพึ่งข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ประกอบเป็นหลัก เช่น จากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ประสานงานด้วย จากสื่อมวลชนที่มีความสนใจและเข้าใจประเด็นปัญหาจากนักวิชาการ หรือจากผู้ที่ไม่ประสงค์ออกนาม โดยประชาชนจะมีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลระดับหนึ่งก่อนนำมาใช้

5.3.6 คณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภา

ประชาชนค่อนข้างยอมรับและมีความหวังกับวุฒิสภา เห็นได้จากความพยายามที่จะใช้กลไกของวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเสนอความเห็นต่อรัฐบาล โดยการให้วุฒิสภาลงพื้นที่ หรือศึกษากรณีความขัดแย้ง หรือให้จัดทำกรับฟังความเห็นของประชาชน รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะกรรมการหรือที่ปรึกษาคณะกรรมการสิทธิการ เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ภาคประชาชนได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการร่างกฎหมายในหลายกรณีการผลักดัน เช่น ในการร่างพร.บ.ป่าชุมชน ตัวแทนจากภาคประชาชนที่เสนอห้าหมื่นชื่อในการเสนอร่างกฎหมาย ได้เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยสามคน และเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการอีกด้วย

แม้ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารในการใช้กลไกของวุฒิสภา แต่ก็ยังไม่สามารถก้าวไปถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ เนื่องจากไม่มีกระบวนการใดๆ ที่จะรับรองได้ว่า กฎหมายที่ประชาชนเสนอจะได้รับการรับรองจริง แม้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการร่าง และได้ทำงานร่วมกับกรรมาธิการของวุฒิสภาแล้ว เช่น ในกรณีร่างพ.ร.บ.ป่าชุมชนที่ไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในมาตราหลัก แม้จะมีการผลักดันเป็นระยะเวลายาวนาน และคณะกรรมการการของวุฒิสภาก็มีความเห็นสอดคล้องกับการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน

5.3.7 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประชาชนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในหลายกรณี เพื่อให้ตรวจสอบว่าโครงการพัฒนาของรัฐ หรือกฎหมายเกาบางฉบับ มีการละเมิดสิทธิของประชาชนหรือไม่ โดยส่วนมากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะได้ลงไปศึกษากรณีปัญหา และมีข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล แต่แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมักจะมีความเห็นสอดคล้องกับประเด็นของภาคประชาชน แต่ความคิดเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เสนอต่อรัฐบาล ก็ไม่มีผลในการบังคับใช้ เช่น ในกรณีการคัดค้านโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย

5.3.8 ศาลรัฐธรรมนูญ

ประชาชนใช้ศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐบาลนำกฎหมายเก่าที่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาบังคับใช้กับประชาชน กลุ่มประชาชนที่เคลื่อนไหวผลักดันเรื่องนั้นๆ จึงยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น เครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทยจะให้สภานายความเป็นตัวแทนในการฟ้อง เพื่อตีความว่า พ.ร.บ.สุรา พ.ศ. 2493 ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

5.3.9 ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นช่องทางหนึ่งที่ภาคประชาชนได้ใช้กระบวนการฟ้องร้อง เพื่อให้พิจารณา ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ แต่ประชาชนระดับรากหญ้าไม่ได้ใช้ช่องทางศาลปกครองมากนัก รวมทั้งยังมีความไม่มั่นใจว่าศาลปกครองจะเป็นอิสระจริงหรือไม่ ในกรณีการจัดตั้งสถานีวิจัยชุมชนโดยชาวบ้านได้อ้างสิทธิตามมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ทางกรมประชาสัมพันธ์ออกหนังสือสั่งระงับการออกอากาศโดยอ้างกฎหมายวิทยุโทรทัศน์ฉบับ พ.ศ. 2498 ชาวบ้านปฏิเสธไม่ทำตามคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าคำสั่งกรมประชาสัมพันธ์จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 แต่ก็สั่งเลที่จะยื่นร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่ง เนื่องจากไม่มั่นใจว่าศาลปกครองจะดำเนินการวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลางหรือและเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง (สุริยะใส, 2545)

5.4 ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชน

จากปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เราสามารถแบ่งยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมได้ดังนี้

5.4.1 การใช้ระบบตัวแทน

ตัวแทนในระบบนิติบัญญัติ เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนมักจะใช้ควบคู่ไปกับการเรียกร้อง เนื่องจากนักการเมืองจะเป็นผู้ตัดสินใจท้ายสุดในประเด็นต่างๆ ประชาชนจึงพยายามกดดันให้นักการเมืองออกมาแก้ไขปัญหา นอกจากนี้ ภาคประชาชนยังมีส่วนร่วมผ่านทางกลไกกรรมการของสภา โดยผลักดันให้มีการพิจารณาประเด็นที่ตนกำลังเคลื่อนไหว

ในระดับท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจในประเด็นปัญหาที่ประชาชนกำลังเคลื่อนไหว ก็จะเป็นฐานสำคัญฐานหนึ่งของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนในบางกรณีพยายามส่งตัวแทนเข้าไปในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหวังว่าจะสามารถเป็นเสียงหนึ่งในการแก้ไขปัญหาของกลุ่มตน เช่น ชาวบ้านที่คัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก บ้านกรูด ได้ส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น (อบต.-บ่อนอก และเทศบาล-บ้านกรูด) เพื่อสร้างความชอบธรรมในการคัดค้านโรงไฟฟ้าด้วย แต่ทั้งนี้ การมีตัวแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะส่งผลต่อการเคลื่อนไหว แต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจดำเนินโครงการ ซึ่งเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลางมากนัก

5.4.2 ร่วมเป็นภาคีกับรัฐ

ในหลายกรณี ประชาชนเข้าร่วมเป็นภาคีกับรัฐเพื่อการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจ แต่ในหลายกรณีความเคลื่อนไหวที่ผ่านมา การร่วมเป็นภาคีกับรัฐมักไม่ใช่ยุทธศาสตร์ที่ประสบความสำเร็จนัก เช่น ในการผลักดันการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ โดยคณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของคนงาน ที่ทำงานร่วมกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในการร่างพ.ร.บ. และในการผลักดันของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีการตรากฎหมายองค์กรอิสระผู้บริโภค ตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญ ที่ทำงานร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ความพยายามมีส่วนร่วมทั้งสองกรณีกลับลงเอยด้วยการที่หน่วยงานของรัฐที่ร่วมกันทำงานมาเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดกับการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่ภาคประชาชนต้องการ ทำให้สิ่งที่ประชาชนในทั้งสองเครือข่ายต้องการไม่สามารถบรรลุผลได้จริง และต้องหันไปใช้ช่องทางอื่นๆ เช่น เจรจาليبกับพรรคการเมือง และแสวงหาพันธมิตรต่างๆ ในการผลักดันต่อไป

ยุทธศาสตร์การเป็นภาคีกับรัฐ มักจะเป็นผลได้ก็ต่อเมื่อกลุ่มประชาชนเป็นกลุ่มที่มีความเป็นเอกภาพ มีทรัพยากรเป็นที่แลกเปลี่ยนกับรัฐได้ ไม่เป็นประเด็นที่มิใคร่มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะหากเป็นประเด็น

ที่สอดคล้องกับวาระของรัฐบาลอยู่แล้วประชาชนก็มีส่วนร่วมได้มากขึ้น เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ประชาชนรากหญ้าที่เรียกร้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนที่เป็นอยู่นั้น ไม่ค่อยได้รับความสนใจจากรัฐ และจำต้องให้กลวิธีต่างๆ ในการเรียกร้องให้รัฐบาลให้ความสนใจกับปัญหาของตน ภาคธุรกิจกลับได้รับการเอื้ออำนวยความสะดวกจากรัฐบาลเป็นอย่างดีในการเข้าพบปรึกษาหารือ และในการผลักดันนโยบายทางเศรษฐกิจต่างๆ โดยมีช่องทางในการพบปะอย่างเป็นทางการและเปิดกว้าง

5.4.3 ตัดสินใจแทนรัฐ

ภาคประชาชนได้พยายามที่จะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในแนวนโยบายหรือโครงการพัฒนาที่จะส่งผลกระทบต่อตนเอง และไม่ยอมเป็นผู้รับผลจากการตัดสินใจของภาครัฐที่ดำเนินการไปโดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกต่อไป

5.4.4 ทำประเด็นให้เป็นประเด็นสาธารณะ

สิ่งสำคัญทั้งต่อการผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย และการแก้ไขปัญหาลักษณะที่พัฒนา คือ ความเข้าใจจากสาธารณะ อันจะเป็นสิ่งสนับสนุนสำคัญต่อการเคลื่อนไหวและจะส่งต่อการตัดสินใจของรัฐในที่สุด

5.4.5 ปกครองตนเอง

ในขณะที่การรื้อการแก้ไขปัญหจากรัฐ หรือการผลักดันนโยบายและเสนอ/แก้ไขกฎหมาย เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้เวลานานกว่าจะเห็นผล ประชาชนส่วนหนึ่งได้หาทางแก้ไขปัญหาลักษณะของตนเอง โดยไม่รอพึ่งการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ในภาคใต้ กลุ่มเกษตรทางเลือก เบี้ยกุดชุม

5.5 การใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนกลุ่มต่างๆ

กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ มีประชาชนที่เข้าร่วมและใช้รัฐธรรมนูญสี่กลุ่มหลัก ซึ่งมีประเด็นการมีส่วนร่วมและการเข้าถึงรัฐธรรมนูญต่างกันไป

5.5.1 ประชาชนรากหญ้า

ประชาชนรากหญ้ามักเป็นผู้ที่เดือดร้อนจากปัญหาการพัฒนา และเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาผลกระทบ ซึ่งเป็นปัญหาซับซ้อนทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร เศรษฐกิจ และสังคม

ประชาชนมักจะเคลื่อนไหวโดยการประสานเครือข่าย ทั้งเครือข่ายพื้นที่ และเครือข่ายปัญหา เพื่อที่จะได้มีพลังในการเคลื่อนไหวมากขึ้น เราจึงได้เห็นการก่อเกิดเครือข่ายหลากหลายที่ร่วมกันเคลื่อนไหวเพื่อประเด็นของกลุ่มคนชายขอบ เช่น เครือข่ายสลัมสี่ภาค ที่เป็นการประสานระดับประเทศของกลุ่มสลัมเพื่อแก้ไขปัญหาการถูกไล่รื้อ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ ประสานเครือข่ายประเด็นปัญหา 8 ประเด็นของภาคเหนือ หรือเครือข่ายระดับชาติที่รวมหลากหลายปัญหาอย่างสมัชชาคนจน ส่วนในกรณีที่ไม่ได้มีการประสานเครือข่ายเคลื่อนไหวกับกลุ่มเคลื่อนไหวอื่น ก็มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เช่น กลุ่มคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าที่บ่อนอก และหินกรูด จ. ประจวบคีรีขันธ์ ที่ไม่ได้ประสานเป็นเครือข่ายร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มอื่นๆ แต่ได้ไปศึกษาดูงานแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในหลายพื้นที่

การเคลื่อนไหวของชาวบ้านส่วนมาก มีองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) เข้ามาเกี่ยวข้องคอยให้ความช่วยเหลือด้านข้อมูล การสื่อสารกับองค์กรภายนอก และการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ โดยมีบทบาทมากน้อยต่างกันไปในแต่ละกรณี บทบาทของเอ็นจีโอนี้ มักจะถูกมองจากภาครัฐว่า เป็นผู้ที่ยูงชาวบ้าน ก่อให้เกิดความรุนแรง ในขณะที่ชาวบ้านมองว่านักพัฒนาองค์กรเอกชนทำหน้าที่เป็น “พี่เลี้ยง” ที่ช่วยให้การเคลื่อนไหวของชาวบ้านมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่การตัดสินใจยังคงอยู่กับชาวบ้านเอง

5.5.2 องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ)

นอกจากจะมีบทบาทเป็นพี่เลี้ยงแล้ว เอ็นจีโอยังได้มีบทบาทเป็นแกนนำในการเรียกร้องเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมหลายประเด็น โดยเฉพาะในการผลักดันกฎหมายและนโยบาย เช่น เครือข่ายเอ็นจีโอที่ทำงานด้านสื่อได้เคลื่อนไหวเรื่องมาตรา 40 กับการจัดสรรคลื่นความถี่วิทยุ โดยแบ่งคณะทำงานออกเป็นสองส่วน คือ คณะทำงานติดตามมาตรา 40 และคณะทำงานสื่อภาคประชาชน มุ่งผลักดันให้กลไกตามรัฐธรรมนูญมาตรา 40 เป็นไปตามเจตนารมณ์และเพื่อประชาชน เครือข่ายเอ็นจีโอด้านการศึกษา เคลื่อนไหวเพื่อการปฏิรูปการศึกษา สหพันธ์องค์กรผู้บริโภคที่เป็นเครือข่ายของเอ็นจีโอที่ทำงานด้านการคุ้มครองผู้บริโภค และส่งเสริมสิทธิ รวม 30 องค์กร เคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57

ในกรณีการเคลื่อนไหวของเอ็นจีโอเป็นการต่อสู้นับฐานข้อมูลเชิงวิชาการ และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะในวงกว้าง โอกาสที่การผลักดันจะประสบความสำเร็จก็จะมีสูงไปด้วย เช่น กรณีคัดค้านการจดทะเบียนสิทธิบัตรพันธุ์ข้าวหอมมะลิ กรณีการคัดค้านกองทุนสนับสนุนการรักษาป่าจากอเมริกา การคัดค้านและการผลักดันการแก้ไขกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ

5.5.3 ขนชั้นกลาง

ชนชั้นกลางส่วนมากได้ใช้รัฐธรรมนูญในการตรวจสอบหรือแสดงความคิดเห็นต่อภาครัฐ บทบาทของชนชั้นกลางที่เราได้เห็นในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม คือ การสนับสนุนและคัดค้านร่าง

พ.ร.บ. คณะสงฆ์ การผลักดันกฎหมายตามพ.ร.บ. ปฏิรูปการศึกษา การมีส่วนร่วมในการร่างพ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากประเด็นการมีส่วนร่วมของชนชั้นกลางไม่ได้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐ เราจึงพบว่าภาครัฐให้ความสนใจและตอบรับเป็นอย่างดีของการเคลื่อนไหวของคนกลุ่มนี้

5.5.4 นักธุรกิจ

การเคลื่อนไหวของนักธุรกิจในการผลักดันนโยบายมักไม่เป็นประเด็นสาธารณะ เนื่องจากมีการจัดความสัมพันธ์กับภาครัฐค่อนข้างลงตัว เช่น การเข้าพบรัฐบาลโดยตรง หรือมีการให้การสนับสนุนแก่พรรคการเมือง การทำงานผ่านกลไกร่วม ยกเว้นนักธุรกิจรายย่อยที่ต้องรณรงค์ร่วมกับสังคมในวงกว้าง เช่น กรณีผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับร้านค้าปลีก

ตารางที่ 5-2 ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ กับการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญ

ผู้มีส่วนร่วม	ประเด็น	การใช้รธน.	วิธีการ/ยุทธศาสตร์	ความตึงเครียด
ประชาชนรากหญ้า	แก้ไขผลกระทบจากการพัฒนา (ท่อก๊าซ ที่ดิน โรงไฟฟ้า เขื่อน ชุมชนแออัด โรงบำบัดน้ำเสีย สุราพื้นบ้าน)	- อ้างอิงสิทธิในการมีส่วนร่วม - ใช้ผ่านเอ็นจีโอ	ผลักดัน กดดัน ลobbies ดื้อแพ่ง	เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากร ความอยู่รอด และเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับรัฐ จึงมีความตึงเครียดสูง
เอ็นจีโอ	ผลักดันนโยบาย (ปฏิรูปสื่อ คุ้มครองผู้บริโภค สถาบันความปลอดภัยฯ พ.ร.บ. แร่)	- ผลักดันนโยบายให้เป็นจริงตามรัฐธรรมนูญ - ตรวจสอบภาครัฐ	- ร่วมมือกับรัฐ - รณรงค์สื่อสารวงกว้าง	ส่วนมากจะมีความตึงเครียด โดยเฉพาะกรณีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรและผลประโยชน์
ชนชั้นกลาง	ผลักดันนโยบาย (พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ร.บ. การศึกษา พ.ร.บ. สุขภาพ)	- อ้างสิทธิในการมีส่วนร่วม	- ร่วมมือกับรัฐ	ไม่มีความตึงเครียดโดยเฉพาะหากเป็นฐานเสียงของรัฐบาล
นักธุรกิจ	ผลักดันนโยบาย	ไม่ได้ใช้เนื่องจากมีช่องทางในการเข้าถึงผู้บริหารประเทศอยู่แล้ว	ร่วมมือกับรัฐ	ไม่มี

5.6 การพยายามมีส่วนร่วมของภาคประชาชนกับความรุนแรง

ความพยายามมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น มีวิธีการและการแสดงออกที่แตกต่างกันไปตามประเด็นและกลุ่มประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วม และปัจจัยเหล่านี้ก็ส่งผลต่อการตอบสนองจากภาครัฐด้วยเช่นกัน จากปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เราจะพบว่าแม้รัฐธรรมนูญจะมีช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น แต่บ่อยครั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความรุนแรง ไม่เพียงในการแสดงออกโดยการชุมนุม ประท้วง การยึดถือหรือการเลือกปฏิบัติที่ล่อแหลมต่อกฎหมายของภาคประชาชนเท่านั้น แต่ในการตอบสนองของภาครัฐที่มีการกระทำที่ตอบที่รุนแรงต่อความพยายามมีส่วนร่วมของภาคประชาชนด้วยเช่นกัน

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความรุนแรงของการมีส่วนร่วม คือ ประเด็นปัญหาและการมีส่วนได้ส่วนเสียของประเด็นปัญหา เราสังเกตได้ว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางทรัพยากร ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความอยู่รอดของประชาชน และเป็นประเด็นปัญหาที่มีมายาวนาน แก้ไขได้ยาก มักจะเป็นประเด็นปัญหาที่มีความรุนแรงค่อนข้างสูง ประชาชนเลือกที่จะใช้ทุกวิถีทางในการเคลื่อนไหว ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ด้วยเห็นว่าจะต้องทำเพื่อชีวิตรอด และพยายามที่จะเป็นผู้ตัดสินใจเอง ในขณะเดียวกัน ความขัดแย้งเรื่องทรัพยากรและสิทธิชุมชน เป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และเป็นสิ่งที่มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียด้วยค่อนข้างมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือกรณีความรุนแรงในการเคลื่อนไหวคัดค้านโครงการพัฒนาต่างๆ ที่มักมีการปะทะกันระหว่างกลุ่มประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งมีการลอบทำร้ายผู้นำการชุมนุมหลายครั้ง ชาวบ้านที่เคลื่อนไหวเรื่องเหล้าพื้นบ้านโดยวิธีการดื้อแพ่ง ก็ถูกจับกุมดำเนินคดี อีกกรณีหนึ่งคือ การเข้ายึดที่ดินที่ จ.ลำพูน ซึ่งเป็นการกระทำที่ล่อแหลมต่อกฎหมาย มีการจับกุมชาวบ้าน การใช้มาตราทางสังคมของภาครัฐในการประณามผู้ที่เข้าบุกเบิกที่ดิน

ส่วนในประเด็นที่ยังไม่สามารถระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียชัดเจนภาครัฐและประชาชนมักจะมีความร่วมมือกันในระดับหนึ่ง ทำให้ไม่มีความขัดแย้งกันเกิดขึ้น โดยเฉพาะหากกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐ หรือเข้าสู่กระบวนการที่มีอยู่แล้ว และเนื้อหาไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง เช่น ในกรณีการร่างพ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ หรือแม้หากเป็นกรณีที่มีความเห็นแตกต่าง เช่น การเคลื่อนไหวเรื่องร่างพ.ร.บ.คณะสงฆ์ ที่มีทั้งกลุ่มสนับสนุนและคัดค้าน มีการชุมนุมเรียกร้อง แต่ก็ไม่มี ความรุนแรงอื่นใดเกิดขึ้น เป็นเพราะประเด็นที่เรียกร้องนั้นไม่ท้าทายความคิดคนในสังคม ทำให้รัฐมีการตอบสนองและหาทางประนีประนอมด้วยดี

บทบาทของเอ็นจีโอก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความรุนแรงของการมีส่วนร่วม เนื่องด้วยเอ็นจีโอได้เข้าไปมีบทบาทในแทบทุกการเคลื่อนไหวของประชาชนระดับรากหญ้า แม้จะในเพียงบทบาทการสนับสนุนข้อมูลและการประสานงานกับองค์กรภายนอก แต่เอ็นจีโอก็เป็นผู้ที่ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการต่อสู้ต่างๆ และเสริมความมั่นใจให้ชาวบ้านมากขึ้น ทำให้ชาวบ้านเลือกช่องทางการ

