

การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาปัญหาเช่นนี้ ยังขึ้นอยู่กับความจริงใจของภาคการเมืองในการแก้ปัญหาอีกมาก ในกรณีสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือที่ได้ชุมนุมหน้าศาลากลางจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเดือนมีนาคม 2544 จนนายกรัฐมนตรีรับเรื่องด้วยตนเองและได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เพื่อศึกษา สรุปเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ข้อยุติแล้วนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีนั้น หลังจากตั้งคณะกรรมการได้เห็นชอบตามผลการศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาของอนุกรรมการ 8 คณะที่ตั้งขึ้นมาจากกลุ่มปัญหา นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะประธานคณะกรรมการ กลับเลือกปฏิบัติ ทางสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือถือว่าเป็นความตั้งใจเต่วงการแก้ไขปัญหา และขาดความจริงใจ จนนำไปสู่การชุมนุมอีกครั้ง

5.2.4 ล็อบบี้เนกการเมือง

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

5.2.5 สื่อสารกับสาธารณะ

ประกอบไปกับการเรียกร้องการแก้ไขปัญหาจากภาครัฐ ภาคประชาชนยังได้พยายามที่จะสื่อสารประเด็นกับสาธารณะเพื่อให้สาธารณชนร่วมรับรู้และเข้าใจประเด็นปัญหา ผ่านทางการรณรงค์ การจัดสัมมนา มีการทำข้อมูล การศึกษาวิจัย เพื่อนำมาสนับสนุนประเด็นที่ตนเสนอ และพยายามชูประเด็นว่าสิ่งที่ตนเคลื่อนไหวนั้นไม่ใช่เป็นการแก้ปัญหของเฉพาะกลุ่ม แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ของประเทศ กรณีที่เห็นการสื่อสารกับสาธารณะได้ชัดเจนคือ กรณีที่ดิน ซึ่งมียุทธศาสตร์หนึ่งเป็นการเชื่อมโยงปัญหาขายขอบเข้ากับภาคสังคมโดยรวม (กฤษฎา, 2545) โดยพยายามเสนอต่อสังคมว่ากรณีปัญหาที่ดินทำกินไม่ได้เป็นเพียงปัญหาของคนในชนบทเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของทุกคนในเมืองและชนชั้นกลางด้วย การเคลื่อนไหวเพื่อการร่างกฎหมายองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภคก็เช่นเดียวกัน เครือข่ายองค์กรผู้บริโภคซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการเคลื่อนไหวได้พยายามเสนอความเชื่อมโยงให้สาธารณะเห็นว่าประเด็นสิทธิของผู้บริโภคนี้เป็นประเด็นร่วมกันของคนทุกคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้หญิง เกษตรกร หรือแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมีความพยายามทำให้สื่อมวลชนสนใจประเด็นของตน เพราะหากสื่อมวลชนเสนอข่าว และกลายเป็นประเด็นถกเถียงในสาธารณะ รัฐบาลก็จะถูกดันให้หาทางแก้ไขปัญหาระดับหนึ่ง 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. เพื่อเป็นการล๊อบบี้ให้ ร่างพ.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 หมดยู่โ๊ะ 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 และได้ทำงานร่วมกับกรรมธิการของวุฒิสภาแล้ว 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 โดยคณะกรรมการรณรงค์เพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงาน 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

ในกรณีการเคลื่อนไหวของเอ็นจีโอเป็นการต่อสู้นบนฐานข้อมูลเชิงวิชาการ 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	เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องทรัพยากร ความอยู่รอด และเป็นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์กับรัฐ จึงมีความตึงเครียดสูง
เอ็นจีโอ	ผลักดันนโยบาย (ปฏิรูปสื่อคุ้มครองผู้บริโภค 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 อาจนำไปสู่การดิ้นแพ่งและการไม่เคารพกฎหมายตามมา¹

¹ ปัจจุบันพบว่าแนวทางการดิ้นแพ่งหรือการไม่เคารพและปฏิเสธกฎหมาย แนวทางดังกล่าวได้ถูกกลุ่มเคลื่อนไหวต่างๆ นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวมากขึ้น ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่เกิดจากการสรุปบทเรียนของกลุ่มเคลื่อนไหวว่าเนื่องจากการอ้างสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกลไกและบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการปฏิบัติหรือความสนใจจากภาครัฐ นั่นเอง