ต่อสู้ที่มียุทธศาสตร์การแย่งชิงพื้นที่สาธารณะและพื้นที่ในสื่อ ความพยายามที่จะสร้างให้ประเด็นเป็นการถกเถียงในสาธารณะและการเพิกเฉยจากภาครัฐ ทำให้การเคลื่อนไหวบางครั้งเข้าข่ายรุนแรง ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจในการตัดสินใจของเอ็นจีโอในการเคลื่อนไหวของชาวบ้านในบางกรณียังเป็นที่ถูกตั้งคำถามว่าประชาชนเป็นผู้เลือกยุทธศาสตร์หรือยุทธวิธีนั้นๆ เองจริงหรือไม่

5.7 สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น เกิดจากความคาดหวังของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะหลังจากที่รัฐธรรมนูญปี 2540 บังคับใช้ ทำให้ประชาชนมีความหวังและพยายามเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งผ่านทางการใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ และช่องทางไม่เป็นทางการต่าง ๆ แต่โดยส่วนมากแล้วประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ในเพียงระดับของการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือการเสนอข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยที่เกิดจากการริเริ่มของภาคประชาชนเองที่จะเรียกร้องสิทธิในการมีส่วนร่วมเหล่านี้ และได้เคลื่อนไหวในทุกรูปแบบ โดยอ้างความชอบธรรมตามสิทธิที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีน้อยกรณีที่ประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมถึงระดับการร่วมตัดสินใจในเชิงนโยบาย และไม่มีกรณีใดที่ประชาชนได้เป็นผู้ตัดสินใจด้วยตัวเองเลย

การที่ภาครัฐตัดสินใจดำเนินโครงการหรือนโยบายใดๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่เริ่มแรกเช่นนี้ นำไปสู่ความรุนแรงรูปแบบต่างๆ ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน แม้ประชาชนจะพยายามเสนอแนวทางนโยบายที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตไว้ในข้อเรียกร้องและร่างกฎหมายฉบับประชาชน แต่ก็ยังติดขัดอยู่กับภาคการเมือง ที่เป็นผู้มีบทบาทสำคัญและเป็นผู้ตัดสินใจในท้ายที่สุด ทำให้ไม่ว่าจะในการเคลื่อนไหวทางช่องทางใด ภาคประชาชนจะต้องกลับมาใช้การเมืองแบบเก่า การเจรจาต่อรองกับนักการเมือง ประกอบด้วยทั้งสิ้น ด้วยมุ่งหวังว่าจะประเด็นของตนจะได้รับการดำเนินการอย่างแท้จริง

6

ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชน

6.1 ต้นทุนการมีส่วนร่วมสูงและระดับปัญหาความขัดแย้ง

การแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่นี้ มีปรากฏการณ์ที่การมีส่วนร่วมขยายพรมแดนออกไปสู่นาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เช่น กรณียึดที่ดิน จ.ลำพูน การปิ่นทำเนียบของผู้ชุมนุมกลุ่มต่างๆ จนเกิดเส้นแบ่งระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกับนาธิปไตยอาจจะเบาบางลงทุกที การปฏิเสธกฎหมายและการไม่ยอมรับกฎเกณฑ์น่าจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมหรือการสะท้อนความต้องการให้มีการแก้ไขปัญหามิมีประสิทธิภาพ และไม่อาจฝ่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เป็นธรรมได้

6.1.1 ต้นทุนในการมีส่วนร่วมสูง

การพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนต้นทุนทั้งหมดตกอยู่กับผู้ผลักดัน ทั้งนี้เนื่องจากกรอบของกฎหมายที่ทำให้มีรายละเอียดซับซ้อน กรณีการล่ำรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย เช่น การถ่ายสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านหรือค่าใช้จ่ายในการรณรงค์รวบรวมรายชื่อประชาชน ซึ่งนอกจากจะใช้ต้นทุนสูงแล้วยังทำให้ยุ่งยากด้วย

การมีส่วนร่วมไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากต้นทุนทางสังคมสูงเกินไป เมื่อประเมินจากระดับปัญหาความขัดแย้งที่ไม่มีทางออก และการสูญเสียของภาคประชาชน และศรัทธาต่อระบอบประชาธิปไตย เช่น กรณีการเข้าชื่อเสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชนแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้ยาวนานและลงเอยด้วยปลายทางที่เป็นการเมืองแบบเก่าและอาจไม่ได้รับการพิจารณาในที่สุด ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นคือ ความเสื่อมศรัทธาของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยทั้งแบบมีส่วนร่วมและแบบตัวแทน อาจนำไปสู่การดื้อแพ่งและการไม่เคารพกฎหมายตามมา¹

¹ ปัจจุบันพบว่าแนวทางการดื้อแพ่งหรือการไม่เคารพและปฏิเสธกฎหมาย แนวทางดังกล่าวได้ถูกกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวมากขึ้น ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการสรุปบทเรียนของกลุ่มเคลื่อนไหวว่าเนื่องจากการอ้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกฎหมายและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการปฏิบัติหรือความสนใจจากภาครัฐ นั่นเอง

นอกจากนั้นการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องสำคัญนั้น ต้องอาศัยการชุมนุมเคลื่อนไหวกดดันซึ่งประชาชนในส่วนที่ได้รับความกระทบหรือมีปัญหานั้นส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างที่จะยากจน

6.1.2 ความเสี่ยง

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐส่วนใหญ่มักจะมีข้อขัดแย้งกับหน่วยงานราชการหรือบริษัทธุรกิจเอกชนที่ได้รับสัมปทาน ทำให้เกิดการข่มขู่คุกคาม รวมทั้งหมายเอาชีวิต ทำให้การมีส่วนร่วมตกอยู่ในความเสี่ยงและนอกจากนั้นก็ก่อให้เกิดการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย

ทั้งนี้การใช้กฎหมายดำเนินคดีกับการชุมนุมการเรียกร้องของประชาชน เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและบางกรณีร่วมกับนายทุนในพื้นที่ดำเนินคดีกับประชาชน การใช้กฎหมายมีหลายระดับเช่น การออกหมายจับแกนนำ การแจ้งจับ การฟ้องร้องคดี การไม่ให้ประกันตัว การตั้งเงินประกันสูง โจทก์ที่ฟ้องร้องมักเป็นหน่วยงานของรัฐ อัยการจังหวัด กรมป่าไม้ หน่วยงานราชการที่เป็นหน่วยงานที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและนโยบาย ระเบียบปฏิบัติ ในกรณีความขัดแย้งมากกว่าการนำเรื่องมาฟ้องร้องหาความยุติธรรมกับศาล

เนื่องจากผู้ต้องหาส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านเมื่อชาวบ้านหมดสิ้นหนทางในการเรียกร้องตามกระบวนการจากระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด จึงดำเนินการเรียกร้องกดดันรัฐบาลโดยการชุมนุม แต่มักถูกหมายจับและถูกดำเนินคดี ศาลและอัยการ รวมทั้งตำรวจในท้องที่ดำเนินการอย่างรวดเร็วในการออกหมายสั่งฟ้อง จับกุม ดำเนินคดี แก่กลุ่มชาวบ้านในข้อหาต่างๆ ได้แก่การขัดขวางเจ้าพนักงาน การดูหมิ่น/หมิ่นประมาทเจ้าพนักงาน การมั่วสุมทำให้เกิดความวุ่นวาย การกีดขวางทางสาธารณะ การร่วมกันกระทำความผิดหรือวิธีอื่นใดอันเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ การกระทำให้เป็นช่องโหว่ การสมคบเพื่อกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง การกระทำการเป็นหัวหน้าหรือสั่งการเพื่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง เหล่านี้เป็นต้น

ในกรณีที่ดิน ความขัดแย้งในเรื่องที่ทำกิน พื้นที่ป่า ซึ่งยังไม่มีผลสรุปของสิทธิที่ดิน หรือบางกรณีมีคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลในการตรวจสอบความถูกต้องของการถือครองแต่ชาวบ้านกลับถูกดำเนินคดี และตั้งข้อหาบุกรุกที่ดินสาธารณะอันเป็นสมบัติของแผ่นดิน บุกรุกที่ดินของรัฐ/เข้าไปยึดครอบครองที่ดินของรัฐ หรือร่วมกันแผ้วถางยึดที่ดินในเขตป่าสงวน/เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

แกนนำประชาชนต้องเป็นผู้ต้องหา บางคนต้องถูกจองจำเพราะไม่มีเงินประกันตัวออกมาต่อสู้คดี เนื่องจากเป็นผู้เดือดร้อนยากจน ตำรวจตั้งวงเงินประกันไว้สูง ขาดความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ขาดแคลนทุน ความช่วยเหลือในการดำเนินคดี ขาดแคลนผู้มาค้ำประกันด้วยตำแหน่งทางราชการหรือด้วยหลักทรัพย์ ทำให้ไม่สามารถทำงานเพื่อเรียกร้องสิทธิและดำเนินกิจกรรมได้อีกต่อไป เนื่องจากต้องสูญเสียเวลา กำลัง และเงินค่าเดินทาง ค่าทนาย เพื่อมาแก้ต่างในชั้นศาลเป็นระยะเวลายาวนาน และเป็นการ

แยกกลุ่มประชาชนออกจากเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งกระบวนการยุติธรรมและการสอบปากคำมีแนวโน้มในการเลือกปฏิบัติและใช้กฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกับชาวบ้านด้วยทัศนคติที่เป็นแง่ลบต่อการทำงานเรียกร้องสิทธิและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน²

6.1.3 ความพร้อมของประชาชน

ประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมส่วนใหญ่เกิดจากการกระตุ้นปัญหาของตนเอง แต่เนื่องจากประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงกลไกของกฎหมาย หรือการเข้าไปต่อสู้ในเวทีของกฎหมายต่างๆ เป็นเรื่องที่ทำได้ยากและไม่ถนัดภาพโดยรวมประชาชนจึงมีความสามารถที่จะมีส่วนร่วมไม่เท่ากัน คนยากคนจนในชนบทและกลุ่มชาติพันธุ์เข้าไม่ถึงกลไกต่างๆ ของรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับชนชั้นกลางในเมือง หรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า

ทำให้ประเด็นปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐและสังคม เช่น กรณีการเสนอร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยสามารถลobbies หรือเจรจากับวุฒิสภาจนเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสำคัญของกฎหมายไปอย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ฝ่ายที่เห็นด้วยกลับเข้าถึงสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเจรจาลobbies ได้ค่อนข้างลำบาก

6.1.4 ความสัมพันธ์ทางอำนาจ

ถึงแม้ว่าทุกคนจะมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมาย แต่สิ่งที่ไม่ได้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญคือ ความสัมพันธ์ของอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทำให้การใช้สิทธิ/การมีส่วนร่วมของแต่ละส่วนไม่มีความเท่าเทียมกัน ทำให้ต้นทุนการมีส่วนร่วมแตกต่างกันไปตามความสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หรือสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พร้อมจะส่งตัวแทนเข้าพบผู้นำประเทศเมื่อไรก็ได้ ในขณะที่โอกาสของประชาชนคนยากคนจนจะได้เข้าพบเพื่อสื่อสารกับผู้มีอำนาจหรือผู้รับผิดชอบในปัญหาต่างๆ ทำได้ยากมาก โอกาสจะพบได้นั้นต้องใช้มวลชนจำนวนมากชุมนุมกดดัน³

นอกจากนี้พบว่าก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบังคับใช้กลุ่มทุนธุรกิจกับกลุ่มการเมืองเดิมอิงแอบและเป็นพันธมิตรกันมากขึ้น

² เอกสารประกอบการรายงานสถานการณ์การคุกคามนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน 25 สิงหาคม 2545 ณ ห้องประชุมอนุสรณ์สถานวีรชน 14 ตุลา คณะทำงานปกป้องนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ประกอบไปด้วย 9 องค์กร คือ คณะกรรมการการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สภาเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาแห่งเอเชีย (FORUM-ASIA) ศูนย์ข้อมูลสิทธิมนุษยชนและสันติธรรม (สสอ.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 17 สถาบัน (คอทส.) ศูนย์ฝึกอบรมสิ่งแวดล้อม กลุ่มเพื่อนประชาชน และสหภาพความ

³ นายสุวิทย์ วัถฒู เลขาธิการเครือข่ายเตือนตุลาการ รายงานการสมัชชาคณะกรรมการการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) วันที่ 12-13 มกราคม 2545 ณ ห้องประชุมอนุสรณ์สถาน

ดังนั้นเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภาคประชาชนจึงไม่ใช่แค่ต้องเผชิญหน้ากับภาครัฐเท่านั้น แต่ยังมีปัญหากับกลุ่มทุนธุรกิจที่อาจได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนไหวของชาวบ้าน⁴ ปัญหาจึงสลับซับซ้อนและท้าทายศักยภาพของประชาชนมากขึ้น

6.2 ปัญหาทางปฏิบัติของกลไกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ

บรรยากาศการเมืองภายหลังรัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญ สังคมไทยคาดหวังว่าด้านหนึ่งนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเยียวยาปัญหาทางเศรษฐกิจที่อยู่ในขั้นวิกฤตการณ์ในช่วงเวลาเดียวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญ อีกด้านหนึ่งก็เชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเป็นเครื่องมือในการสร้างการเมืองใหม่ที่มีความสุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ หรือการเมืองที่ภาคประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีบทบาทมีส่วนร่วมมากขึ้นหรือที่เรียกกันว่า “การเมืองภาคพลเมือง” ซึ่งถือเป็นเจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่⁵

อย่างไรก็ตามความต่อเนื่องของกระบวนการปฏิรูปการเมืองนั้นปฏิเสธไม่ได้ว่าภายหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป พลังปฏิรูปโดยเฉพาะพลังธงเขียวที่ขับเคลื่อนโดยขบวนการภาคประชาชนทั้งชนชั้นกลาง คนยากคนจน คนเมือง คนชนบท บทบาทโดยรวมเริ่มหดหายในขณะที่ภารกิจของกระบวนการปฏิรูปการเมืองถือว่าเพิ่งเริ่มต้นเมื่อผ่านรัฐธรรมนูญ ยังมีภารกิจในขั้นต่อไป เช่น การตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอื่นๆ อีกหลายฉบับ รวมทั้งกระบวนการจัดตั้งองค์กรอิสระและกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกหลายองค์กร ปลดปล่อยบทบาทในช่วงกระบวนการดังกล่าวถูกกำกับและผลักดันโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการเป็นหลัก ความสนใจของสังคมและประชาชนแม้มีปรากฏอยู่บ้างแต่ก็กระจัดกระจายมีความหลากหลายต่างกลุ่มต่างก็เคลื่อนไหวหรือติดตามเฉพาะประเด็นที่กลุ่มของตนมีส่วนได้ส่วนเสียทำให้ขบวนการโดยรวมขาดพลังเพียงพอที่จะต่อรองกับฝ่ายการเมืองเพื่อกำกับกระบวนการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุดังนั้นกระบวนการตรากฎหมายลูกและการสถาปนาองค์กรอิสระจึงเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาผลักดันและกำกับอย่างเบ็ดเสร็จ จนพบว่าร่างหน้าตาของกฎหมายถูกบิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพบว่ากฎหมายหลายฉบับที่ออกตามรัฐธรรมนูญไม่เอื้ออำนวยหรือสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาทิ เช่น

⁴ พญ.นันทินี บุญโสภณ กลุ่มพลเมือง จ.สงขลา รายงานสรุปการเสวนาเรื่อง “ท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” วันที่ 25 กรกฎาคม 2545 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่

⁵ หนังสือ “เราขอสนับสนุน (ร่าง) รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ซึ่งจัดพิมพ์โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญภายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้ประกอบการรณรงค์ร่วมกับประชาชนและสังคมผลักดันให้รัฐสภาผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับ สสร

6.2.1 มาตรา 170 ว่าด้วยการเข้าชื่อทำหมิ่นรายชื่อเสนอกฎหมายต่อสภา

ภายหลังรัฐสภาตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อทำหมิ่นรายชื่อเสนอกฎหมายและประกาศใช้ พบว่าภาคประชาชนหลายกลุ่ม/เครือข่ายได้นำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปเป็นช่องทางในการสะท้อนและผลักดันผลประโยชน์และความต้องการของเครือข่ายต่างๆ เช่น ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ...., ร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ...., ร่าง พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ...., ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด พ.ศ.... เป็นต้น

จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการรณรงค์เข้าชื่อของประชาชนเพื่อให้ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นรายชื่อในพบปัญหาดังนี้

- ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อ พบว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ร่วมลงชื่อต้องนำทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านมาประกอบ ทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น ประการสำคัญแม้บางคนจะเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนั้น แต่เมื่อไม่สามารถนำสำเนาบัตรดังกล่าวมาประกอบได้ก็จะเสียสิทธิทำให้โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเป็นไปได้ยากมากขึ้น และพบว่าร่างกฎหมายหลายฉบับถูกจำหน่ายเรื่องทิ้งไป เพราะไม่สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ตามกฎหมายกำหนด

- ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะถูกตัดสิทธิไม่สามารถร่วมลงชื่อในการเสนอร่างกฎหมายได้ฐานะของกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนนั้นไม่มีความแตกต่างจากการเสนอของ ส.ส. พรรคการเมือง หรือ คณะรัฐมนตรีการบรรจุเข้าวาระการประชุมเพื่อพิจารณาจึงเรียงตามลำดับตามวาระทั่วไป ซึ่งไม่ว่าร่างกฎหมายของประชาชนที่เสนอเข้าสู่สภาจะถูกนำมาพิจารณาเมื่อใด

- ตามปกติกฎหมายโดยทั่วไปที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภา หากอายุของสภาสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามร่างกฎหมายทั้งหมดก็จะตกตามไปด้วย รวมทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนนอกจากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอภายในหกสิบวันนับตั้งแต่การประชุมรัฐสภาครั้งแรก แต่หากรัฐบาลไม่ร้องขอภาคประชาชนก็ต้องรวบรวมรายชื่อกันใหม่

- เมื่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่สภา มักพบว่าพรรคการเมืองและคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างของตนเองมาประกอบ ข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 105 กำหนดว่าในกรณีที่มีร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการทำนองเดียวกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภารับหลักการให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาวาระที่ 2 ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าร่างของรัฐบาลจะถูกนำมาพิจารณาเป็นร่างหลัก

- ขั้นตอน/กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน การพิจารณาในวาระที่ 1 ของสภาไม่มีตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายไปชี้แจงหลักการ เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ทำให้โอกาสที่ร่างกฎหมายจะตกไปหรืออาจทำให้ ส.ส.และประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจหลักการและความจำเป็นของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้

- การพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นของกรรมาธิการพิจารณาไม่มีตัวแทนของกลุ่มประชาชนผู้เสนอกฎหมายไปร่วมเป็นกรรมาธิการในสัดส่วนที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภาฯ ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับอนุญาตหรือไม่ อันอาจทำให้ขั้นตอนการพิจารณาแปรญัตติบิดเบือนสาระสำคัญเดิมของร่างกฎหมายได้⁶

6.2.2 การประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 59

เป็นที่ทราบกันดีว่าก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจดำเนินโครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชนและสภาพแวดล้อม รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการ แต่เนื่องจากปัจจุบันรัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยการประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 59 ดังกล่าว มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะ ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งเนื้อหาสาระสำคัญยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ เช่น

- ระเบียบดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ว่าต้องรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะก่อนตัดสินใจดำเนินโครงการ ทำให้รัฐบาลหลายๆ ชุดจะทำกระบวนการประชาพิจารณ์ภายหลังที่รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินโครงการและเกิดความขัดแย้งขึ้นแล้ว เช่น โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน บ้านกรูด และบ้านบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ โครงการท่อส่งก๊าซและโรงงานแยกก๊าซ ที่ อ.จะนะ จ.สงขลา

- การประชาพิจารณ์แต่ละครั้งพบว่าสัดส่วนของคณะกรรมการไม่ได้รับการยอมรับจากทั้งสองฝ่าย ส่วนใหญ่แต่งตั้งโดยรัฐบาลทำให้ผลสรุปจากการประชาพิจารณ์ไม่ได้รับความน่าเชื่อถือ

- การประชาพิจารณ์ในหลายๆ ครั้งพบว่ากลายเป็นกระบวนการประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของภาครัฐและของบริษัทเอกชนไม่ได้เป็นกระบวนการที่พูดคุยกันบนฐานของเหตุและผลอย่างแท้จริง

6.2.3 สิทธิการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58

จากตัวอย่างข้างต้นคณะผู้วิจัยพบว่าทบทวนปัญหาที่เป็นช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ถูกปิดแคบลงโดยบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกอื่นๆ จนเป็นอุปสรรคทำให้กลไกเหล่านั้นไม่เอื้ออำนวยหรือส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จนเกิดบรรยากาศของการไม่ไว้วางใจ รัฐไม่ไว้วางใจประชาชน ประชาชนไม่ไว้วางใจรัฐ เพราะขบวนการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนหลายๆ กลุ่มได้ประเมินและสรุปบทเรียนจากข้อจำกัดของกฎหมายลูกและกฎหมาย

⁶ สรุปการเสวนาโต๊ะกลม เรื่อง “5 ปี รัฐธรรมนูญ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการและการปฏิบัติ” วันที่ 9 เมษายน ห้องประชุม 12 อาคารเกษมอุทยานิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ โดยการเสวนาดังกล่าวได้มีการถอดบทเรียน จากกลุ่มประชาชนที่มีประสบการณ์จากการรณรงค์เข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกสร้างเงื่อนไขและอุปสรรคในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน แม้ชาวบ้านหลายๆ กลุ่มจะพยายามใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญอธิบายเพื่อสนับสนุนการเคลื่อนไหวในหลายๆ ครั้งก็ตามแต่ก็พบว่ารัฐบาลไม่รับฟังหรือไม่มีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล⁷ เป็นเหตุให้กลุ่ม/ขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนปฏิเสธช่องทางและกลไกต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญและเลือกใช้มาตรการชุมนุมกดดันกระทำการดื้อแพ่งที่หมิ่นเหม่ต่อการละเมิดกฎหมายในหลายๆ พื้นที่ ทั้งนี้พบว่าทางเลือกแนวทางดื้อแพ่งเช่นกรณีการล้มการประชานิยมโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ อ.จะนะ จ.สงขลา ชาวบ้านได้ยื่นหนังสือและประท้วงการเตรียมประชานิยมว่าการประชานิยมไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะรัฐบาลได้ลงนามในสัญญาับรัฐบาลมาเลเซียไปแล้ว และองค์ประกอบของคณะกรรมการประชานิยมไม่เป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้คัดค้าน⁸

6.3 ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย

นอกเหนือจากขั้นตอนปฏิบัติจากกฎหมายที่สร้างปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว คณะผู้วิจัยยังพบปัญหาสำคัญอีกประการคือความไม่สมบูรณ์ของกฎหมาย กล่าวคือ มีบทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเขียนไว้คลุมเครือและเปิดช่องให้มีการตีความที่แตกต่างกัน อีกประการคือช่องว่างทางกฎหมายอันเนื่องจากรัฐสภายังไม่สามารถตรากฎหมายลูกออกมารองรับรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ได้อย่างครบถ้วนทำให้เกิดการตีความและแนวการปฏิบัติไปคนละแนวทาง โดยเฉพาะภาครัฐก็มักอ้างเอากฎหมายฉบับเก่าที่เกี่ยวข้องมาถือเป็นแนวปฏิบัติในขณะที่ประชาชนก็จะอ้างเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวปฏิบัติ เช่น

- กรณีชาวบ้านที่ จ.กาญจนบุรีจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนของตนเองขึ้นมาโดยดำเนินการด้วยชุมชนทุกอย่างตั้งแต่การหาเครื่องส่งสัญญาณ การจัดผังรายการ การบริหารสถานี ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้กรมประชาสัมพันธ์ โดยอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์⁹ ออกคำสั่งปิดสถานีดังกล่าวโดยอ้างว่า การจัดตั้งสถานี

⁷ สัมภาษณ์นางจินตนา แก้วขาว ประธานกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบ้านกรูด ซึ่งเป็นแกนนำของกลุ่มผู้คัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

⁸ สัมภาษณ์นายสุไลมาน หมดมุไซ แกนนำชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซ อ.จะนะ จ.สงขลา โดยชาวบ้านกลุ่มดังกล่าวได้ประท้วงเพื่อคัดค้านการประชานิยมรับฟังความคิดเห็นต่อกรณีปัญหาโครงการทอส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซถึงสองครั้งด้วยกัน และพบว่าการประท้วงในครั้งนั้นมิได้มีผู้ได้รับบาดเจ็บทั้งสองฝ่าย

⁹ สัมภาษณ์นายบุญส่ง จันทร์สองรัตน์ แกนนำกลุ่มวิทยุชุมชน จ.กาญจนบุรี ทั้งนี้ภายหลังจากกรมประชาสัมพันธ์สั่งระงับการออกอากาศชาวบ้านกลุ่มดังกล่าวตัดสินใจไม่ปิดสถานี โดยอ้างว่าเป็นสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ในขณะที่กรมประชาสัมพันธ์และกรมประชาสัมพันธ์ฯ ก็ไม่กล้าดำเนินการตามกฎหมายกับกลุ่มชาวบ้าน ด้วยเกรงว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ช่องว่างดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังรัฐบาลเพื่อขอให้รัฐบาลสามารถดำเนินการดังกล่าวต่อไปได้นี้เพื่อเอาระบวนการดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมของชุมชนภายหลัง ร่าง พ.ร.บ.ประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่ต้องออกตามมาตรา 40 มีผลบังคับใช้

วิทย์ต้องได้รับอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น ซึ่งพฤติกรรมของชุมชนดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายวิทย์โทรทัศน์ ฉบับ พ.ศ. 2498 ในขณะที่ชุมชนได้อ้างว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ที่ระบุไว้ว่าคลื่นวิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคม ถือเป็นทรัพยากรสาธารณะ

- กรณีเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ชาวบ้านในหลายๆ จังหวัดอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 50 ที่ระบุว่าบุคคลย่อมมีสิทธิในการประกอบอาชีพ ชาวบ้านจึงรวมกลุ่มกันตั้งสุราพื้นบ้านในรูปแบบต่างๆ แล้วนำออกวางจำหน่าย เป็นเหตุให้กรมสรรพสามิตจับกุมและดำเนินคดีกับชาวบ้านโดยอ้างว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายสุรา ฉบับ พ.ศ. 2493¹⁰

- กรณีการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านช่องทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะผู้วิจัยพบว่าภาคประชาชนมีพัฒนาการเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นโดยได้จัดส่งตัวแทนของกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบต. เทศบาลตำบล และสามารถได้รับเลือกตั้งและเข้าไปกุมการนำในองค์กรได้บ้างแห่ง แต่ทุกกรณีปัญหาไม่มีความชัดเจนว่าจะมีผลอย่างไรต่อทิศทางการตัดสินใจของโครงการ ที่กำลังเกิดความขัดแย้งอยู่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญขาดความชัดเจนในขณะเดียวกันบทบัญญัติตามกฎหมายลูก โดยเฉพาะ พ.ร.บ. กระจายอำนาจก็ยังขาดความชัดเจนเช่นกัน ทำให้ภาคประชาชนสับสนถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจในการตัดสินใจว่าบทบาทของอำนาจส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะทำงานร่วมกันอย่างไร¹¹

- กรอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นยังอยู่ในขอบเขตจำกัด คือ การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับ “การแสดงความคิดเห็น” เท่านั้น ขณะที่ความต้องการของประชาชน จากการสอบถามและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา คือต้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือต้องการตัดสินใจเอง (Self Determinate) แต่กลไกในรัฐธรรมนูญยังไม่เปิดกว้างพอที่จะให้ประชาชนเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้าย รวมทั้งประชาชนไม่สามารถที่จะเป็นกรณีเริ่มได้เอง เช่น มาตรา 214 ประชามติ การริเริ่มอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และผลของการลงประชามติมีสภาพเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้ผูกพันให้รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม

¹⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ณ อาคารตึกช้าง กรณีเหล่าพื้นบ้านเป็นอีกกรณีศึกษาปัญหาคล้ายๆ กับกรณีวิทย์ชุมชนอันเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายหรือเกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้นจนเป็นเหตุให้หน่วยงานราชการและประชาชนตีความและกำหนดแนวปฏิบัติต่างกันออกไป แต่กรณีเหล่าพื้นบ้านกรมสรรพสามิตในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบโดยตรงได้ดำเนินการจับกุมแกนนำและประชาชนที่ดื่มเหล้าหลายร้อยคดีด้วยกัน

¹¹ สรุปการเสวนา เรื่อง “การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 การกระจายอำนาจ และการเมืองท้องถิ่น” ณ ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น สถาบันราชภัฏนครราชสีมา วันที่ 28 พฤษภาคม 2545

- อาจจะเป็นข้อจำกัดของการเขียนรัฐธรรมนูญ หรือ เจตนาของผู้ร่างฯ การมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายมาตราในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้เขียนกรอบไว้อย่างกว้างๆ เช่น มาตรา 76 มาตรา 78 ในหมวดที่ 5 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 60 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เป็นต้น ซึ่งไม่มีผลผูกพันต่อการออกกฎหมาย กฎระเบียบมารองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องนั้น ซึ่งต่างกับในเรื่องอื่นๆ ที่ระบุระยะเวลาในการออกกฎหมายให้แล้วเสร็จ ทำให้รัฐบาล/รัฐสภาไม่ให้ความสำคัญในการออกกฎหมายมารองรับหรือทำให้การออกกฎหมายล่าช้า นอกจากนั้นเมื่อไม่ได้ระบุหรือมีกฎหมาย ระเบียบ กรอบ วิธีการ มารองรับที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเกิดขึ้นได้เพียงเมื่อหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาส และไม่มีผลผูกพัน/บังคับกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการเปิดโอกาสให้กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการละเลย

- รัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิบางอย่าง ซึ่งเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ/สากลที่สำคัญ เช่น สิทธิในที่อยู่อาศัย¹²

6.3.1 รัฐสภาไม่ออกกฎหมายหรือออกกฎหมายล่าช้า

รัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น มาตรา 57 องค์การอิสระด้านการคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 56 องค์การอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม มาตรา 46 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องประชาธิปไตย มาตรา 46 สิทธิชุมชน เป็นต้น ซึ่งเป็นส่วนที่ภาคประชาชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ได้ผลักดันเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองสิทธิที่รัฐสภาไม่ได้ออกกฎหมาย จัดตั้งสถาบัน (องค์การอิสระ) มารองรับ ทำให้ไม่มีผลบังคับใช้โดยปริยาย

ดังนั้นเมื่อไม่มีกลไกมารองรับทำให้การดำเนินการของรัฐในเรื่องดังกล่าวขึ้นอยู่กับกฎหมายระเบียบที่มีอยู่ก่อนหน้านั้นซึ่งไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมของประชาชน (โปรดดูในท้ายวรรคว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พบว่ามีหลายมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

นอกจากนั้นในกรณีที่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐยังไม่ได้ออกกฎหมายหรือความล่าช้าของกฎหมายที่จะมารองรับ แต่ประชาชนพยายามเข้าไปมีส่วนร่วม อย่างเช่นกรณีลารายชื่อจัดตั้งสถาบันคุ้มครองความปลอดภัยในสถานประกอบการ ไม่สามารถทำได้ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เรื่องนี้อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุดังนั้นความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายได้เปิดช่องให้ฝ่ายรัฐอ้างอำนาจในการตีความเพื่อรับรองและประกันอำนาจเดิมของตนไว้ทำให้กลไกที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญถูกใช้ไปในทางที่ไม่ส่งเสริมสนับสนุนหรือไม่สนองตอบการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

¹² สัมภาษณ์นายพงษ์อนันต์ ช่างธรรม อดีตประธานเครือข่ายสลัม 4 ภาค ประเด็นเรื่องสิทธิที่อยู่อาศัยเป็นอีกประเด็นที่ในช่วงกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีการพูดถึง โดยเฉพาะชาวชุมชนแออัดได้วิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่คำนึงถึงพวกเขา ทั้งๆ ที่ชุมชนแออัดมีจำนวนมากในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศ

6.4 ศักยภาพของประชาชนและแรงเสียดทานการมีส่วนร่วม

ปัญหาอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากปัญหาในทางปฏิบัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญรวมทั้งความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายแล้ว คณะผู้วิจัยยังพบอุปสรรคสำคัญอีก 2 ประการ คือ

6.4.1 เจื่อนไข ข้อจำกัดและศักยภาพของชนวน/องค์กรประชาชน

ประชาชนในหลายๆ พื้นที่ยังไม่เข้าใจรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะกลไกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนบางกลไกมีรายละเอียดหรือเทคนิคที่สลับซับซ้อน ภาครัฐเองก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการเผยแพร่หรือให้การศึกษาเกี่ยวกับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญกับประชาชนในวงกว้าง ทำให้ศักยภาพของภาคประชาชนในการเข้าถึงกลไกการมีส่วนร่วมยังมีขีดจำกัดอยู่มาก นอกจากนี้ยังพบว่าภาคประชาชนเองก็ขาดความสม่ำเสมอและความต่อเนื่องในการนำกลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญมาใช้ ประการสำคัญบางกลไกต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนานกว่าจะได้ข้อยุติว่าได้ผลหรือไม่ ทำให้การขยายฐานการมีส่วนร่วมเป็นไปได้ยากจำกัดอยู่ในกลุ่มที่ค่อนข้างแคบหรือกลุ่มที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่าแกนนำการเคลื่อนไหวบางคนบางกลุ่มเมื่อแสดงบทบาทโดดเด่นจนเป็นที่รู้จักของสังคม ก็มีโอกาสที่จะถูกฝ่ายการเมืองดึงไปเป็นหัวคะแนนหรือไม่ก็ตัดสินใจเข้าสู่การเมือง เช่น ลงสมัครรับเลือกตั้ง ทำให้เกิดสภาพมวลชนหวาดระแวงแกนนำ¹³ ปัญหาเศรษฐกิจและการผลิตของชาวบ้านเป็นข้อจำกัดของสมาชิกในองค์กรเครือข่ายต่างๆ ในการเข้าร่วมกระบวนการทำให้การพัฒนาศักยภาพขาดความต่อเนื่อง เช่น ในกรณีของสมัชชาคนจน หรือสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ พบว่าในช่วงฤดูการทำกรผลิตการเข้าร่วมขบวนการจะไม่สามารถระดมสมาชิกได้มากหรือระดมได้ในบางครั้งแต่ก็เป็นช่วงเวลาสั้นๆ เพราะสมาชิกของกลุ่มส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นเกษตรกร จนบางครั้งพบว่าในช่วงเวลาดังกล่าวกลุ่มเหล่านั้นปฏิเสธที่จะเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือเข้าร่วมกระบวนการทางสังคม

ความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชนก็เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งการจัดขบวนไม่ลงตัวขาดเอกภาพในการตัดสินใจหรือประสบการณ์ในการเข้าร่วมเคลื่อนไหวแตกต่างกัน ความต้องการและความคาดหวังในการเข้าร่วมแตกต่างกัน บางกลุ่มให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าจนไม่สามารถกำหนดเป้าหมายของการเคลื่อนไหวผลักดันในระดับนโยบายได้¹⁴ ส่งผลให้ยุทธศาสตร์ยุทธวิธีในการเคลื่อนไหวเรียกร้องบางครั้งไม่ชัดเจนการสื่อสารกับสาธารณะจึงเกิดปัญหาตามมาเมื่อไม่สามารถ

¹³ อ.เจริญ หยุทอง สถาบันทักษิณคดีศึกษา รายงานการเสวนาเรื่อง “ท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” วันที่ 25 กรกฎาคม 2545 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หาดใหญ่

¹⁴ เอกสารสรุปบทเรียนและกิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนประชาชน 25 กันยายน 2545 ณ ห้องประชุมชั้น 4 อาคารมูลนิธิอาสาสมัครเพื่อสังคม ซึ่งกลุ่มเพื่อนประชาชนได้ทำหน้าที่เป็นกองเลขให้กับสมัชชาคนจน โดยทำหน้าที่เอื้ออำนวยให้การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนมีศักยภาพสูงสุด

ระดมการมีส่วนร่วมจากประชาชนกลุ่มอื่นๆ ได้ นอกจากนี้วัฒนธรรมการเรียนรู้ประชาธิปไตยของประชาชนยังเป็นเรื่องใหม่ เพราะเคยชินกับวัฒนธรรมการเมืองแบบตัวแทนและระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง โดยเฉพาะแนวนโยบาย “ประชานิยม” ของรัฐบาลชุดปัจจุบันแม้ด้านหนึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในหลายระดับ แต่อีกด้านหนึ่งได้สร้างระบบอุปถัมภ์ใหม่ให้กับประชาชน สมาชิกของกลุ่มที่เคยเข้าร่วมขบวนการอย่างแข็งขันมีท่าทีเฉื่อยชาลงหรือปฏิเสธการเข้าร่วมเคลื่อนไหวมากขึ้น¹⁵ การตื่นตัวทางการเมืองและการพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนเองจึงยังเป็นเรื่องที่ใหม่ทั้งในส่วนของภาคประชาชนและใหม่ทั้งในส่วนของฝ่ายการเมือง จนหลายครั้งพบการเผชิญหน้ากันระหว่างทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ความตึงเครียดในประเด็นปัญหาของแต่ละกลุ่มมีระดับแตกต่างกันออกไป คณะผู้วิจัยพบว่าบางกลุ่มประเด็นปัญหาหรือข้อเรียกร้องเกิดก่อนรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้และเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลโดยตรง และบางเรื่องมีปัญหามีผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวมาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น กรณีปัญหาโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน บ้านกรูดและบ้านบ่อนอก จ.ประจวบคีรีขันธ์ โครงการท่อส่งก๊าซและสถานีแยกก๊าซ อ.จะนะ จ.สงขลา เป็นต้น นอกจากนี้โอกาสของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการนอกจากเป็นไปได้อย่างยากแล้ว บางครั้งพบว่าประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในลักษณะหมกเม็ดหรือบิดเบือนจากความเป็นจริง ส่งผลต่อระดับการเข้าร่วมของประชาชน เพราะหากว่าประชาชนเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงของปัญหาแล้วจะทำให้การเข้าร่วมมามีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹⁶

ปัจจัยจากภายนอกองค์กรก็มีอิทธิพลสำคัญต่อศักยภาพของประชาชนโดยเฉพาะการครอบงำอย่างยาวนานของอุดมการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบอบทุนนิยม อิทธิพลทางความคิดความเชื่อผ่านการโฆษณาอมเมาประชาชน ทำให้เกิดวัฒนธรรมการบริโภคของปัจเจกชนที่ไม่รู้จักเพียงพอ เกิดฐานคติที่ผสมผสานระหว่างฐานคิดศักดินาอุปถัมภ์และการพัฒนาแบบทุนนิยม ทำให้สาธารณะชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางมองว่าการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนต้องอาศัยเสถียรภาพทางการเมือง การชุมนุมเคลื่อนไหวต่างๆ จะนำไปสู่ความวุ่นวายจึงจำเป็นต้องกำกับควบคุม ทักษะคิดดังกล่าวทำให้ขบวนการของประชาชนขาดความเข้าอกเข้าใจและแนวร่วมจากชนชั้นกลางจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาหรือเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรประชาชน¹⁷

6.4.2 กลไกรัฐราชการและนักการเมือง

เนื่องจากเจตนารมณ์อันเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งสร้างการเมืองของภาคพลเมืองหรือการเมืองแบบมีส่วนร่วม บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

¹⁵ เอกสารสรุปบทเรียนและกิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนประชาชน อ่างแล้ว

¹⁶ สัมภาษณ์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ในนามประธานกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา

¹⁷ เอกสารสรุปบทเรียนและกิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนประชาชน อ่างแล้ว

พบว่ามียุทธศาสตร์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในขณะที่การเมืองแบบเก่าเป็นวัฒนธรรมการเมืองที่เอาระบบตัวแทนเป็นศูนย์กลางและแม้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภาพรวมของการปฏิรูปก็ยังไม่เป็นจริงเพราะโครงสร้างทางอำนาจยังไม่เปลี่ยนวัฒนธรรมการใช้อำนาจของนักการเมือง หรือวิธีคิดวิธีมองสังคมการเมืองของสังคมทั่วไปก็ยังไม่ได้เปลี่ยนแปลง¹⁸ ด้วยเหตุดังนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นวัฒนธรรมการเมืองแบบใหม่จึงท้าทายทัศนะของข้าราชการประจำ นักการเมืองกระทั่งสังคมการเมืองโดยตรง จนเกิดแรงเสียดทานหรือการตอบโต้จากภาครัฐและฝ่ายการเมืองหลายรูปแบบ ด้วยเหตุที่ภาครัฐและนักการเมืองกำลังจะสูญเสียพื้นที่และอำนาจเดิมที่ตนเคยครอบครองนั่นเอง