นอกจากนั้นการพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องสำคัญนั้น ต้องอาศัยการชุมนุมเคลื่อนไหวกดดันซึ่งประชาชนในส่วนที่ได้รับผลกระทบหรือมีปัญหานั้นส่วนใหญ่มีฐานะค่อนข้างที่จะยากจน

6.1.2 ความเสี่ยง

การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐส่วนใหญ่มักจะมีข้อขัดแย้งกับหน่วยงานราชการหรือบริษัทธุรกิจเอกชนที่ได้รับสัมปทาน ทำให้เกิดการข่มขู่คุกคาม รวมทั้งหมายเอาชีวิต ทำให้การมีส่วนร่วมตกอยู่ในความเสี่ยงและนอกจากนั้นก็ล่อแหลมต่อการถูกดำเนินคดีทางกฎหมาย

ทั้งนี้การใช้กฎหมายดำเนินคดีกับกรณีการชุมนุมการเรียกร้องของประชาชน 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 ขาดแคลนทุนความช่วยเหลือในการดำเนินคดี 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

จากตัวอย่างข้างต้นคณะผู้วิจัยพบว่าบทบัญญัติที่เป็นช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ 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 จันทรสอรรถศิริ แกนนำกลุ่มวิทยุชุมชน จ.กาญจนบุรี ทั้งนี้ภายหลังจากกรมประชาสัมพันธ์สั่งระงับการออกอากาศชาวบ้านกลุ่มดังกล่าวตัดสินใจไม่ปิดสถานี โดยอ้างว่าเป็นสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ในขณะที่กรมประชาสัมพันธ์และกรมประชาสัมพันธ์ ก็ไม่กล้าดำเนินการตามกฎหมายกับกลุ่มชาวบ้าน ด้วยเกรงว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 40 ช่องว่างดังกล่าวคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ทำหนังสือร้องเรียนไปยังรัฐบาลเพื่อขอให้รัฐบาลสามารถดำเนินการดังกล่าวต่อไปได้นี้เพื่อเอาระบวนการดังกล่าวเป็นการเตรียมความพร้อมของชุมชนภายหลัง ร่าง พ.ร.บ.ประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ที่ต้องออกตามมาตรา 40 มีผลบังคับใช้

วิทย์ต้องได้รับอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ และกรมไปรษณีย์โทรเลขเท่านั้น ซึ่งพฤติกรรมของชุมชนดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายวิทยุโทรทัศน์ 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 ประชาธิ การริเริ่มอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และผลของการลงประชามติมีสภาพเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่ได้ผูกพันให้รัฐมนตรีต้องปฏิบัติตาม

¹⁰ เอกสารประกอบการสัมมนาเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย ณ อาคารตึกช้าง กรณีเหล่าพื้นบ้านเป็นอีกกรณีที่สภาพปัญหาคล้ายๆ กับกรณีวิทยุชุมชนอันเนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายหรือเกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้นจนเป็นเหตุให้หน่วยงานราชการและประชาชนตีความและกำหนดแนวปฏิบัติต่างกันออกไป 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 มารองรับการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน 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 ไม่สามารถทำได้ทั้งที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์เรื่องนี้ชัดเจน

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 ก็มีโอกาที่จะถูกฝ่ายการเมืองดึงไปเป็นหัวคะแนนหรือไม่ก็ตัดสินใจเข้าสู่การเมือง 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 การตื่นตัวทางการเมืองและพัฒนากิจการมีส่วนร่วมของประชาชนเองจึงยังเป็นเรื่องที่ใหม่ทั้งในส่วนของภาคประชาชนและใหม่ทั้งในส่วนของฝ่ายการเมือง จนหลายครั้งพบการเผชิญหน้ากันระหว่างทั้งสองฝ่าย