หลายครั้งจึงพบว่าปฏิริยาจากภาครัฐได้แสดงออกถึงความพยายามในการท่วงเหนี่ยวกลไกของรัฐธรรมนูญ เช่น กรณีสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สคบ. ซึ่งเกรงว่าองค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภคตามมาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญจะส่งผลกระทบต่ออำนาจรัฐของ สคบ. ที่มีอยู่เดิม กรณีกรมประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์ กรมสรรพสามิต เป็นต้น

นอกจากนี้วิธีคิด แนวนโยบาย และแนวปฏิบัติในการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลและระบบราชการก็ส่งผลสำคัญโดยตรงต่อทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ตัวอย่างเช่น มติ ครม. 23 เมษายน 2545 ที่มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการด้วยมาตรการที่เด็ดขาด กับกลุ่มผู้ชุมนุมที่ทำให้คนอื่นเดือดร้อนไปด้วย มติดังกล่าวเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ใช้อำนาจเกินขอบเขต เช่น กรณีพิพาทเรื่องที่ดินที่จังหวัดลำพูน ที่ชาวบ้านและแกนนำการเคลื่อนไหวถูกดำเนินคดีกว่า 1,000 คดี¹⁹ กรณีบทบาท 53 นายพลที่ทำหน้าที่ประสานงานเพื่อยุติความขัดแย้งในหลายพื้นที่นำมาตราการแบบจิตวิทยามวลชนเข้าแก้ปัญหามากกว่าจะเผชิญหน้าอย่างเสมอภาคกับกลุ่มผู้ขัดแย้งด้วยเหตุและผล ด้วยข้อมูลข้อเท็จจริงของปัญหา แต่กลับพบว่าแนวทางในการแก้ปัญหาเจ้าหน้าที่ให้ความสำคัญกับมาตรการหรือวิธีการที่จะสลายหรือยุติการชุมนุมเป็นหลัก เช่น แผนอำนวยการและประสานงานในโครงการทอส่งก๊าซและสถานีแยกก๊าซ ไทย-มาเลเซีย โดยคณะกรรมการติดตามและประสานงานตามการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือ กลุ่ม 53 นายพล

¹⁸ สัมภาษณ์ น.พ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ สมาชิกวุฒิสภา จ.อุบลราชธานี ในฐานะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมประจำวุฒิสภา

¹⁹ เอกสารสรุปปัญหาที่ดินของ สกน. ข้อพิพาทกรณีที่ดินในนามสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ หรือ สกน. เข้าไปยึดที่ดินที่ปล่อยไว้ร้างว่างเปล่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินคดีกับชาวบ้านและตั้งเงินประกันไว้สูง แม้จะมีการลดวงเงินประกันลงแต่การจับกุมยังดำเนินต่อไป ทั้งที่ข้อพิพาทดังกล่าวได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนเป็นประธานและมีกรรมการจากหลายฝ่ายพิสูจน์ที่บริเวณดังกล่าวไปแล้ว 4 แปลงจากทั้งหมด 23 แปลง พบว่าเป็นที่ดินที่ได้เอกสารสิทธิ์มาโดยมิชอบ บางพื้นที่เป็นที่ดินสาธารณะ บางพื้นที่เป็นที่ลาดชันสูงแต่ไม่พบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะกรมที่ดินดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์แต่อย่างใด ในขณะที่การจับกุมชาวบ้านยังดำเนินต่อไปทั้งที่การพิสูจน์สิทธิ์ของกรรมการยังไม่ได้อธิบายสรุปอีกหลายแปลง

หรือที่มี พล.อ.ชัยศึก เกตุทัต จเรทหารทั่วไปเป็นประธาน²⁰ หรือกรณีนายพลที่ช่วยงานให้กับรัฐบาลแสดงทัศนคติปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่มุ่งแก้ปัญหาการชุมนุมด้วยการยุติการชุมนุมมากกว่าจะแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ชุมนุม โดยนำแนวทางจิตวิทยามวลชนแบบที่เคยใช้ในสมัยคอมมิวนิสต์โดยการจัดการกับแกนนำด้วยวิธีโดดเดี่ยว หรือแยกแกนนำออกจากผู้ชุมนุม²¹ ทัศนคติของภาครัฐแบบนี้สะท้อนความไม่เข้าใจและการไม่ยอมรับต่อความพยายามเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และมองว่าประชาชนถูกชี้นำจากคนอื่นมากกว่าจะดำเนินการเอง

แรงเสียดทานจากฝ่ายการเมืองข้างต้นส่งผลและกลายเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงในระดับท้องถิ่นที่ต่ำ และมองไม่เห็นประโยชน์และความสำเร็จขององค์กรท้องถิ่นต่อการผลักดันประเด็นเชิงนโยบาย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะอิทธิพลของหน่วยงานราชการส่วนกลางยังมีสูง โดยเฉพาะในปัจจุบันหากพิจารณาผ่านแนวคิดและรูปแบบการบริหารแบบบูรณาการ (ซีอีโอ)²² ของรัฐบาลพบว่าแนวโน้มสูงที่จะผนวกอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางและบทบาทและการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นจะไม่ได้รับการรับฟังหรือมีส่วนร่วมเท่าที่ควร

²⁰ แผนการอำนวยความสะดวกและประสานงานในโครงการก่อสร้างและสถานีแยกก๊าซ ไทย-มาเลเซีย เป็นแผนที่สั่งการไปยังกระทรวง ทบวง หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อขอการสนับสนุนผลักดันให้โครงการก่อสร้างก๊าซ เดินหน้าต่อไปท่ามกลางการคัดค้านจากประชาชนหลายกลุ่ม นักวิชาการทั้งในและนอกพื้นที่ สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสถาบันวิชาการอีกหลายแห่ง แต่รัฐบาลยังยืนยันที่จะดำเนินโครงการนี้ต่อไปโดยให้เหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ของชาติ

²¹ คำสัมภาษณ์ของพล. อ.พัลลภ ปิ่นมณี รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน หรือ กอ.รมน. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ คอลัมน์ เสาร์สวัสดี ที่อธิบายกับผู้สัมภาษณ์ถึงแนวทางในการสลายการชุมนุมด้วยวิธีจิตวิทยามวลชนหรือกดดันผู้นำ โดดเดี่ยวแกนนำจากผู้เข้าร่วมชุมนุม นอกจากนี้ในการสัมภาษณ์ดังกล่าว พล.อ.พัลลภ ยังได้ยอมรับว่าหน่วยข่าวกรองต่างๆ ได้เก็บประวัติของแกนนำผู้ชุมนุม นักวิชาการที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หรือเอ็นจีโอกลุ่มต่างๆ ด้วย

²² การบริหารงานแบบบูรณาการหรือ CEO (Chief executive officer) รัฐบาลชุดปัจจุบันได้นำมาทดลองใช้ ผ่านการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี หรือ ครม. และทดลองผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด 5 จังหวัดและมีจังหวัดเปรียบเทียบอีก 5 จังหวัด เพื่อประเมินว่าแนวคิดดังกล่าวมีประสิทธิภาพกว่าการบริหารแบบปัจจุบันหรือไม่ แนวคิดซีอีโอได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณะทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านฝ่ายสนับสนุนอ้างว่าเพื่อเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานแผ่นดิน เพราะระบบราชการเฉื่อยชาเทอะทะ ซึ่งจะทำให้การบริหารของรัฐบาลโดยรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้นในขณะที่ฝ่ายคัดค้านเห็นว่าแนวคิดดังกล่าวจะปฏิเสธและไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะอำนาจเด็ดขาดจะอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียว

รัฐธรรมนูญกับการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : บทสรุป

โครงการวิจัยนี้มุ่งแสวงหาคำตอบว่ารัฐธรรมนูญ 2540 นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ด้วยการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ลงหลักปักฐานในสังคมการเมืองไทยได้มากน้อยแค่ไหน โดยได้ทำการสำรวจปัญหาในสามระดับ คือ ระดับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ ระดับองค์กรและสถาบันตามรัฐธรรมนูญ และระดับสถานการณ์การริเริ่มกิจกรรมเชิงนโยบายของกลุ่มประชาชน การศึกษาวิจัยครั้งนี้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมที่เป็นกิจกรรมของประชาชนมากกว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารโครงการพัฒนาของรัฐบาลและส่วนราชการ เพราะวัตถุประสงค์ของโครงการต้องการศึกษาประสิทธิภาพของตัวบทกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมากกว่าการศึกษาลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงประการเดียว กิจกรรมริเริ่มของภาคประชาชนที่ทำการศึกษาสะท้อนให้เห็นการจัดความสัมพันธ์กับภาครัฐในกระบวนการนโยบาย ครอบคลุมปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในแง่มุมต่างๆ อันได้แก่ การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการพัฒนา การผลักดันนโยบายการพัฒนา และการรวมกลุ่มกันแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง เหตุผลของการให้ความสนใจกรณีดังกล่าวก็เนื่องมาจากกิจกรรมตัวอย่างส่วนใหญ่อาศัยการอ้างอิง และการใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งช่วยให้โครงการวิจัยสามารถเข้าใจได้ว่ามีปัญหาและอุปสรรคอันใดที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานของการวิเคราะห์นั้นยังสะท้อนให้เห็นความหลากหลายของกลุ่มทางสังคม ประเด็นปัญหา และแง่มุมการเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ

7.1 รัฐธรรมนูญกับวิถีทางของการมีส่วนร่วม

มีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากมาโดยเฉพาะเมื่อการพัฒนาเริ่มก่อให้เกิดผลกระทบมากยิ่งขึ้น และสังคมมีความจำเป็นต้องจัดการกับผลกระทบเหล่านั้น อาทิ การจัดการมลภาวะและมลพิษอุตสาหกรรม การจัดการทรัพยากรป่าไม้ชายฝั่งทะเล และทรัพยากรธรรมชาติอื่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรม นอกจากนั้นกลุ่มคนจำนวนมากยังต้องเผชิญกับการเคลื่อนย้ายชุมชนและการปรับตัวอย่างขนานใหญ่ในนามของการพัฒนาและผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ นอกจากนั้นเมื่อประเทศประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การตระหนักถึงปัจจัยจากภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาประเทศ

และผู้คนในสังคมยิ่งมีสูงขึ้น กลุ่มคนในสังคมที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการพัฒนาเริ่มตั้งคำถามกันมากขึ้นต่อประเด็นกระจายตัวของทรัพยากรและความมั่งคั่ง รวมไปถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่เป็นผลมาจากนโยบายที่เลือกปฏิบัติหรือการพัฒนาแบบไม่สมดุลเพื่อเร่งรัดการเติบโตทางเศรษฐกิจ และเริ่มมีการแสดงออกถึงความคาดหวัง รวมทั้งความไม่พอใจลักษณะการดำเนินนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมา สถานการณ์เหล่านี้เกิดมาก่อนการร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นโจทย์ที่วางอยู่ตรงหน้าของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการตระหนักถึงปัญหาความไม่ลงรอยกันได้เกิดขึ้นแล้ว และได้มีการพยายามจะหาหนทางเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างมีระบบมากขึ้น ในบางเรื่องได้มีการลองผิดลองถูกมาแล้ว เช่น มีการใช้ พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดประชาพิจารณ์ มาก่อนที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ การมีส่วนร่วมในปัจจุบันจึงเป็นโจทย์ที่เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสความคาดหวัง ความไม่พอใจ และการเรียกร้องรัฐบาลให้แก้ปัญหาผลกระทบจากการพัฒนา

หากมองย้อนกลับไปจะพบว่ากรอบความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่ได้หยุดนิ่ง แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับตามพัฒนาการของประชาธิปไตย และการเปลี่ยนแปลงนั้นก็สัมพันธ์กับบทบาทรัฐในสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปของเศรษฐกิจ การเมือง และอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ ในช่วง พ.ศ. 2520-2530 เมื่อสังคมไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของสงครามเย็น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาแม้จะมีการส่งเสริมกันอย่างกว้างขวางก็ยังคงจำกัดอยู่ในระดับของการชี้แนะโดยภาครัฐ และเป็นการมีส่วนร่วมในระดับโครงการ แม้ว่าจะมีการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นระดับรากหญ้า เช่น สภาตำบล แต่ก็เป็นการทำงานภายใต้โครงการที่ขยายออกมาของภาครัฐในระดับหมู่บ้าน ช่วงปี พ.ศ. 2530-2540 การมีส่วนร่วมคลี่คลายออกไปสู่ระดับกว้างขวางมากขึ้นเมื่อความหวาดระแวงภายในสังคมอันเนื่องมาจากอิทธิพลของสงครามเย็นลดน้อยลง และบรรยากาศทางการเมืองเปิดกว้างมากขึ้น เศรษฐกิจขยายตัวสูงสุด และบทบาทรัฐถูกแทรกแซงโดยตลาดและอิทธิพลจากภายนอกประเทศมากขึ้น ในช่วงนี้กลุ่มทางสังคมและเศรษฐกิจก็พัฒนาบทบาททางสังคมและการเมืองตามไปด้วย และมีลักษณะตอบสนองต่อปัญหาผลกระทบการพัฒนาที่เริ่มขยายตัวไปพร้อมกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ประเด็นปัญหาการพัฒนาที่แต่เดิมเป็นเรื่องของการบริหารงานนโยบายของรัฐ¹ ได้กลายมาเป็นประเด็นเชิงนโยบายสาธารณะที่ต้องร่วมกันคิดและตรวจสอบ

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาวิกฤตสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นประเด็นที่มีส่วนอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของการเมืองไทย และเป็นประเด็นที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างสืบเนื่อง ทั้งนี้เพราะปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเป็นที่รวมของแง่มุมชีวิตความเป็นอยู่เกือบทุกด้านเอาไว้ด้วยกัน ประสพการณ์ของประเทศไทยก็ไม่ได้แตกต่างไปจากประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นที่รวมของปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเอาไว้ด้วยกัน (Gardner, 1998) สำหรับประเทศไทย

¹ อันที่จริงการเมืองกับการพัฒนาแยกกันไม่ออกอยู่แล้ว แต่ที่ผ่านมานับแต่เป็นการเมืองในวงแคบเฉพาะในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีส่วนทำให้การเมืองของการพัฒนานั้นขยายวงออกไปกว้างขึ้น โดยมีประชาชนที่ตื่นตัวและเกี่ยวข้องกับปัญหาเข้ามาแสดงบทบาทด้วย

ปัญหานี้ยังมีความซับซ้อนของความสัมพันธ์เชิงอำนาจด้วย เนื่องจากการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมอยู่ในมือของรัฐ ความเชื่อเรื่องอำนาจของรัฐในการจัดการทรัพยากรนั้นค่อนข้างแข็งตัว และในทางตรงข้ามผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมอันดับแรกๆ คือ คนยากจนและชุมชนที่ต้องพึ่งพาความสมบูรณ์ของระบบนิเวศ การพยายามอย่างมากมายของผู้ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมเพื่อแก้ไขและเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงเป็นการพลิกความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างรุนแรง การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมจึงมักจะมีปัญหาความตึงเครียดทางการเมืองและความไม่ลงรอยกันในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้เดือดร้อน

ความตื่นตัวในเรื่องสิ่งแวดล้อมทำให้ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ในขอบเขตของการให้ความร่วมมือกับโครงการของภาครัฐ แต่ได้ขยายออกมามีผลผลักดันและเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เชื่อว่าก่อผลกระทบต่อตนเองชุมชนและสังคมในวงกว้าง ระดับของการมีส่วนร่วมได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยจำกัดอยู่ภายใต้การนำของภาครัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้พัฒนามาสู่ลักษณะความเป็นตัวของตัวเองและเป็นอิสระมากขึ้น เมื่อเข้าสู่บรรยากาศของการเปิดกว้างทางการเมืองประชาชนเรียนรู้เรื่องการผลักดันนโยบาย และต่อรองอำนาจกับรัฐ ที่สำคัญก็คือการมีส่วนร่วมในลักษณะที่หลากหลายนั้นยังคงเกิดควบคู่กันไป และมีนวัตกรรมของการจัดองค์กรของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ด้วย เช่น ในรูปแบบประชารัฐ และประชาคม เพื่อทำงานตามนโยบายร่วมกับภาครัฐ หรือการร่วมมือกันเป็นเครือข่ายขององค์กรประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อรณรงค์และติดตามนโยบาย ไปจนกระทั่งถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรประชาสังคมในระดับภูมิภาคและระดับโลก ปัญหาการพัฒนาเป็นปัญหาร่วมกันของประชาชนทั่วโลก

ปัจจัยต่างๆ อาทิ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนมาสู่ประเด็นการผลักดันนโยบายมากยิ่งขึ้น การเกิดขึ้นและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายของประชาชนในระดับรากหญ้า เช่น สหัชชาคนจน หรือในทางตรงกันข้ามเครือข่ายกลุ่มออมทรัพย์ การยับยั้งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ การถกเถียงกันในประเด็นสำคัญๆ ในระดับสาธารณะดังที่ไม่ค่อยได้เกิดขึ้นมาก่อน และการตอบโต้กันระหว่างรัฐบาลและกลุ่มผู้ประท้วง เป็นต้น มีส่วนทำให้ความเห็นเกี่ยวกับทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนแตกออกเป็นสองขั้วระหว่าง 1) การมีส่วนร่วมบนฐานของการแสวงหาความร่วมมือที่เน้นการทำงานร่วมกับภาครัฐ และ 2) การมีส่วนร่วมบนฐานของการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เน้นความชัดเจนของอำนาจการตัดสินใจของประชาชนและการตรวจสอบภาครัฐ เมื่อพิจารณาถึงปัญหาพื้นฐานความเหลื่อมล้ำทางอำนาจในสังคมและการเมืองไทย และสถานการณ์ความซับซ้อนของปัญหาการพัฒนา รวมทั้งความบกพร่องของแนวคิดและวิธีการที่ใช้ในกระบวนการนโยบายแล้ว การแตกขั้วของความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดูเหมือนจะเป็นประโยชน์สำหรับการปฏิรูปการเมืองเท่าที่ควร โดยหลักการแล้วประเด็นเรื่องความร่วมมือในสังคมไทยไม่เป็นปัญหามากนักทั้งนี้เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐอาศัยแนวคิดนี้มาช้านาน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจยังขาดความชัดเจน ในขณะที่ความคาดหวังของ

กลุ่มประชาชนที่มีความตื่นตัวได้เพิ่มมากขึ้น ความเห็นที่ดูเหมือนจะไม่ลงรอยกันเช่นนี้ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบางสถานการณ์ไม่เป็นที่ไว้วางใจ อาจส่งผลให้ความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากจะเกิดภาวะลดทอนของพลังสร้างสรรค์

7.2 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การถกเถียงในประเด็นที่ว่าประชาชนควรจะมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยแค่ไหน ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะขยายตัวกว้างขวางขนาดไหนนั้น อันที่จริงเป็นข้อถกเถียงที่สืบเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ครั้งสถาปนารัฐธรรมนูญ เรื่องการมีส่วนร่วมจึงเป็นประเด็นที่ยังไม่ลงตัวทางความคิดเสียเลยทีเดียว หากจะกล่าวว่ารัฐธรรมนูญ 2540 มีเนื้อหาส่งเสริม และรับรองสิทธิในการพัฒนาที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมาก็อาจจะไม่ผิด แต่ก็ยังเป็นผลจากความคิดเห็นที่ไม่ชงและแพ้งกันโดยเด็ดขาดระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษ์ ดังที่เราอาจจะเห็นองค์ประกอบที่มีความก้าวหน้าและล้าหลังอยู่ภายในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ในบางประเด็น เช่น ประเด็นที่กล่าวถึงกันมากคือในแง่หนึ่งรัฐธรรมนูญจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วยวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีนั้นถูกมองว่าเป็นความคิดที่ไม่เชื่อมั่นประชาชน ขณะเดียวกันก็มีส่วนที่ถูกมองว่าก้าวหน้าอย่างมากคือการระบุถึงสิทธิชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ในภาวะที่ความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ค่อยมีความลงตัวไปในทางเดียวกันเช่นนี้ สะท้อนอยู่ในเนื้อหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ฉะนั้นก็คงจะไม่ผิดไปจากความจริงเท่าไรนักสำหรับคำกล่าวที่ว่ารัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างยาวนี้เป็นผลมาจากการต่อรองและประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับภาคประชาชน และการต่อรองนี้เกิดขึ้นอย่างสืบเนื่องแม้ว่าจะได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมา 5 ปีแล้ว ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะพบปัญหาช่องว่างระหว่างหลักการในรัฐธรรมนูญกับที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องวัดความชอบธรรมทางการเมือง ในภาวะที่รัฐบาลในช่วงเวลานั้นสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารงานทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นวิกฤต การคัดค้านรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เรื่องสมเหตุสมผลทางการเมืองในเวลานั้นครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญถูกนำไปใช้จึงมีอุปสรรคสำคัญอันดับแรกคือการตีความเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญ ที่แสดงออกในกฎหมายประกอบทั้งหลาย

ท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญ 2540 ก็ยังถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งการมีส่วนร่วม เพราะมีการวางแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเอาไว้ชัดเจนที่สุดเท่าที่ผ่านมา หากพิจารณาดูโครงสร้างและเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม จะพบว่ามีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม กระจายอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้ระบบตัวแทนนั้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

การรับฟังความคิดเห็นและรับเรื่องร้องทุกข์ ผ่านกลไกต่างๆ ได้แก่

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรรมการวิสามัญสภาที่มาจากการเลือกตั้ง
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค (ยังไม่เกิด)
- การออกเสียงประชามติ (ภายใต้อำนาจของ ครม.)
- กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (อาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการพิจารณา)

การริเริ่มเสนอกฎหมาย

- การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย 50,000 ชื่อ
- การเข้าชื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติขององค์กรท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกับคณะกรรมการ (มีหลักการเฉพาะร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี)

การร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐ

- การเข้าชื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค (ยังไม่มีกฎหมายประกอบ)
- สิทธิชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (ยังไม่มีกฎหมายประกอบ)

การแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาทกับรัฐ

- ศาลปกครอง
- ศาลรัฐธรรมนูญ (ผ่านองค์กรอื่น)

เงื่อนไขจำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วย พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร
- การเข้าถึงสื่อเพื่อการสื่อสารและการเรียนรู้ ด้วย พ.ร.บ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ 2543)
- สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้เอื้อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าสู่การมีบรรทัดฐานได้มากกว่าแต่ก่อน ซึ่งจะทำให้สามารถทำนายได้ว่าประชาชนจะสามารถดำเนินการอย่างไร ในแง่ของความครอบคลุมขอบข่ายของการมีส่วนร่วมก็ถ้าหากประเมินจากระดับของการมีส่วนร่วมโดยทั่วไปแล้ว กลไกที่

ประชาชนมีส่วนร่วมได้ค่อนข้างมากเป็นเรื่องของการแสดงความเห็น และการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางอ้อม² โอกาสที่ประชาชนจะสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับกลไกการบริหารงานของภาครัฐ และกลไกทางนิติบัญญัติได้โดยตรงนั้นมีค่อนข้างจำกัด นอกจากนั้นประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญได้ด้วยตัวเอง แม้ว่าในกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นอาจพบประเด็นที่รัฐเองเป็นผู้ต้องสงสัยว่าละเมิดรัฐธรรมนูญเสียเอง

หากพิจารณาตามลำดับนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้แล้วอาจประเมินการให้นำหนักกลไกการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้ดังนี้

ลำดับกลไกตามรัฐธรรมนูญที่มีนัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม

1. การเข้าร่วมพิจารณากฎหมายในคณะกรรมการสิทธิ - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจ และเป็นโอกาสที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนาารมณ์ได้โดยตรงในกระบวนการนโยบาย (กฎหมาย) แต่ยังมีการใช้จำกัดเฉพาะที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับ เด็ก สตรี ฯ นอกนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาของประธานรัฐสภา
2. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจในท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ชัดเจน และยังขาดความชัดเจนเรื่องการแบ่งอำนาจการตัดสินใจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญบางเรื่อง เช่น โครงการพัฒนา
3. สิทธิชุมชนที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม - เป็นโอกาสในการร่วมตัดสินใจในระดับท้องถิ่น ที่มีความสำคัญสำหรับประชาธิปไตยรากหญ้า ยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ
4. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค - ยังไม่มีกฎหมายและการจัดตั้งองค์กร
5. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย - เป็นกลไกแสดงเจตนาารมณ์ของประชาชนได้โดยตรง และสร้างความชอบธรรมให้กับประเด็นทางนโยบายที่เสนอโดยประชาชน แต่ขั้นตอนไม่เอื้อให้ประชาชนทำได้โดยสะดวก
6. การแสดงประชามติ - โดยหลักการแล้วเป็นการมีส่วนร่วมทางตรง แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ลดทอนความสำคัญให้เป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และยังไม่มีการเรียบเรียงสำหรับการปฏิบัติ

² การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรและกลไกดังกล่าวข้างต้น เช่น ข้อเสนอแนะจากสภาที่ปรึกษาหรือ คณะกรรมการสิทธิฯ มักไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย หากแต่อาศัยอำนาจแห่งความชอบธรรมเป็นตัวตรวจสอบองค์กรที่จะสามารถตรวจสอบอำนาจรัฐได้โดยมีผลตามกฎหมายมีไม่กี่กลไก ได้แก่ ปปช. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง

7. การแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรอิสระและกลไกรัฐสภา - เป็นการมีส่วนร่วมระดับรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น

โดยอุดมคติแล้วการมีส่วนร่วมที่บรรลุผลสำเร็จก็คือ ความสามารถในการร่วมกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการออกกฎหมาย ฉะนั้น กลไกรัฐธรรมนูญที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจในระดับนิติบัญญัติได้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตามช่องทางนี้ยังจำกัดเนื่องจากนักการเมืองยังเชื่อว่าเป็นอำนาจของตน ดังนั้นการคาดหวังว่าประธานคณะกรรมการการของสภาผู้แทนชุดต่างๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะผู้เสนอร่างในประเด็นปัญหานั้นๆ จึงคาดว่าจะจำกัด ยกเว้นในกิจการที่เกี่ยวข้องกับผู้หญิง เด็ก และ คนชราที่มีระเบียบรองรับไว้

ในลำดับต่อมาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาในท้องถิ่นของตนเอง ตามแนวทางของการกระจายอำนาจนั้น น่าจะเป็นอนาคตที่สำคัญของการเมืองไทยที่ขยายกระบวนการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้ลงลึกยิ่งขึ้นไปในท้องถิ่น ในประสบการณ์ของประเทศอื่น การเมืองท้องถิ่นที่ตื่นตัวจะสามารถเปลี่ยนแปลงการเมืองระดับชาติได้ ดังเช่นกระบวนการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นทำให้การเลือกตั้งในระดับเทศบาลมีความสำคัญ และส่งผลต่อการเมืองระดับชาติด้วย ในสถานการณ์ปัจจุบัน การกระจายอำนาจยังไม่สามารถตั้งตัวได้ตึก การมีส่วนร่วมในท้องถิ่นต่ำ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องอำนาจการตัดสินใจระหว่างองค์กรท้องถิ่น และราชการส่วนกลางรวมไปถึงอำนาจของรัฐบาลด้วย ประชาชนในท้องถิ่นจึงมองไม่เห็นว่าการมีส่วนร่วมจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นได้อย่างไร ข้อกำหนดที่ว่าท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติของตนเองได้จึงยังไม่มีประสบการณ์ในการใช้อย่างกว้างขวางนัก

กลไกสำคัญที่จะสะท้อนบทบาทของประชาชนในการพัฒนา คือ องค์กรอิสระทางด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค และองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ เพราะจะเป็นช่องทางพัฒนากลไกทางสถาบันที่เป็นทางการสำหรับการให้หลักประกันเรื่องการมีส่วนร่วมในปัญหาสำคัญของประเทศคือสิ่งแวดล้อมและการบริโภค อย่างไรก็ตาม ความสนใจที่จะมีการผลักดันองค์กรทั้งสองให้สามารถทำงานได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นมีย่อยเกินไป ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจน

โดยภาพรวมแล้วไม่มีใครปฏิเสธได้ว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างนวัตกรรมของการมีส่วนร่วมขึ้นให้กับการเมืองไทยหลายส่วน อาทิ การมีส่วนร่วมเสนอร่างกฎหมาย และข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าถึงคลื่นความถี่วิทยุ - โทรทัศน์ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและผู้บริโภค สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่เมื่อประเมินนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมตามกลไกดังกล่าวต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาแล้วก็จะพบว่า แท้จริงแล้วกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เป็นนวัตกรรมเหล่านั้นเปิดโอกาสเพียงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับของการรับรู้ข้อมูล และการรับฟังความคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ การรับฟังความคิดเห็นเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับกระบวนการนโยบาย แต่ถ้าหากต้องการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นได้จริงแล้ว การรับฟังความคิดเห็นมักจะเป็นองค์ประกอบของ

กระบวนการตัดสินใจร่วมกันของภาครัฐและภาคประชาชน

ฉะนั้น การมีส่วนร่วมจะมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ - สังคมได้ จะต้องเข้าไปถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้สองระดับ คือการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในระดับคณะกรรมการการด้วย และการออกข้อบัญญัติได้เองในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติการเสนอกฎหมายจะเป็นผลหรือไม่ก็ไม่มีหลักประกันอะไร เพราะร่างกฎหมายจะเข้าไปอยู่ในมือของนักการเมืองในที่สุด ด้วยเหตุนี้ประชาชนยังคงต้องการมาตรการอื่นๆ ประกอบด้วย เพื่อโน้มน้าวความคิดเห็นของคนในสังคมและนักการเมือง

ในความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนที่ตื่นตัวและมีส่วนในการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายต่างๆ เชื่อว่าหลักการตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ไม่อาจถือเป็นหลักประกันว่าประเด็นเชิงนโยบายที่ผลักดันโดยภาคประชาชนผ่านกลไกรัฐธรรมนูญนั้นจะได้รับการตอบสนองทางใดทางหนึ่งเสมอไป ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญถูกใช้ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบเก่าที่มีอิทธิพล และอำนาจเป็นตัวกำหนดกระบวนการนโยบายและนักการเมืองรวมทั้งภาคธุรกิจต่างก็มีส่วนในการใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้น

ช่องว่างประการเดียวที่รัฐธรรมนูญนี้เปิดไว้ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ยังคงมีการถกเถียงกันต่อไปว่าจะตีความเรื่องการมีส่วนร่วมไปถึงระดับใด สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นอย่างเข้มข้นในช่วงของการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายที่ในช่วงแรกๆ ที่มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก เนื่องจากการมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายนั้นเรียกร้องความใส่ใจอย่างสูง และประชาชนอาจจะตั้งตัวไม่ทันในระยะแรกๆ มีกฎหมายหลายฉบับที่ออกมาโดยประชาชนไม่ได้แสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร เช่น กฎหมาย กกด. ปปช. เป็นต้น อย่างไรก็ตามประชาชนอาจจะไม่เห็นความสำคัญมากนักของกฎหมายดังกล่าว แต่ในส่วนที่เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ประชาชนเริ่มให้ความสนใจมากขึ้น เช่น พ.ร.บ. จัดสรรคลื่นความถี่ ควบคู่กับการสรรหาคณะกรรมการองค์กรอิสระเช่น คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช) หรือ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช) สะท้อนให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นวาระที่สำคัญ มิฉะนั้นการตีความเจตนารมณ์เรื่องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะถูกบิดเบือนไป ในชั้นปัจจุบันยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการยกร่างอยู่จำนวนหนึ่ง เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจ - สังคม และสิ่งแวดล้อม ก็มีเช่น พ.ร.บ. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค และกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ยังมีโอกาสยกร่างให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

7.3 เส้นทางความร่วมมือและกลไกรัฐธรรมนูญ

การประเมินว่ากลุ่มประชาชนผลักดันประเด็นปัญหาการพัฒนาของตนเองอย่างไรนั้นเป็น

ประเด็นที่ต้องสืบสาวความเป็นมาของกิจกรรมแต่ละเรื่อง กล่าวได้ว่ากระบวนการผลักดันให้มีการแก้ไข ปัญหา เปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือสร้างบรรทัดฐานใหม่ ที่โครงการวิจัยได้รวบรวมข้อมูลนั้นล้วนแล้วแต่ เป็นกิจกรรมที่ใช้เวลามากในช่วง 2-10 ปี และมีกลุ่มหรือองค์กรที่ร่วมมือกันผลักดันประเด็นปัญหาในเรื่อง หนึ่งเรื่องใดนั้นเป็นจำนวนมาก เมื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะของกลุ่มประชาชนที่ตื่นตัวรวมกันเป็นเครือข่าย และ ประเด็นปัญหาที่แต่ละกลุ่มผลักดันนั้น จะพบความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนชั้นกลางในเมือง กับกลุ่มคนชาย ขอบในชนบท ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเรื่องการใช้และอ้างอิงรัฐธรรมนูญ และระดับความ ดึงเครียดทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วม

7.3.1 กลุ่มผลักดันนโยบายกับปัญหาการพัฒนา

กลุ่มเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายมีหลายระดับแม้ว่าที่ปรากฏแก่สายตาสาธารณชนในรูปแบบของ การยื่นหนังสือ การแถลงข่าว หรือ การชุมนุมประท้วง จะมีภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม แต่องค์กรเหล่านั้นทำงานประสานกับกลุ่มประชาชนระดับรากหญ้า ที่เดือดร้อนจากปัญหาการพัฒนา ซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นปัญหาอันเนื่องมาจากการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ และการเรียกร้องให้มีการแก้ปัญหา ผลกระทบจากการพัฒนา ซึ่งเป็นปัญหาซับซ้อนของทางสิ่งแวดล้อม ทรัพยากร เศรษฐกิจ และสังคม ใน ระยะหลังกลุ่มประชาชนระดับรากหญ้ามักมีการเรียนรู้สูงขึ้นและจัดตั้งเครือข่ายผลักดันการเปลี่ยนแปลง นโยบายรัฐบาลโดยที่องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นเพียงองค์กรพันธมิตร องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้เคลื่อนไหว ร่วมกับประชาชนก็มีอยู่บ้างและทำงานผลักดันนโยบายเป็นเรื่องๆไปโดยที่ไม่มีกลุ่มประชากรเป้าหมายชัดเจน เช่น กรณีคัดค้านการจดทะเบียนสิทธิบัตรพันธุ์ข้าวหอมมะลิ หรือกรณีการคัดค้านกองทุนสนับสนุนการ รักษาป่าจากสหรัฐอเมริกา เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีกลุ่มชนชั้นกลางในเมืองที่ให้ความสนใจกับปัญหา เศรษฐกิจและการเมืองเป็นพิเศษ เช่น การคัดค้านและการผลักดันการแก้ไขกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ การสนับสนุน พ.ร.บ. ระบบสุขภาพ หรือการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานเรื่องการจัดตั้งสถาบันความ ปลอดภัยในการทำงาน นอกจากนั้นยังมีกลุ่มธุรกิจที่เป็นสมาคมขนาดใหญ่ที่การผลักดันนโยบายมักไม่เป็น ประเด็นสาธารณะเนื่องจากมีการจัดความสัมพันธ์กับภาครัฐค่อนข้างจะลงตัว เช่น การเข้าพบรัฐบาล โดยตรง หรือการทำงานผ่านกลไกร่วม เช่น กรอ. ยกเว้นจะเป็นนักธุรกิจรายย่อยที่ต้องรณรงค์ร่วมกับ สังคมในวงกว้าง เช่น กรณีผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับร้านค้าปลีก เป็นต้น อันที่จริงแล้ว การผลักดันนโยบายเกิดขึ้นเป็นประจำวัน แต่ระดับของการต่อรองอาจจะได้เปิดออกสู่สายตาสาธารณะ

กลุ่มต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น อาศัยวิธีการที่แตกต่างกัน แล้วแต่ทรัพยากรทางอำนาจ ความซับซ้อน ของประเด็นปัญหา และการตอบสนองจากรัฐบาล ในทำนองเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็มีความหมายต่อกลุ่ม ต่างๆ โดยนัยที่แตกต่างกันด้วยเช่นกัน

โดยภาพรวมแล้วพบว่า กลุ่มที่ใช้รัฐธรรมนูญมากที่สุดคือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มชน ชั้นกลางในเมืองที่ต้องสร้างโอกาสและช่องทางทางการเมืองขึ้นเอง โดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญ ใน

ขณะที่องค์กรประชาชนระดับรากหญ้าทำได้แต่เพียงการอ้างสิทธิที่พึงมีตามรัฐธรรมนูญ กลุ่มที่มีทรัพยากรทางอำนาจ เช่น กลุ่มธุรกิจ หรือ กลุ่มนักวิชาชีพ หรือ นักวิชาการ มักไม่ต้องอาศัยกลไกรัฐธรรมนูญมากนักในการสร้างโอกาสทางการเมืองให้กับตนเองในการผลักดันนโยบาย นอกจากนั้นแล้วยังไม่ต้องใช้ปฏิบัติการการชุมนุมประท้วงเนื่องจากสามารถเรียกร้องความสนใจจากผู้มีอำนาจ

7.3.2 เส้นทาง การมีส่วนร่วมของประชาชน

แม้ว่าจะไม่สามารถหารูปแบบพิมพ์เขียวของการเคลื่อนไหวผลักดันนโยบายสำหรับทุกกรณีได้เหมือนกันหมด แต่โดยภาพรวมแล้วกล่าวได้ว่าการพยายามแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของกลุ่มประชาชนเพื่อให้มีอิทธิพลต่อนโยบายต้องอาศัยเงื่อนไขที่คล้ายคลึงกัน อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องขั้นตอนและยุทธศาสตร์ที่แต่ละกลุ่มใช้ ซึ่งมักจะขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางอำนาจของกลุ่ม และลักษณะของประเด็นปัญหาของกิจกรรม จะเห็นว่ายุทธศาสตร์การชุมนุมประท้วงยืดเยื้อยาวนานมักจะเป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรและผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่เป็นประเด็นแบ่งแยกความคิดเห็นของคนในสังคม เช่น เรื่องเขื่อน พลังงาน สิทธิชุมชน การถือครองที่ดิน ซึ่งจะแตกต่างจากประเด็นปัญหาเรื่อง การศึกษา สุขภาพ คอรัปชัน กฎหมายฟื้นฟูเศรษฐกิจ 11 ฉบับ หรือ พ.ร.บ. สงฆ์ เป็นต้น ความแตกต่างของประเด็นปัญหาสองกลุ่มดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นกลุ่มคนที่แตกต่างกันด้วย คือ กลุ่มคนชายขอบในชนบทที่พึ่งพาอาศัยจะเป็นกลุ่มที่ผลักดันเรื่องเกี่ยวกับทรัพยากร เป็นกลุ่มคนไร้ทรัพยากรทางอำนาจแต่กลับผลักดันเรื่องที่คนในสังคมเมืองไม่มีความเชื่อมโยงในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย การทำงานของกลุ่มประชาชนในชนบทที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนา จึงมีเส้นทางที่ยาวไกลกว่า และต้องการระดมทรัพยากรมากกว่า และเป็นกลุ่มที่พยายามยึดเอารัฐธรรมนูญเป็นเกราะกำบังสร้างความชอบธรรมให้กับการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

เมื่อถอดประสบการณ์ปฏิบัติการการมีส่วนร่วมของประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เป็นตัวอย่างในการศึกษาจะพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ริเริ่มโดยพวกเขาเองนั้นครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ หลากหลาย แม้ว่ากลุ่มต่างๆ เหล่านั้นอาจจะไม่ได้มีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงที่จะดำเนินกิจกรรมบางเรื่อง แต่เมื่อได้ริเริ่มทำการผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาก็กลุ่มตนเองก็พบว่าภายใต้สถานการณ์การปฏิรูปการเมืองที่กลไกและเงื่อนไขเพื่อการมีส่วนร่วมหลายเรื่องยังไม่ลงตัว และช่องทางการมีส่วนร่วมไม่ราบรื่น การพยายามผลักดันความคิดเห็นและประเด็นสาธารณะส่วนมากจึงต้องทำมากกว่าที่ควร เช่น การรวบรวมข้อมูลข่าวสารบางครั้งก็ต้องทำผ่านการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ หรือการโน้มน้าวให้เห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาที่ต้องอาศัยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปด้วยในฐานะเป็นวิธีการต่อรอง ในบางครั้งประเด็นปัญหาขยายตัวออกไปเมื่อประชาชนมีความรู้เกี่ยวกับปัญหานั้นมากขึ้น เช่น การค้นพบปัญหาคอรัปชันในการคัดค้านโครงการขนาดใหญ่ ทำให้การแสวงหาเหตุผลความเหมาะสมของโครงการขยายตัวออกไปสู่เรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐเรื่องคอรัปชันด้วย หรือการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