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

ปัจจัยจากภายนอกองค์กรก็มีอิทธิพลสำคัญต่อศักยภาพของประชาชนโดยเฉพาะการครอบงำอย่างยาวนานของอุดมการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบอบทุนนิยม อิทธิพลทางความคิดความเชื่อผ่านการโฆษณาชวนเชื่อประชาชน ทำให้เกิดวัฒนธรรมการบริโภคของปัจเจกชนที่ไม่รู้จักเพียงพอ เกิดฐานคิดที่ผสมผสานระหว่างฐานคิดศักดินาอุปถัมภ์และการพัฒนาแบบทุนนิยม ทำให้สาธารณะชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลางมองว่าการเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุนต้องอาศัยเสถียรภาพทางการเมือง การชุมนุมเคลื่อนไหวต่างๆ จะนำไปสู่ความวุ่นวายจึงจำเป็นต้องกำกับควบคุม ทักษะคิดดังกล่าวทำให้ขบวนการของประชาชนขาดความเข้าอกเข้าใจและแนวร่วมจากชนชั้นกลางจนเป็นอุปสรรคในการพัฒนาหรือเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรประชาชน¹⁷

6.4.2 กลไกรัฐราชการและนักการเมือง

เนื่องจากเจตนารมณ์อันเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มุ่งสร้างการเมืองของภาคพลเมืองหรือการเมืองแบบมีส่วนร่วม บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

¹⁵ เอกสารสรุปบทเรียนและกิจกรรมการเคลื่อนไหวของกลุ่มเพื่อนประชาชน อ่างแล้ว

¹⁶ สัมภาษณ์ ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ในนามประธานกรรมการการมีส่วนร่วมของวุฒิสภา

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 แผนการอำนวยการและประสานงานในโครงการทอส่งก๊าซและสถานีแยกก๊าซ ไทย-มาเลเซีย เป็นแผนที่สั่งการไปยังกระทรวง ทบวง หน่วยงานรัฐ รัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อขอการสนับสนุนผลักดันให้โครงการทอส่งก๊าซ 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

มีการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมากมายโดยเฉพาะเมื่อการพัฒนาเริ่มก่อให้เกิดผลกระทบมากยิ่งขึ้น 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 การแตกขั้วของความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดูเหมือนจะไม่เป็นประโยชน์สำหรับการปฏิรูปการเมืองเท่าที่ควร โดยหลักการแล้วประเด็นเรื่องความร่วมมือในสังคมไทยไม่เป็นปัญหามากนักทั้งนี้เพราะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐอาศัยแนวคิดนี้มาช้านาน ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจยังขาดความชัดเจน ในขณะที่ความคาดหวังของ

กลุ่มประชาชนที่มีความตื่นตัวได้เพิ่มมากขึ้น ความเห็นที่ดูเหมือนจะไม่ลงรอยกันเช่นนี้ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในบางสถานการณ์ไม่เป็นที่ไว้วางใจ อาจส่งผลให้ความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากจะเกิดภาวะลัดทอนของพลังสร้างสรรค์