นำไปสู่ปัญหากรณีพิพาทกับรัฐจนต้องหาทางออกด้วยการพึ่งศาลปกครอง กล่าวโดยสรุป ในชั้นปัจจุบัน กลุ่มประชาชนที่เชื่อว่าตนเองเดือดร้อนจากการพัฒนาได้อาศัยหลักการและกลไกตามรัฐธรรมนูญเกือบทุกอย่างที่สามารถใช้ได้ ปฏิบัติการของกระบวนการมีส่วนร่วมมีองค์ประกอบของการชุมนุม และรวมกลุ่มการแสดงความคิดเห็น การสื่อสาร การแสวงหาข้อมูล การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการให้ศาลปกครองตัดสินชี้ขาด

กิจกรรมในกระบวนการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยกลุ่มประชาชน

- การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการสร้างข้อถกเถียงและเหตุผลของนโยบาย
- การระดมความร่วมมือ และจัดตั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- การยื่นเรื่องร้องเรียนต่อรัฐบาล
- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการรณรงค์สื่อสารกับสาธารณะ
- การระดมความคิดเห็นหรือการจัดเวทีสาธารณะ
- การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- การระดมทุน อาทิ การจัดอภิปราย การทอดผ้าป่ากิจกรรมสังคม การรับบริจาค การขายสินค้า
- การขอความสนับสนุนทางการเมือง (lobby)
- การชุมนุมประท้วง กีดกัน รัฐบาลเพื่อกำหนดมาตรการแก้ปัญหา
- การต่อสู้แย้งด้วยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เชื่อว่าเป็นธรรม
- การร้องเรียนองค์กรอิสระกรณีตรวจสอบ ไม่มีการตอบสนอง และกรณีพิพาท

ประเภทของปฏิบัติการข้างต้นอาจขยายออกไปตามระยะเวลาที่กลุ่มต่างๆ ดำเนินการ ซึ่งมักอยู่ในช่วง 2-10 ปี กระบวนการจะสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับขั้นตอนการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะเป็นการตอบสนองที่นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของปฏิบัติการภาคประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งรูปแบบปฏิบัติการของภาคประชาชนส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการตอบสนองของภาครัฐด้วยนัยสำคัญของปฏิบัติการดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลไกการแก้ไขปัญหที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุม การตอบสนองของรัฐบาลที่ผ่านมามีข้อเสนอทางออกมาเป็นทางเลือกในการบริหารงานในลักษณะต่างๆ เช่น การจัดให้มีการประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีผู้แทนจากกลุ่มผลักดันเป็นองค์ประกอบด้วย ตั้งคณะกรรมการที่ทำงานรับเรื่องร้องเรียน หรือ คณะกรรมการประเภทที่ทำงานตรวจสอบปัญหาที่มีการร้องเรียน ที่ผ่านมามีรูปแบบใดที่ประสบความสำเร็จที่ทำให้กลุ่มผลักดันนโยบายยอมรับได้ว่าการแสดงความคิดเห็นเป็นส่วนประกอบของการตัดสินใจของรัฐบาลอย่างเพียงพอ เป็นที่น่าสังเกตด้วยเช่นกันว่า การตอบสนองของรัฐบาลต่อการเรียกร้องของกลุ่มผลักดันส่วนใหญ่มีแง่มุมของความไม่ไว้วางใจผู้เรียกร้องอยู่มาก โดยอ้างปัญหาความเป็นตัวแทนของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็น

องค์กรสนับสนุนชาวบ้าน การอ้างการรับเงินสนับสนุนต่างชาติ การอ้างถึงความวุ่นวายที่เกิดจากการชุมนุมประท้วง การอ้างถึงปัญหาการใช้ความรุนแรงในการชุมนุมประท้วง รวมไปถึงการออกหมายจับแกนนำกลุ่มผู้ประท้วง ปรามปรามผู้ประท้วง ออกมาตรการเพื่อเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจปรามปรามการชุมนุมประท้วง เป็นต้น

การตอบสนองในลักษณะดังกล่าวเป็นการตอบสนองเป็นกรณีไป และไม่มีมาตรการเชิงสถาบันที่ชัดเจนเพื่อสร้างบรรทัดฐานและมาตรฐานการมีส่วนร่วม ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลกลับมีมาตรการทางกฎหมายที่มีนัยโดยตรงต่อการตรวจสอบ คนทำงานในองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และพยายามจำกัดการชุมนุมประท้วงบนทางหลวง ฉะนั้น สถานการณ์ของการมีส่วนร่วมจึงเป็นเรื่องการผลักดัน ริเริ่มของภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอยู่ภายใต้ความไม่ไว้วางใจอย่างสูงของภาครัฐ

สำหรับโครงการหรือการกำหนดนโยบายที่มีการริเริ่มขึ้นใหม่ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แล้ว โดยที่รัฐเองเป็นผู้กำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน เช่น กรณีของการรณรงค์และผลักดัน ร่าง พ.ร.บ. ระบบสุขภาพ นับได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีระบบและขั้นตอนชัดเจน มีการเตรียมการเป็นระยะเวลายาวนาน มีการจัดสรรงบประมาณ สร้างความรู้ มีการจัดกระบวนการที่ผนวกเอาเครือข่ายภาคประชาชนมาเป็นองค์ประกอบสำคัญ ความตึงเครียดทางการเมืองสำหรับความคิดเห็นที่แตกต่างจึงไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง ข้อได้เปรียบของการจัดกระบวนการการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพสำหรับกรณีนี้ก็คือประเด็นปัญหาเป็นเรื่องที่ยังไม่เกิดขึ้น และ เนื้อหาสาระของ พ.ร.บ. ไม่เป็นประเด็นอ่อนไหวทางโครงสร้าง และไม่มี ความชัดเจนของกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน และประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามไปคือความก้าวหน้าของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะสร้างนโยบายโดยการเติมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ค่อนข้างยาวไกล สำหรับการผลักดันประเด็นปัญหาเพียงเรื่องเดียวอาจใช้เวลาและความพยายามสืบเนื่องไม่ต่ำกว่า 2 ปี ตัวอย่างเช่น การรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอกฎหมายให้ครบ 5 หมื่นชื่อ เป็นกระบวนการที่ใช้เวลาและการลงทุน ดังที่มีผู้ประเมินว่าการรวบรวมรายชื่อ 5 หมื่นชื่อเพื่อผลักดันกฎหมายลักลอบหรือถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง อาจต้องใช้เงินทุนไม่ต่ำกว่า 2 แสนบาท และต้องเตรียมการในระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี และที่น่าสนใจก็คือสุดท้ายแล้วก็อาจไม่สัมฤทธิ์ผล ถึงกระนั้นบางกลุ่ม เช่น เครือข่ายสลัม 4 ภาค ก็เห็นว่ากระบวนการรวบรวมรายชื่อให้ผลในแง่ของการศึกษาประชาธิปไตย และสร้างจิตสำนึกให้ตื่นตัวกับปัญหาการพัฒนาที่กระทบถึงตัวมากกว่าที่จะคาดหวังว่าร่างกฎหมายที่ผลักดันจะได้รับการตอบสนอง และเครือข่ายได้ใช้เป็นยุทธวิธีในการให้การศึกษามากกว่าการมุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงระดับนโยบาย

จะเห็นว่าเท่าที่ผ่านมานบนเส้นทางของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคมนั้น ล้วนเป็นเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในประชาสังคมกับรัฐ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มประชาสังคมเองที่อาจจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน กระบวนการมีส่วนร่วมที่เน้นหนักการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายนั้นจึงเป็นทั้งกิจกรรมการโน้มน้าวด้วยเหตุผล และการคานดุลอำนาจ ทั้งที่เป็นการทำทนายและ

การปราบปราม ทั้งนี้จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมีอิทธิพลเหนือภาคประชาชนในการกำหนดยุทธศาสตร์ของตนมากกว่าภาครัฐ

7.3.3 การใช้รัฐธรรมนูญในกระบวนการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญ 2540 เป็นคล้ายโอกาสทางการเมืองที่เปิดกว้างขึ้น ผู้คนมีความคาดหวังว่ารัฐธรรมนูญจะเป็นช่องทางที่วางไว้ให้เดิน และช่วยทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ทางการเมืองได้มากขึ้นว่าจะสามารถทำอะไรได้บ้างภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กลุ่มเคลื่อนไหวมีความคาดหวังในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ และ แม้แต่คณะกรรมการสิทธิการของวุฒิสภา ในความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอิสระบางองค์กรพบว่าประชาชนคาดหวังเกินอำนาจขององค์กร นอกจากนั้นประชาชนยังมีความคาดหวังว่ารัฐบาลในฐานะผู้บริหารประเทศจะยึดหลักรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ ความคาดหวังสูงเช่นนี้อาจมีผลต่อความไว้วางใจและเสถียรภาพทางการเมืองหากระดับของความผิดหวังมีมากเกินไป

โอกาสของการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างมากขึ้นนั้นจะถูกใช้ไปได้อย่างไรในทางปฏิบัติ และใครใช้ได้บ้างเป็นคำถามสะท้อนการเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมือง ในช่วงเวลา 5 ปีหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 กล่าวได้ว่ากิจกรรมผลักดันนโยบาย และเร่งรัดการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนานั้น ล้วนแล้วแต่ได้รับแรงบันดาลใจจากเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ แม้แต่การเสนอร่าง พ.ร.บ. ระบบสุขภาพ หรือ พ.ร.บ. การศึกษา ซึ่งมาจากการผลักดันของรัฐบาลเอง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นกัน ลักษณะการใช้รัฐธรรมนูญโดยกลุ่มต่างๆ ในการผลักดันนโยบายหรือกฎหมาย และการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหา การพัฒนามีข้อสังเกตที่สำคัญคือ

ประการแรก การใช้รัฐธรรมนูญเท่าที่ผ่านมาเป็นการใช้เพื่ออ้างสิทธิ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการมีส่วนร่วมและการเคลื่อนไหว เช่นเดียวกันกับการใช้กลไกรัฐธรรมนูญ เช่นการรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เพื่อเสนอร่างกฎหมาย แม้ไม่สามารถทำนายได้ว่าผลจะเป็นอย่างไร แต่สิ่งที่ได้คือการสร้างความชอบธรรมให้กับประเด็นทางนโยบายที่เสนอต่อสังคมและรัฐบาล การที่รัฐธรรมนูญถูกใช้ไปเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนที่แสดงออกซึ่งความคิดเห็นโดยชอบธรรมนั้น ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงขั้นต้นของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยการสร้างอำนาจให้กับการมีส่วนร่วม (empowerment) ส่วนสาเหตุที่ไม่มีความมั่นใจว่า กลไกตามรัฐธรรมนูญจะสามารถส่งผลต่อการผลักดันนโยบายและข้อเรียกร้องได้อย่างไร หรือไม่นั้น เป็นผลมาจากความไม่เชื่อมั่นว่าการเมืองใหม่บนฐานของเหตุผลจะสามารถคัดค้านการเมืองเก่าที่อาศัยฐานอิทธิพลและอำนาจได้มากนักน้อยแค่ไหน และเนื่องจากไม่สามารถไว้วางใจอิทธิพลทางการเมืองในกระบวนการนโยบายได้แล้ว กลุ่มผลักดันก็มักจะต้องอาศัยปฏิบัติการทางตรง อันได้แก่การกดดัน หรือการลوبي้ ประกอบไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีเดิมพันสูง ที่เรียกร้อง

บนพื้นฐานของความอยู่รอดของครอบครัว และชุมชน

ประการที่สอง กลุ่มประชาชนรากหญ้าใช้การอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการมีส่วนร่วม มากกว่าการใช้กลไกเชิงสถาบัน ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน ชนชั้นกลางในเมือง และนักการเมืองมีศักยภาพมากกว่าในการใช้กลไกของรัฐธรรมนูญได้อย่างหลากหลาย ซึ่งเป็นปัญหาของการเข้าถึงรัฐธรรมนูญได้ไม่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ต้องตระหนักด้วยว่า การมีส่วนร่วมผ่านการใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญนั้นบางครั้งต้องการการจัดการอย่างมาก เช่น การรวบรวมรายชื่อเพื่อการเสนอร่างกฎหมาย หรือแม้แต่การร้องเรียนผ่านองค์กรต่างๆ ก็ต้องอาศัยการเรียนรู้ หากไม่มีการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมและเป็นฝ่ายสนับสนุนชาวบ้านแล้วการใช้กลไกรัฐธรรมนูญคงเป็นไปได้ยาก อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มคนชายขอบในกระบวนการมีส่วนร่วมผลักดันการแก้ปัญหาการพัฒนา เรียนรู้เรื่องรัฐธรรมนูญผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน

ประการที่สาม แม้ว่าจะสามารถแยกแยะการมีส่วนร่วมออกเป็นระดับต่างๆ อาทิ การรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการร่วมตัดสินใจ ในทางปฏิบัติการผลักดันนโยบายใดๆ หรือการเรียกร้องให้มีการแก้ไขปัญหาการพัฒนานั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ประกอบกัน นอกจากนั้นแล้ว ในกระบวนการผลักดันเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายบางเรื่อง นำไปสู่การค้นหาคำความจริงหลายประการ ฉะนั้น กลุ่มและองค์กรผลักดันนโยบายก็จะใช้กลไกรัฐธรรมนูญหลายๆ ช่องทางเมื่อพบความเกี่ยวข้อง เช่น เรียกร้องข้อมูล ร้องเรียนปัญหา ตรวจสอบพฤติกรรมทุจริต และการตัดสินใจพิพาท เป็นต้น

ประการที่สี่ ประชาชนสนใจกลไกการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นไม่มากนัก สำหรับประเด็นนี้คำอธิบายเดิมๆ ก็ยังคงใช้ได้อยู่ กล่าวคือ ปัญหาการการพัฒนาส่วนใหญ่ทำการตัดสินใจที่ส่วนกลาง แม้จะเริ่มมีการกระจายอำนาจกันบ้างแล้ว แต่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการถ่ายโอนภาระหน้าที่ ในขณะที่การแบ่งแยกอำนาจการตัดสินใจระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางไม่ชัดเจน จะมีเพียงบางกรณีที่มีการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายส่งผลให้เกิดความสนใจการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมากขึ้น และมองเห็นได้ว่าการแข่งขันกันในระดับของนโยบายท้องถิ่น แต่การเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้ยังอยู่ในวงจำกัด

ประการที่ห้า ประชาชนอ้างสิทธิในการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เป็นหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมชุมชน

ประการสุดท้าย การเลือกหรือไม่เลือกใช้กลไกใด อาทิ องค์กรอิสระเช่น กกต. หรือ ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับกรณีโอกาสที่จะได้รับการตอบสนองในทางบวก หรืออีกนัยหนึ่งคือยังไม่มีคามไว้วางใจขององค์กรอิสระเต็มที่ และมักเชื่อกันว่ามีการเมืองแทรกแซงในองค์กรอิสระบางองค์กร

7.3.4 การเปลี่ยนแปลงในกระบวนการมีส่วนร่วม

ผลกระทบขั้นต้นของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ การเปิดให้มีโอกาสทางการเมืองเพิ่มขึ้น

สำหรับภาคประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งคือมองเห็นความเป็นไปได้และช่องทางที่จะมีส่วนร่วม แม้ว่า การตื่นตัวของประชาชนในการมีส่วนร่วมกำหนดความเป็นไปของการเมืองและการพัฒนาจะเกิดขึ้นมาก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 แล้วก็ตาม การสำรวจข้อมูลการผลักดันนโยบาย และการแก้ไขปัญหามลกระทบการพัฒนาสะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มและเครือข่ายองค์กรประชาชน และองค์กรพัฒนาเอกชนให้ความสำคัญกับการอ้างเหตุผลของรัฐธรรมนูญ

โดยภาพรวมแล้วพบว่ารัฐธรรมนูญได้สร้างให้เกิดความคาดหวัง และการตื่นตัวของภาคประชาสังคมมากขึ้น ประเด็นของการผลักดันนโยบายภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้วมีความหลากหลายมากขึ้น และกลุ่มคนที่แสดงบทบาทในเวทีสาธารณะก็มีหลากหลายมากขึ้นเช่นกัน เมื่อขยายภาพกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ดูแล้วจะเห็นว่ามีมีการพยายามเดินตามกลไกที่รัฐธรรมนูญได้วางไว้ เนื่องจากเป็นโอกาสทางการเมืองของกลุ่มและขบวนการภาคประชาชนที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับภาคการเมือง และภาครัฐได้อย่างชอบธรรม ฉะนั้น กระบวนการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นจึงมีความหลากหลายมากขึ้น การที่กลุ่มประชาชนได้พยายามอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญทำให้อัตนของการมีส่วนร่วมขยายออกไปเป็นกระบวนการที่ยืดเยื้อมากขึ้น เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี และต้องการการระดมทรัพยากรจำนวนมากด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่าประชาชนต้องทำงานหนักมากขึ้น แต่ที่น่าสนใจคือยังคงไม่มีหลักประกันว่าการนำเสนอเหตุผลทางนโยบายของภาคประชาชนจะได้รับการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ

กล่าวได้ว่า การเมืองภาคประชาชนมุ่งสู่การใช้เหตุผลและความรู้ในกระบวนการมีส่วนร่วมมีมากขึ้นที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลไกรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนดีกรอบให้เกิดกระบวนการใช้เหตุผลและความรู้ อย่างไรก็ตามก็ตักกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าการเมืองบนฐานของเหตุผลซึ่งควรจะเป็นคุณลักษณะของการเมืองใหม่ในกระบวนการนโยบายนั้นไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากการสร้างการเมืองแบบใช้เหตุผลที่กลุ่มต่างๆ ในภาคประชาชนพยายามช่วยกันสร้างนั้น ต้องไปเชื่อมต่อการเมืองในระบบรัฐสภาที่เป็นเรื่องของการต่อรองบนฐานของผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด แม้แต่การรักษารฐานเสียงการเลือกตั้งของพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้แม้จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาร่วม 5 ปีแล้ว ก็ยังคงปรากฏว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีสองลักษณะประกอบกันเสมอ คือการใช้พลังกดดันในลักษณะของการชุมนุมประท้วง และการโต้แย้งเหตุผลด้วยการนำเสนอข้อมูลต่อสาธารณะ ฉะนั้นความตึงเครียดทางการเมืองอันเนื่องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงยังคงดำรงอยู่ในระดับหนึ่ง จนกว่าการเมืองในระบบรัฐสภาจะสามารถตอบรับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญบ้างแล้ว มีทั้งในส่วนที่เป็นภาพบวกและลบ ในภาพบวกนั้นจะเห็นว่าภายหลังที่ได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญประเด็นการมีส่วนร่วมในระดับนโยบายมีความหลากหลายมากขึ้น การมีส่วนร่วมอยู่บนพื้นฐานของเนื้อหาสาระที่ถูกนำมาถกเถียงในเวทีสาธารณะมากขึ้น และการสื่อสารความเดือดร้อนมีความหลากหลายมากขึ้น ส่งผลให้เกิดการเรียนรู้ปัญหาสาธารณะ

ร่วมกันในสังคม สำหรับการเป็นสังคมประชาธิปไตยแล้วถือว่าการตื่นตัวของประชาชนเป็นสัญญาณที่ดี เนื่องจากประชาชนมีปฏิสัมพันธ์กับระบบการเมือง และยังไม่เบื่อหน่ายและถอยหนี นอกจากนั้นแล้วยังพบการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายของภาครัฐในระดับหนึ่ง โดยรูปแบบแล้วจะเห็นว่าการจัดเวทีแลกเปลี่ยนและถกเถียงเพิ่มมากขึ้น และมีการยอมรับหลักการของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติยังคงมีปัญหาที่ารูปแบบการจัดทำนโยบายนั้นอาจจะไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนสาระของนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาล

อย่างไรก็ดีกระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้โอกาสทางการเมืองที่หลากหลายและเปิดกว้างมากขึ้นนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร³ กล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมตามกลไกของรัฐธรรมนูญ ประชาชนต้องทำงานหนักมากขึ้นเพื่อผลักดันประเด็นให้เป็นไปตามเงื่อนไขตามกลไกของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้มีความคาดหวังสูงแต่ได้รับการตอบสนองระดับต่ำ ในหลายกรณีปัญหายังคงมีความตึงเครียดอันเนื่องมาจากการตอบโต้กันระหว่างภาครัฐและกลุ่มผลักดันนโยบาย และการขาดความชัดเจนในกระบวนการมีส่วนร่วมที่ยอมรับร่วมกันได้ การสื่อสารไม่บรรลุผลในการสร้างความเข้าใจในประเด็นปัญหาร่วมกันได้

ปัจจุบันสถานการณ์ความไม่ลงรอยกันเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการพัฒนา นั้น อาจมาถึงจุดที่เป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญสองระดับที่สังคมไม่ควรตั้งอยู่ในความประมาท ในระดับของภาคประชาชนพบว่าในกรณีปัญหาตึงเครียด⁴ เส้นแบ่งระหว่างการมีส่วนร่วมกับอนาธิปไตย และการไม่เชื่อฟังกฎหมายจะบางลงเรื่อยๆ เนื่องจากขาดความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในกลไกแก้ไขปัญหของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเป็นหลักการเอาไว้ เช่น การเข้าถึงทรัพยากรคลื่นวิทยุ - โทรทัศน์ เสรีภาพในการประกอบอาชีพและการค้า เป็นต้น ในระดับของภาครัฐและภาคการเมือง เริ่มมีแนวโน้มการตอบโต้กลุ่มกดดันชัดเจนมากขึ้นด้วยการควบคุมการมีส่วนร่วมโดยมาตรการทางกฎหมายและทางการเมือง เพื่อตรวจสอบกลุ่มผู้ชุมนุมประท้วง ส่งผลให้ความไม่ไว้วางใจเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ออกแบบโดยรัฐธรรมนูญ 2540 นั้นมีนัยที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยหลักเหตุผลเป็นพื้นฐานสำคัญของการมีส่วนร่วมดังจะเห็นได้จากการ

³ ประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมอธิบายในความหมายของ มีความไม่ไว้วางใจจะหว่างกัน มีการสื่อสารได้อย่างตรงตามความหมายและไม่บิดเบือน มีกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน และมีความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหา (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2544)

⁴ สถานะตึงเครียดได้แก่ ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขยืดเยื้อยาวนาน มองไม่เห็นความเป็นไปได้ในการหาทางออก ปฏิบัติไม่ได้ตอบจากภาครัฐรุนแรง เมื่อนำข้อมูลกรณีปัญหามาเปรียบเทียบแล้วพบว่ากรณีการมีส่วนร่วมที่มีความตึงเครียดมักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแย่งชิงทรัพยากร และผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาที่กระทบกลุ่มเป้าหมายชัดเจน กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมักเป็นชนชายขอบที่ตระหนักถึงปัญหาความไม่ยุติธรรม ไม่สามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีดังกล่าวมีทั้งที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกน และที่ไม่ได้เป็นแกน

เน้นให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการเสนอความคิดเห็นขององค์กรอิสระต่างๆ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กลุ่มผลักดันนโยบายได้พัฒนาข้อโต้แย้งเชิงนโยบายรัฐด้วยแรงมุนของข้อมูล เหตุผล และการให้คุณค่าและความหมายของการพัฒนาที่แตกต่างไป ขณะเดียวกันก็ทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการไปด้วย อย่างไรก็ตามการแสดงความคิดเห็นอย่างมากมายต่างกรรม ต่างวาระกันนั้นกลับไม่ได้สัมพันธ์กับการตัดสินใจของรัฐบาลบนหลักเหตุผลที่เป็นที่เข้าใจได้ของกลุ่มผู้ประท้วงในหลายกรณี ฉะนั้นรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจากการใช้กลไกรัฐธรรมนูญใน 5 ปีที่ผ่านมาไม่ชัดเจน ทั้งในรูปแบบของประชาธิปไตยระดับรากหญ้า ประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยถกแถลง (deliberative democracy) แม้ว่าในทางความเป็นจริงแล้วอาจจะเป็นการผสมผสานหลายๆ แบบเข้าด้วยกันก็ได้ แต่ประสบการณ์การมีส่วนร่วมจนถึงปัจจุบันยังไม่มี ความลงตัวของความคิดและความเข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปในทางเดียวกัน สถาบันและกลไกตามรัฐธรรมนูญเป็นเพียงโครงสร้าง แต่เนื้อหาที่เป็นการปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจโดยเฉพาะระหว่างรัฐกับประชาชนยังไม่มีทิศทางที่ชัดเจน เพราะมีทั้งที่ก้าวหน้าและล้าหลังปะปนกัน⁵

7.4 ปัญหาและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนได้แสดงความต้องการที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมและการเมืองมาก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญ 2540 แล้ว ผลของกระแสการมีส่วนร่วมก็คือรัฐธรรมนูญที่บรรจุเงื่อนไขรับรองสิทธิของประชาชนเอาไว้ เมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว ประชาชนมีความคาดหวังว่าการมีส่วนร่วมทั้งในการแสดงความคิดเห็น และการผลักดันนโยบายจะราบรื่นมากขึ้น และมองเห็นทิศทางที่จะเชื่อมต่อกับฝ่ายผู้บริหารประเทศได้ชัดเจนขึ้น

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลตัวอย่างกระบวนการผลักดันนโยบาย และการแก้ไขปัญหาผลกระทบการพัฒนาพบว่รัฐธรรมนูญมีผลต่อจิตวิทยาในทางบวกของกลุ่มและองค์กรประชาสังคม แต่กระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่จะช่วยให้ความคิดเห็นส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศนั้นไม่มีความชัดเจน ในทางอุดมคติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจหรือผลักดันนโยบายได้เสมอไป แต่กระบวนการของการเสนอความคิดเห็น พิจารณาเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย และการอธิบายเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจได้อย่างชัดเจน นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งอาจสรุปได้ว่า การใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมนั้นดูจะไม่มีประสิทธิภาพ

⁵ คณะกรรมาธิการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภาเป็นตัวอย่างของการปรับวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนองเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญเรื่องการมีส่วนร่วม และการปรับความสัมพันธ์กับประชาชน การตัดสินใจของศาลปกครองตามข้อร้องเรียนของผู้เสียหายกรณีได้รับผลกระทบจากรังสีโคบอลต์ 60 ถือเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์รัฐประชาชน ขณะเดียวกันก็มีการตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบองค์กรพัฒนาเอกชน การตรวจสอบองค์กรพัฒนาเอกชนรายบุคคลของ ปปง. และ การแก้ไข พรบ. ทางหลวงเพื่อควบคุมการขุดถนนประท้วง เป็นต้น

เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถของฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองของพรรคการเมืองสามารถทำได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ขณะที่องค์กรประชาชนอาจต้องใช้เวลาเป็นปี กว่าจะสามารถเสนอให้มีการถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันได้ ข้อแตกต่างเช่นนี้ทำให้ประชาชนมีแนวโน้มไม่เลือกใช้การขอการมีส่วนร่วมตามกลไกรัฐธรรมนูญ แต่จะใช้สิทธิมีส่วนร่วมทางตรงมากขึ้นกว่าเดิมได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนที่นอกเหนือจากการเลือกตั้งยังไม่สมบูรณ์และขาดประสิทธิภาพ อธิบายได้ด้วยปัญหาในกระบวนการมีส่วนร่วมดังต่อไปนี้

ประการแรก ข้อเท็จจริงประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็คือประชาชนตื่นตัว และมีการเรียนรู้สูง ขณะที่ภาครัฐและภาคการเมืองเองปรับตัวเองยังไม่ทันต่อแนวคิดและบรรทัดฐานทางการเมืองใหม่ๆ สภาวะทางจิตวิทยาของกลุ่มทางสังคมไม่ได้เปลี่ยนไปพร้อมๆ กัน ในกรณีนี้จะเห็นว่าประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมมากกว่าระดับของการรับรู้ข้อมูล และการแสดงความคิดเห็น ในหลายกรณีประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่กระบวนการมีส่วนร่วมที่ชัดเจนว่ารัฐจะสามารถร่วมกับประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายอย่างไรนั้นยังไม่มีรูปธรรมในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเมื่อมาถึงเวลานี้ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังคงมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องบัญญัติออกมาให้ครบโดยเฉพาะในช่วงนี้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีความคาดหวังสูง ขณะเดียวกันประชาชนและข้าราชการถือกฎหมายกันคนละฉบับ ประชาชนเริ่มยึดเอากฎหมายรัฐธรรมนูญมาอ้างเพื่อให้รัฐปรับเปลี่ยนนโยบายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันข้าราชการถือกฎหมายเก่าที่อาจจะขัดกับหลักของรัฐธรรมนูญส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดความเชื่อมั่น และการไม่เชื่อฟังกฎหมายที่เป็นปัญหาตามมา หากสถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นเรื่อยๆ โดยไม่มีการแก้ไข ผู้คนจะสูญเสียศรัทธาต่อประชาธิปไตยไปในที่สุด ตัวอย่างกฎหมายที่อาจขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสิทธิที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นจริงในทางปฏิบัติ ในหลายพื้นที่แรงงานไม่สามารถจัดตั้งสหภาพได้ ไม่ใช่เพราะกฎหมายห้าม แต่เป็นนโยบายของบริษัท ที่รัฐบาลเองไม่ได้แสดงบทบาทแทรกแซงสิทธิในการเข้าถึงทรัพยากรบางอย่างเช่น ทรัพยากรธรรมชาติ และคลื่นวิทยุเพื่อการสื่อสารและการเรียนรู้ ก็เป็นข้อจำกัดโดยปริยายของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การเข้าไม่ถึงสิทธิพื้นฐานดังกล่าวยังเป็นผลมาจากกฎหมายเก่าที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เช่น พ.ร.บ. วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ 2498 และกฎหมายอีกหลายฉบับเกี่ยวกับป่าไม้ที่ไม่ยอมรับสิทธิชุมชน อาทิ พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ 2507 พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ 2504 เป็นต้น

ประการที่สี่ การใช้กลไกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการคัดหวังของประชาชนที่ไม่สอดคล้องกับบทบาทขององค์กร องค์กรส่วนใหญ่ถูกจำกัดด้วยกรอบการบริหารจัดการที่ไม่เป็นอิสระเพียงพอจากระบบราชการ และการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอิสระกับ

รัฐบาลไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องตอบสนองต่อรายงานและข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประการสุดท้าย โดยทั่วไปแล้วรัฐจะเป็นผู้ให้หลักประกันให้ความคุ้มครองรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในทางปฏิบัติหากรัฐเป็นผู้ละเมิดรัฐธรรมนูญเสียเอง

7.5 การสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

7.5.1 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะสามารถดำเนินควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นในระดับที่มีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนของนโยบายการพัฒนาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ในวาระการประเมินปัญหาการปฏิรูปการเมืองหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญผ่านมา 5 ปี พบว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ฉะนั้นทิศทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมให้มีนัยสำคัญต่อกระบวนการนโยบาย ก็จะต้องมุ่งสู่การจัดกระบวนการให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนนั้นให้มีคุณภาพมากขึ้น และเชื่อมโยงกับกระบวนการตัดสินใจอย่างชัดเจน ในขณะที่เดียวกันก็เปิดช่องให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้หลายๆ รูปแบบ ให้ยืดหยุ่นกับปัญหาการเมืองไทยช่วงการปรับตัวไปสู่การปฏิรูป

ในชั้นปัจจุบันเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ารูปเข้ารอยมากขึ้น และมีความหมายต่อการปฏิรูปการเมืองได้จริงจึงการพัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่หลีกเลี่ยงไม่ได้

ยุทธศาสตร์การทำให้รัฐธรรมนูญศักดิ์สิทธิ์ การติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญต่อไปโดยประสานความร่วมมือระหว่างประชาชนและหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมือง โดยมีวาระการติดตามในสี่ระดับ คือ 1) การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วน 2) การแก้ไขกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักการของรัฐธรรมนูญ 3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายองค์กรอิสระจัดตั้งไปแล้วให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 4) ติดตามการละเมิดรัฐธรรมนูญ

ยุทธศาสตร์การลงทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพัฒนาคุณภาพของความคิดเห็น และวางมาตรฐานกระบวนการมีส่วนร่วมให้ชัดเจน โดยเน้นเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงข้อมูล สื่อ และความรู้ การพัฒนาสถาบันรองรับความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นระบบและสืบเนื่อง รวมไปถึงการจัดการความขัดแย้ง

ยุทธศาสตร์เร่งรัดการกระจายอำนาจและสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น เน้นความชัดเจนเรื่องขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของส่วนกลางและท้องถิ่น สร้างประชาธิปไตยระดับรากหญ้า

ยุทธศาสตร์การสร้างบรรทัดฐานทางการเมืองที่เปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในส่วน
ของภาคการเมืองและภาครัฐ โดยอาศัยการสานต่อความคิดริเริ่มของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของ
วุฒิสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดวางระบุมาร่วมของประชาชนในการ
ปฏิรูปภาครัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยธรรมชาติแล้วไม่ได้ขึ้นอยู่กับกลไกกฎหมายใดๆ มากนัก โดย
พื้นฐานแล้วเป็นเรื่องของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์จะราบรื่นหรือไม่ขึ้น
อยู่กับเงื่อนไขสำคัญบางประการ ได้แก่ ความเข้มแข็งของภาคประชาชน และทัศนคติที่เปิดกว้างของภาค
รัฐต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ฉะนั้นเงื่อนไขเชิงนโยบายจะมีความสำคัญมากกว่าเงื่อนไขทาง
กฎหมายที่จะทำให้การมีส่วนร่วมมีนัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการแก้ไขปัญหาการพัฒนา

7.5.2 ข้อเสนอแนะ

ระดับรัฐธรรมนูญ

- พิจารณาเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเข้าชื่อถอดถอน
- พิจารณาการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ
- กลไกติดตามการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยรัฐ

ระดับกฎหมายประกอบ

- เร่งออกกฎหมายประกอบเพิ่มเติม อาทิ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และเพื่อผู้บริโภค
- ปรับปรุงกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ
- ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบการบริหารงานขององค์การอิสระให้คล่องตัวมากขึ้น

ระดับสถาบันทางการเมือง

- รัฐสภาเปิดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ
- พรรคการเมืองขยายกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่อง
- องค์การอิสระปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการให้สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับองค์กรประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชน

- พัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับการเมืองใหม่ที่เน้นการใช้เหตุผล
- สร้างวัฒนธรรมอาสาสมัครและขยายฐานสมาชิกองค์กรหรือกลุ่ม
- พัฒนาสถาบัน สร้างธรรมาภิบาล และศักยภาพทางกฎหมาย

ระดับนโยบาย

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

บรรณานุกรม

- กล้า สมทวนิช. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543 คำประกาศ
ราชดำเนิน 1992.
- กฤษฎา บุญชัย. การเคลื่อนไหวทางนโยบาย สถานภาพการศึกษาเรื่องการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย.
กรุงเทพฯ : มุลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ, 2545.
- _____. บทเรียนสิทธิชุมชนภายใต้รัฐธรรมนูญ : กรณีป่าชุมชน” 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมือง
ภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชน
ประชาธิปไตย, 2544, หน้า 148-181.
- กองบรรณาธิการ. “จากข่าวที่ไม่เป็นข่าวสู่การเปิดแนวรบข่าวสารภาคประชาชน” การเมืองใหม่. ปีที่ 2
ฉบับที่ 2 กันยายน-ตุลาคม 2544 ว่าด้วยเรื่อง “รัฐธรรมนูญ”.
- _____. “บทเรียนจากดงลานสู่การแก้ไขปัญหากฎหมายที่ไม่เป็นธรรม” การเมืองใหม่. ปีที่ 1
ฉบับที่ 3 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2544 ว่าด้วยเรื่อง “สื่อทางเลือก”.
- การเสวนาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 : การกระจายอำนาจและการเมือง
ท้องถิ่น. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่น สถาบันราชภัฏนครราชสีมา วันที่ 28 พฤษภาคม 2545.
- กิ่งอ้อ เล่าเอง. “วิทยุชุมชน...คลื่นที่รัฐไม่ต้องการ”. กรุงเทพธุรกิจ, 7 เมษายน 2545, หน้า 10.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2544.
- เกษียร เตชะพีระ. ถิ่นกาขาว : เศรษฐกิจการเมืองไทยใต้เงาไอเอ็มเอฟ. กรุงเทพฯ : โกลคิมทอง, 2542.
- _____. ชาวศิริไลซ์ : การเมืองและวัฒนธรรมไทยใต้เงาไอเอ็มเอฟ. กรุงเทพฯ : โกลคิมทอง,
2542.
- แก้วสรร อดิโพธิ. ประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ : ฤกษ์แจสำคัญของการ
พัฒนาการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : รัฐศาสตร์ จุลสาร.
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.). ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ :
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คณะกรรมการ, 2538.
- คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา. ทำเนียบองค์กรพัฒนาเอกชน 2546. กรุงเทพฯ :
คณะกรรมการเผยแพร่และส่งเสริมงานพัฒนา, 2546.
- คณะทำงานวาระประชาชน. วาระประชาชนเพื่อความเป็นไท ชุดรวบรวมข้อเสนอภาคประชาชน.
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, 2545.
- คณะสืบสานอุดมการณ์พิทักษ์. “สงครามระหว่างประชาชน-รัฐ-นายทุนและกระสุนปืน” การเมืองใหม่.
ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม-มิถุนายน 2544 ว่าด้วยเรื่อง “ลุกขึ้นสู้”.

- คณิน บุญสุวรรณ. คู่มืออ่านรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โครงสร้างและหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ : อมรินทร์วิชาการ, 2541.
- จรัส สุวรรณมาลา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- จตุรงค์ บุญยรัตนสุคนธ์. "พลวัตองค์การพัฒนาเอกชนไทย" ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. บรรณาธิการ เอ็นจีโอ 2000. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542 หน้า 61-86.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การสัมมนาเชิงวิชาการ และรับฟังความคิดเห็นเรื่องประชาธิปไตยการร่างรัฐธรรมนูญ จัดโดยคณะกรรมการเฉพาะกิจติดตามการร่างรัฐธรรมนูญ สภาคณาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำ. กรุงเทพฯ : สภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ : คณะกรรมการ, 2540.
- จันทนา สุทธิจारी. "การมีส่วนร่วมของประชาชน". การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 410-433.
- ใจ อึ๊งภากรณ์. "รุ่งอรุณกระแสใหม่ด้านทุนนิยมโลก ประเด็นท้าทายขบวนการเอ็นจีโอไทย" ใน ประชาชน ปีที่ 9 ฉบับที่ 87 มิถุนายน 2545, หน้า 22-25.
- จันทนา บรรพศิริโชติ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม : ปัญหาและแนวทางแก้ไข. บทความเสนอในการเสวนาเรื่อง "การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม: นวัตกรรมในการบังคับใช้กฎหมาย" จัดโดย กรมควบคุมมลพิษ ร่วมกับธนาคารโลก และโครงการความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมเอเชีย-สหรัฐอเมริกา (US-AEP) 1-2 กุมภาพันธ์ 2544 ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ.
- ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. "บทนำ" ใน บันทึกกลับ NGOs : กำเนิดและพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเหนือ. เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ, 2543, หน้า 17-23.
- ชลัท ประเทืองรัตน. "ประชาธิปไตย : ปัญหาและทางออกของสังคมไทย". 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 211-235.
- ชัยวัฒน์ สุวิชัย. "รัฐธรรมนูญไทย สะท้อนสังคมแบบไทยๆ ที่ไม่เป็นไทย" การเมืองใหม่. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กันยายน-ตุลาคม 2544 ว่าด้วยเรื่อง "รัฐธรรมนูญ".
- ชุดิมา สุนน. กลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชาสังคม : บทบาทในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538. วิทยานิพนธ์สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา อำนาจความรู้ ความจริง เอกลักษณะความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2542.
- เชาวนะ ไตรมาศ. ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

- ทิตยา สุวรรณะชฎ. ประชาคมตำบล : แนวคิดตัวแบบ การทดลอง และสังเคราะห์ในกระบวนการพัฒนาทางสังคมของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : มิตรภาพการพิมพ์, 2544.
- ดำรง วัฒนา และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544.
- ถวัลรัฐ วรเทพพิพิพงษ์. "การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยและการกระจายอำนาจ". การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 352-380.
- ทิวาพร แสลงเมืองชิน. "การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา". วิทยานิพนธ์ (นศ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ภาควิชาการสื่อสารมวลชน, 2543.
- ธนาพล อ้วนสกุล และคณะ. 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544.
- ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ และเทียนชัย วงศ์ชัยสุวรรณ. รายงานวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2540-2540. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2540.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (บรรณาธิการ). เทศบาลในศตวรรษที่ 21. เชียงใหม่ : โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. "การพัฒนาการทางการเมืองไทยในอนาคต." การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 469-506.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- นุกูล สัณฐิติเสรี. "ปัญหาและแนวทางการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540". รัฐสภาสาร. ปีที่ 50 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2545, หน้า 1-87.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, พ.ศ. 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญ, คำอภิปรายของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ, 2540 รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ.
- บริษัททีม คอนซัลติ้งเอนจิเนียริ่ง แอนด์ แมเนจเม้นท์ จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย. กรุงเทพฯ : โครงการศึกษาวิจัยและติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, พฤศจิกายน 2543, หน้า 3-45.
- ปณิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ. "รัฐธรรมนูญ 2540 กับการเคลื่อนไหวขององค์กรแรงงาน". 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถาน

วิชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 105-147.

บุญเลิศ ช่างใหญ่ บรรณาธิการ, *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ : มติชน 2541.

บุญเลิศ ศุภติติก, “แง่คิดจากองค์กรอิสระ FCC และ CRTC” *มติชน*. วันที่ 4 มกราคม 2542, หน้า 6.

เบญจมาศ ศิริภัทร และสุพล มุละดา. บรรณาธิการ “เอ็น จี โอ” นักพัฒนาระดับรากหญ้า พันธุ์ที่สังคมขาด (ไม่ได้). กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2545.

ปริญญารัตน์ เลี้ยงเจริญ. “องค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนาชนบท”. ใน *สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543, หน้า 17-34.

ประณต นันทิยะกุล. *แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา*. กรุงเทพฯ : รัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์, 2542.

ประเวศ วะสี. *การเดินทางแห่งความคิด ปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2540.

_____. *บนเส้นทางแห่งชีวิต ปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพฯ : หมอชาวบ้าน, 2541.

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. สถิติเรื่องร้องเรียนตั้งแต่เดือนธันวาคม 2542 - 28 กุมภาพันธ์ 2545 จาก ฝ่ายวิชาการและเผยแพร่ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. 28 กุมภาพันธ์ 2545.

พรเพ็ญ วิจักขณ์ประเสริฐ. “สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย” ใน *สามทศวรรษขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2543, หน้า 1-16.

พลินี ศิริรังษี. *การใช้สื่อของกลุ่มต่างๆ ในสถานการณ์ความขัดแย้ง กรณีการก่อสร้างโครงการท่อก๊าซจากแหล่งยาดานาผ่านป่าสงวนแห่งชาติห้วยเขย่ง*. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (การสื่อสารมวลชน) คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2542.

พฤษภ์ เถาวิล. “สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือสายธารการต่อสู้แห่งดินแดนป่าเขา” *การเมืองใหม่* ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 พฤษภาคม-มิถุนายน 2544 ว่าด้วยเรื่อง “ลุกขึ้นสู้”.

พิทักษ์ เกิดหอม. “กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อปณัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวิชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 81-95.

พิศิษฐ์ ขวาลาธวัช. “รัฐธรรมนูญ มาตรา 40 หัวใจสำคัญความยุติธรรมในการแบ่งสรรปันส่วน การคุ้มครองสิทธิอิสระของข่าวสาร”. *สื่อกับศาสนา*. กรุงเทพฯ : ที ที พรินท์, 2542, หน้า 202-219.

ภารัตน์ ณ นคร, “ชะตากรรมแรงงานหมดอายุ : กรณีศึกษาชีวิตคนงานไทยเกรียง” *การเมืองใหม่* ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2544 ว่าด้วยเรื่อง “สังคมนิยม”.

น้ำอ้อย ทองคำสุก. *การเมืองเรื่องเหล้าพื้นบ้าน*. ศูนย์ข่าวไอโอสาน สำนักข่าวประชาธรรม, กุมภาพันธ์ 2546.

มิ่งสรรพ ขาวสอาด. *กติกาเครื่องมือและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2538.

มณีรัตน์ มิตราปราสาท. “ขบวนการของชาวสลัมในประเทศไทย.” ใน *วิถีชีวิต วิถีสู้ ขบวนการประชาชนร่วมสมัย*.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. *วิถีชีวิต วิถีชุมชนและการประชามย์ร่วมสมัย*. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรัสวิน, 2545.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. “รัฐธรรมนูญใหม่กับการปฏิรูปการเมือง. ผู้ทรงอำนาจในระบบการเมืองไทย ข้อวิเคราะห์จากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” *รวมบทความ 15 ปีรัฐศาสตร์ มสธ.* กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2540.
- มานิตย์ จุมปา. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541.
- มานิตย์ จุมปา. *รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541.
- รัชดา ฉายสวัสดิ์. “4 ปี รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนกับสิทธิที่ทำกินทดหาย” *การเมืองใหม่*. ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 มกราคม-กุมภาพันธ์ 2545 ว่าด้วยเรื่อง “ที่ดิน”.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับประชาชน) นำเสนอโดย มูลนิธิวิรัชชนประชาธิปไตย, สมาพันธ์ประชาธิปไตย, สภาองค์กรเพื่อสังคม, สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์, สภาองค์กรลูกจ้าง สภาแรงงานแห่งประเทศไทย ใน หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ 8 ธันวาคม 2539, หน้า 2 และ 23-24.
- เรวดี ประเสริฐเจริญสุข. “การทำงานของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่” *เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 4 : “5 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”*, 2545.
- ลิขิต อธิเวดิน. *นโยบายแห่งชาติและผู้นำทางการเมืองของไทย*. ใน สายทิพย์ สุดดิพันธ์ (บรรณาธิการ). *ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ. “คนงานหญิง สหภาพแรงงาน และเอ็นจีโอ กับกระบวนการปฏิรูประบบสุขภาพ ความปลอดภัย.” ใน *วิถีชีวิต วิถีชุมชนและการประชามย์ร่วมสมัย*. ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. เชียงใหม่ : สำนักพิมพ์ตรัสวิน, 2545.
- วลัยมาศ แก้วศรีชัย. *สภาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม*. วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ. “วัฒนธรรมการเมือง”. *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 147-183.
- วิรพงษ์ พลนิกรกิจ. *ปัจจัยเชิงโครงสร้างของสถานีวิจัยท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่กำหนดรูปแบบและเนื้อหาการวิจัย*. วิทยานิพนธ์ (นศ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน ปีการศึกษา 2542.
- เวียงรัตน์ เนติโพธิ์. *รายงานข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองท้องถิ่นของญี่ปุ่น*.
- ศศิพร ต่ายคำ. *การเปรียบเทียบกรณีศึกษาปิดข้อมูลข่าวสารและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. ข้อมูล*

- ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชาการสื่อสารมวลชน ภาควิชาการสื่อสารมวลชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543.
- ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์. "ปฏิรูปการเมือง : บนหนทางไปสู่ความเป็นอนารักขนิยม" 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 37-80.
- สัจวัต, ร็อบบ. ประชาสังคมและการผลักดันนโยบายในประเทศไทย : บทบาทของการร่วมกันผลักดันการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2533-2543. วิทยานิพนธ์สาขาไทยศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544
- สถาบันพระปกเกล้า. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรคและทางออก. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สมาพันธ์รัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทแพลทตินัม อิมเมจ จำกัด, 2540.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และสุรพล มุลตะดา. จากราบหญ้าถึงขอบฟ้า : อดีต ปัจจุบันและอนาคตขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย. กรุงเทพฯ : คบไฟ, 2544.
- สันติ โชคชัยชำนัญกิจ และไอลดา อรุณวงศ์, "สิทธิชุมชน" ไม่มี "นอกพารัฐธรรมนูญ" : กรณีคัดค้านโรงไฟฟ้าถ่านหินจังหวัดกระบี่ 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 96-104.
- สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์. "รัฐธรรมนูญใหม่ : จากการมีส่วนร่วมสู่ "อำนาจเป็นของประชาชน" "การเมืองใหม่ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 กันยายน-ตุลาคม 2544 ว่าด้วยเรื่อง "รัฐธรรมนูญ"
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน" การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 184-202.
- _____. "องค์กรและกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ" การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 333-351.
- สมคิด ศรีสังคม. การปฏิรูปการเมืองกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.
- สมบุญ ศรีดอกแค. "ข้อจำกัดของคนจนในการเรียกร้องความเป็นธรรม ภายใต้กระบวนการศาล" การเมืองใหม่. ปีที่ 1 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม-มิถุนายน 2544 ว่าด้วยเรื่อง "กฎหมายและความยุติธรรม".
- สารี อ๋องสมหวัง. "สถานการณ์ความเคลื่อนไหวภาคประชาชนกับการมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้บริโภค" 4 ปี รัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน. กรุงเทพฯ : คณะดำเนินงานโครงการเฉลิมฉลองเปิดอนุสรณ์สถานวีรชนประชาธิปไตย, 2544, หน้า 182-210.
- สาริตี พูลสุขโข, "แก่งเลื่อม 12 ปี...ยังคงยืนหยัดต่อสู้" การเมืองใหม่ ปีที่ 2 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม-

- มิถุนายน 2544 ว่าด้วยเรื่อง "กฎหมายและความยุติธรรม"
- สุริยันต์ ทองหนูเอียด. "สมัชชาคนจนกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย" ใน เนชั่นสุดสัปดาห์. ฉบับวันที่ 9 - 16 ธันวาคม 2542.
- สุริยะใส กตะศิลา. "บทวิพากษ์และประเมินองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ." เอกสารประกอบการสัมมนา วิชาการ เรื่อง องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ. จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า, 5 กันยายน 2545.
- เสนห์ จามริก. การเมืองไทยกับพัฒนาการรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา ม.ธรรมศาสตร์ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2529.
- _____. รัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยและ 60 ปีประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2535.
- _____. ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : โครงการวิทัศน์, 2541.
- สำนักข่าวประชาธรรม. ข่าวเด่น ประเด็นลึกรอบปี 2545 กับนโยบายสาธารณะ. 29 ธันวาคม - 4 มกราคม 2546.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. การสัมมนา เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พบประชาชน ในส่วนภูมิภาค (ภาคใต้). ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. วันจันทร์ ที่ 30 กรกฎาคม 2544.
- _____. สรุปการสัมมนาเรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับความคาดหวังของหน่วยงานและ ประชาชน. ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ. วันจันทร์ ที่ 23 เมษายน 2544.
- สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. ไปให้ถึง...ซึ่งจินตนาการ บันทึก 2 ปี ปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ, 2545.
- หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 8 เมษายน 2540, หน้า 2.
- _____. 10 มิถุนายน 2540, หน้า 3.
- _____. 11 เมษายน 2540, หน้า 2.
- _____. 21 เมษายน 2540, หน้า 4.
- _____. 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 4.
- หนังสือพิมพ์เดลินิวส์, 25 กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 16.
- _____. 28 มิถุนายน 2540, หน้า 12.
- หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 24-25 สิงหาคม 2539, หน้า 15.
- _____. 6 ธันวาคม 2539, หน้า 15.
- _____. 10 เมษายน 2540, หน้า 7.
- หนังสือพิมพ์มติชน. 28 สิงหาคม 2539, หน้า 20.
- _____. 18 มีนาคม 2540, หน้า 4.
- _____. 21 เมษายน 2540, หน้า 2.

- _____. 27 มิถุนายน 2540, หน้า 10.
- หนังสือพิมพ์วัฏจักร, 23 กรกฎาคม 2540, หน้า 2.
- _____. 18 มีนาคม 2540, หน้า 4.
- _____. 26 มิถุนายน 2540, หน้า 9.
- หนังสือพิมพ์สยามโพสต์, 23 กรกฎาคม 2540, หน้า 1,11.
- _____. 23 กรกฎาคม 2540, หน้า 3.
- _____. 24 กรกฎาคม 2540, หน้า 3.
- หนังสือพิมพ์สยามรัฐ, 16 มกราคม 2540, หน้า 8.
- _____. 18 กุมภาพันธ์ 2540, หน้า 4.
- _____. 29 เมษายน 2540, หน้า 8.
- _____. 3 มิถุนายน 2540, หน้า 8.
- เหงวียน โดจิงการ. "การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตยของประชาชน" การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ : สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชน, 2544, หน้า 124-146.
- อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์. "วิเคราะห์การทำงานเครือข่าย" ในชัชวาลย์ ทองดีเลิศ. บรรณาธิการ 2543. *บันทึกกลับ NGOs : กำเนิดและพัฒนาการขององค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ*. เชียงใหม่ : มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ. 2543, หน้า 265-274.
- อมร จันทรสุมบรณ์. *คอนสติติวชันแนลลิซึม ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- _____. *คอนสติติวชันแนลลิสต์ (Constitutionalist)*. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- อมร รักษาสัตย์. บรรณาธิการ *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริคแอส แบร์ท, 2544.
- อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภักดิ์ระพีพันธุ์. บรรณาธิการ. *องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- องค์กรชาวบ้านและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 11 เครือข่าย. *ข้อเสนอรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพฯ : องค์กรชาวบ้านและเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 11 เครือข่าย.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอ้างอิง*. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542.
- เอกสารณรงค์การผลักดันกฎหมายองค์การอิสระผู้บริโภคม. ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.
- อำนาจ ลายไม้. *โครงการของรัฐเพื่อการพัฒนาที่ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ด้วยวิธีประชาธิปไตยศึกษากรณี : โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียและโครงการโรงแยกก๊าซ ไทย-มาเลเซีย*. ปรินซ์นิพนธ์สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. "การมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่น(2)".

หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน, 5 มกราคม 2540, หน้า 8.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. “โครงสร้างทางการเมืองใหม่ : สถานภาพและปัญหา”. 2540 จุดเปลี่ยนประเทศไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 1-46.

อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบุลย์. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ : ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ. วิทยานิพนธ์สาขาวิทยาศาสตร์พัฒนาการ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538

บทความจากอินเทอร์เน็ต

คณะทำงานคุ้มครองนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน. “สถานการณ์การใช้ความรุนแรงคุกคามนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน”. จาก www.thaingo.org เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2545

เครือข่ายองค์กรผู้บริโภค. “ลำดับสถานการณ์ความเคลื่อนไหว กิจกรรมการผลักดันกฎหมาย องค์กรอิสระ ผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57”. จาก www.kalathai.com/health_net เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2546.

“ลำดับสถานการณ์เกี่ยวกับโครงการเหมืองแร่โปแตชจังหวัดอุดรธานี และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแร่ 2510”. จาก www.terraper.org.

“เส้นทางการผลักดันร่างกฎหมาย พระราชบัญญัติป่าชุมชน”. จาก www.thaicforest.net.

ภาษาอังกฤษ

Archon Fung, “Accountable Autonomy: Toward Empowered Deliberation in Chicago Schools and Policing.”, in *Politics (Society)*, Vol. 29 No. 1, March 2001. p. 73-103.

Archon Fg and Erik Olin Wrigt, “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance.”, *Politics (Society)*, Vol. 29 No. 1, March 2001. p.5-41.

Barczak, Monica., “Representation by consultation The rise of direct democracy in Latin America”, *Latin American Politics Society*, Vol. 43 No.3 (Fall 2001) p. 37-59.

Buchanan, James M., “Direct democracy, classical liberalism, and constitutional strategy”, *Kyklos*, Vol. 54 No. 2/3 (2001) p. 235-42.

Chandal, Mouffe. “Deliberative democracy or agonistic pluralism?” *Social Research*. 65 (3) (Fall 1999) pp. 745-58.

Connors, Michael Kelly., “Political reform and the state in Thailand.”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 29 No.2 (1999) p. 202-226.

Craig W.Thomas, “Habitat Conservation Planning: Certainly Empowered, Somewhat

- Deliberative. Questionably Democratic", *Politics (Society)*, Vol. 29 No.1, March 2001. p. 105-130.
- Fung, Archon and Wright, Erik Olin. "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance". *Politics and Society*. 29 (1) (March 2001) pp. 5-42.
- Gianpaolo Baiocchi, "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", *Politics (Society)*, Vol. 29 No.1, March 2001. p.43-72.
- Gutmann, Amy and Thompson. Dennis, "Democratic Disagreement", pp. 243-279, In Stephen Macedo, ed., *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Hulme, David and Michael Edwards. eds. *NGOs, State and Donors*. New York: St.Martin's Press, 1997.
- Jenkins, J. Craig, and Bond, Doug, "Conflict carrying capacity, political crisis, and reconstruction: A framework for the early warning of political system vulnerability", *The Journal of Conflict Resolution*. 49 (1) (Feb. 2001) pp. 3-31.
- Joe Foweraker and Todd Landman, "Constitutional Design and Democratic Performance", *Democratization*, Vol.9, No. 2, Summer 2002, pp. 43-66.
- Kahane, David., "Pluralism,deliberation, and citizen competence:recent developments in democratic theory.", *Social Theory and Practice*, Vol. 26 No.3 (Fall 2000) p. 509-25.
- Kamo, Toshio.1997. "Time for reform Fifty Years of Postwar Japanese Local Self-Government System" *Foreign Press Center*, Japan.ed. Japan : Eyes on the country.
- Kamo, Toshio. 1999. "Urban-Regional Governance in the Age of Globalization : The Case of Metropolitan Osaka" Friedmann, John. ed. *Urban and Regional Government in the Asia Pacific*. Georgetown: University of British Columbia.
- King, Cheryl Simrell Feltey, Kathryn M. and Susel, Bridget O'Neill., "The question of participation : toward authentic public participation in public administration.", *Public Administration Review* (Washington, D.C.), Vol.58 No. 4 (July/Aug. 1998) p. 317-26.
- Koonz, Tomas M., "Citizen participation:conflicting interests in state and national agency policy making", *The Social Science Journal*, Vol. 36 No. 3 (1999) p. 441-58.
- Morrell, Michael E., "Citizens'evaluations of participatory democratic procedures : normative theory meets empirical science.", *Political Research Quarterly*, Vol. 52 No.2 (June 1999) p. 293-322.

- Mouffe, Chantal, "Deliberative democracy or agonistic pluralism.", *Social Research*, Vol. 66 No. 3 (Fall 1999) p. 745-58.
- Muramatsu, Michio. *Local Power in the Japanese State*. Berkeley : University of California. 1997.
- Nelson, Michael H. *Central Authority and Local Democratization in Thailand*. Bangkok: White Lotus, 1998.
- Patrick Heller, "Moving the State : The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre" *Politics (Society)*, Vol. 29 No.1, March 2001. p.131-163.
- Steiner, Kurt. 1965. *Local Government in Japan*. Stanford, CA : Stanford University Press.
- Steiner, Kurt, Krauss Ellis S. and Flanagan Scott C., eds. 1980. *Political Opposition an Local Politics in Japan*. Princeton: Princeton University Press.
- Sullivan, J.L., and Transue, T.E., "The psychological underpinnings of democracy: A selective review of research on political tolerance, interpersonal trust and social capital", *Annual Review of Psychology*. 50 (1999) pp. 625-50.
- Weeks,Edward C., "The practice of deliberative democracy : results from four large-scale trial."
- Public Administration Review (Washington, D.C.), Vol.60 No.4 (July/Aug.2000) p. 360-72.

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

นพ.นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ	สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดอุบลราชธานี กรรมการธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ประธานกรรมการธิการการมีส่วนร่วมของประชาชน
ดร.สังคีต พิริยะรังสรรค์	รองประธาน สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นางภิณช์ โชติรสเศรณี	สมาชิก สภาที่ปรึกษาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ดร.เรียงชัย ต้นสกุล	สมาชิกสภาที่ปรึกษาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายสน รูปสูง	สมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ	มูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ
นายพิภพ ธงชัย	กรรมการสรรหาสมาชิก สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอดีตประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.).
นายสมชาย หอมละออ	สภานายความ และ FORUM ASIA

นพ.พลเดช ปิ่นประทีป	ผู้อำนวยการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
นายธีระ วัชรปราณี	เจ้าหน้าที่โครงการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
นายภูมิธรรม เวชยชัย	เลขานุการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
นายเจริญ วัตอักษร	แกนนำกลุ่มคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน บ่อนอก ประจวบคีรีขันธ์
นางจินตนา แก้วขาว	แกนนำกลุ่มคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหิน หินกรุด ประจวบคีรีขันธ์
นางดาวัลย์ จันทรหัสดี	แกนนำกลุ่มคัดค้านโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย คลองด่าน สมุทรปราการ
นายสุไลมาน หมัดยู่สะ และสมาชิก	แกนนำกลุ่มคัดค้านโครงการท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย
นายสืบสกุล กิจนุกร	กลุ่มแกนนำเครือข่ายเกษตรกรรมภาคเหนือ
พงษ์อนันต์ ช่างธรรม	เครือข่ายสลัม 4 ภาค
นางสาวสุภัทรา นคิ่ว	ผู้อำนวยการ ศูนย์คุ้มครองสิทธิด้านเอดส์ และเครือข่ายผู้ติดเชื้อเอดส์
นายปรีดา เตียสุวรรณ	เครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม
นายจรัส ตีฆราวาสชัย	กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
นางเรวดี ประเสริฐเจริญสุข	ประธาน กรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กปอพช)
นายศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์	สถาบันพัฒนาการเมือง
นายสมเจตน์ เตรศุพร	รองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ	ผู้อำนวยการอาวุโสสำนักวิจัยและวางแผนธนาคารไทยธนาคาร
นายประพัฒน์ โพธิ์วรรณ	ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
นายสุชาติ วิสุวรรณ	ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2527-7828

e-mail : kpioffice@kpi.ac.th <http://www.kpi.ac.th>