7.2 เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การถกเถียงในประเด็นที่ว่าประชาชนควรจะมีสิทธิเสรีภาพมากน้อยแค่ไหน ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของประชาชนควรขยายตัวกว้างขวางขนาดไหนนั้น อันที่จริงเป็นข้อถกเถียงที่สืบเนื่องยาวนานมาตั้งแต่ครั้งสถาปนารัฐธรรมนูญ เรื่องการมีส่วนร่วมจึงเป็นประเด็นที่ยังไม่ลงตัวทางความคิดเสียเลยทีเดียว นัก หากจะกล่าวว่ารัฐธรรมนูญ 2540 มีเนื้อหาส่งเสริม และรับรองสิทธิในการพัฒนาที่ชัดเจนกว่าที่ผ่านมา ก็อาจจะไม่ผิด แต่ก็ยังเป็นผลจากความคิดเห็นที่ไม่ชนและพ้องกันโดยเด็ดขาดระหว่างกลุ่มก้าวหน้ากับกลุ่มอนุรักษ์ ดังที่เราอาจจะเห็นองค์ประกอบที่มีความก้าวหน้าและล้าหลังอยู่ภายในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ในบางประเด็น เช่น ประเด็นที่กล่าวถึงกันมากคือในแง่หนึ่งรัฐธรรมนูญจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรด้วยวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีนั้นถูกมองว่าเป็นความคิดที่ไม่เชื่อมั่นประชาชน ขณะเดียวกันก็มีส่วนที่ถูกมองว่าก้าวหน้าอย่างมากคือการระบุถึงสิทธิชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ในภาวะที่ความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ค่อยมีความลงตัวไปในทางเดียวกันเช่นนี้ สะท้อนอยู่ในเนื้อหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กล่าวถึงในรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน ฉะนั้นก็คงจะไม่ผิดไปจากความจริงเท่าไรนัก สำหรับคำกล่าวที่ว่ารัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างยาวนี้เป็นผลมาจากการต่อรองและประนีประนอมระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับภาคประชาชน และการต่อรองนี้เกิดขึ้นอย่างสืบเนื่องแม้ว่าจะได้มีการใช้รัฐธรรมนูญมา 5 ปีแล้ว ฉะนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะพบปัญหาช่องว่างระหว่างหลักการในรัฐธรรมนูญกับที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องวัดความชอบธรรมทางการเมือง ในภาวะที่รัฐบาลในช่วงเวลานั้นสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารงานทางเศรษฐกิจจนถึงขั้นวิกฤต การคัดค้านรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช่เรื่องสมเหตุสมผลทางการเมืองในเวลานั้นครั้นเมื่อรัฐธรรมนูญถูกนำไปใช้จึงมีอุปสรรคสำคัญอันดับแรกคือการตีความเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของรัฐธรรมนูญ ที่แสดงออกในกฎหมายประกอบทั้งหลาย

ท่ามกลางความคิดเห็นที่แตกต่างเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญ 2540 ก็ยังถูกมองว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งการมีส่วนร่วม เพราะมีการวางแนวทางเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเอาไว้ชัดเจนที่สุดเท่าที่ผ่านมา หากพิจารณาดูโครงสร้างและเนื้อหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม จะพบว่ามีหลายมาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม กระจายอยู่ในหมวดสิทธิเสรีภาพ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมุ่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเพื่อให้ระบบตัวแทนนั้นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื้อหาของรัฐธรรมนูญครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

การรับฟังความคิดเห็นและรับเรื่องร้องทุกข์ ผ่านกลไกต่างๆ ได้แก่

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

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

หากพิจารณาตามลำดับนัยสำคัญของการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้แล้วอาจประเมินการให้นำหน้ากลไกการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ได้ดังนี้

ลำดับกลไกตามรัฐธรรมนูญที่มีนัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม

1. การเข้าร่วมพิจารณากฎหมายในคณะกรรมการธิการ - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจ และเป็นโอกาสที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนารมณ์ได้โดยตรงในกระบวนการนโยบาย (กฎหมาย) แต่ยังมีการใช้จำกัดเฉพาะที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับ เด็ก สตรี ฯ นอกนั้นขึ้นอยู่กับพิจารณาของประธานรัฐสภา
2. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจในท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามก็ดียังไม่มีประสิทธิภาพการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ชัดเจน และยังขาดความชัดเจนเรื่องการแบ่งอำนาจการตัดสินใจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญบางเรื่อง เช่น โครงการพัฒนา
3. สิทธิชุมชนที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม - เป็นโอกาสในการร่วมตัดสินใจในระดับท้องถิ่น ที่มีความสำคัญสำหรับประชาธิปไตยรากหญ้า ยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ
4. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค - ยังไม่มีกฎหมายและการจัดตั้งองค์กร
5. การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย - เป็นกลไกแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนได้โดยตรง 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 อย่างไรก็ตามก็ดีช่องทางนี้ยังจำกัดเนื่องจากนักการเมืองยังเชื่อว่าเป็นอำนาจของตน 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 อย่างไรก็ตามก็ดี 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 ในชั้นปัจจุบันยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ยังอยู่ระหว่างการดำเนินการยกย่องอยู่จำนวนหนึ่ง เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนทางเศรษฐกิจ - สังคม และสิ่งแวดล้อม ก็มีเช่น พ.ร.บ. องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค และกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ยังมีโอกาสยกย่องให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ

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 ระยะเวลาหลังกลุ่มประชาชนระดับรากหญ้ามีการเรียนรู้สูงขึ้นและจัดตั้งเครือข่ายผลักดันการเปลี่ยนแปลง 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 อาทิจ การจัดอภิปราย การทอดผ้าป่ากิจกรรมสังคม การรับบริจาค การขายสินค้า
- การขอความสนับสนุนทางการเมือง (lobby)
- การชุมนุมประท้วง กีดกัน รัฐบาลเพื่อกำหนดมาตรการแก้ปัญหา
- การต่อสู้แย้งด้วยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เชื่อว่าไม่เป็นธรรม
- การร้องเรียนองค์กรอิสระกรณีตรวจสอบ ไม่มีการตอบสนอง และกรณีพิพาท

ประเภทของปฏิบัติการข้างต้นอาจขยายออกไปตามระยะเวลาที่กลุ่มต่างๆ ดำเนินการ ซึ่งมักอยู่ในช่วง 2-10 ปี กระบวนการจะสั้นหรือยาวขึ้นอยู่กับขั้นตอนการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มักจะเป็นการตอบสนองที่นำไปสู่การกำหนดยุทธศาสตร์ของปฏิบัติการภาคประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งรูปแบบปฏิบัติการของภาคประชาชนส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากลักษณะการตอบสนองของภาครัฐด้วยนัยสำคัญของปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลไกการแก้ไขปัญหาที่ภาครัฐเป็นผู้ควบคุม 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 และต้องเตรียมการในระยะเวลายาวนานไม่ต่ำกว่า 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 และช่วยทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ทางการเมืองได้มากขึ้นว่า จะสามารถทำอะไรได้บ้างภายใต้ระบอบประชาธิปไตย กลุ่มเคลื่อนไหวมีความคาดหวังในองค์กรอิสระต่างๆ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจฯ และ แม้แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งของรัฐสภา ในความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรอิสระบางองค์กรพบว่า ประชาชนคาดหวังเกินอำนาจขององค์กร 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 หรือการลوبي่ง 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 หรืออีกนัยหนึ่งคือยังไม่มีแนวโน้มว่าใจขององค์กรอิสระเต็มที่ 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 การที่กลุ่มประชาชนได้พยายามอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญทำให้ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมขยายออกไปเป็นกระบวนการที่ยืดเยืวยาวมากขึ้น เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายอาจใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 2 ปี และต้องการการระดมทรัพยากรจำนวนมากด้วยเช่นกัน กล่าวได้ว่าประชาชนต้องทำงานหนักมากขึ้น แต่ที่น่าสนใจก็ยังคงไม่มีหลักประกันว่าการนำเสนอเหตุผลทางนโยบายของภาคประชาชนจะได้รับการพิจารณาในกระบวนการตัดสินใจ

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 เมื่อนำข้อมูลกรณีปัญหามาเปรียบเทียบกันแล้วพบว่ากรณีการมีส่วนร่วมที่มีความตึงเครียดมักเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแย่งชิงทรัพยากร และผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากโครงการพัฒนาที่กระทบกลุ่มเป้าหมายชัดเจน กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมักเป็นชนชายขอบที่ตระหนักถึงปัญหาความไม่ยุติธรรม ไม่สามารถสื่อสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีดังกล่าวมีทั้งที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นแกน และที่ไม่ได้เป็นแกน

เน้นให้มีการรับฟังความคิดเห็น และการเสนอความคิดเห็นขององค์กรอิสระต่างๆ ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา กลุ่มผลักดันนโยบายได้พัฒนาข้อโต้แย้งเชิงนโยบายรัฐด้วยแง่มุมของข้อมูล 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 และการแก้ไขปัญหาผลกระทบการพัฒนาพบว่ามีรัฐธรรมนูญมีผลต่อจิตวิทยาในทางบวกของกลุ่มและองค์กรประชาสังคม แต่กระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่จะช่วยให้ความคิดเห็นส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารประเทศนั้นไม่มีความชัดเจน ในทางอุดมคติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจหรือผลักดันนโยบายได้เสมอไป แต่กระบวนการของการเสนอความคิดเห็น พิจารณาเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย และการอธิบายเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจได้อย่างชัดเจน นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่งอาจสรุปได้ว่า การใช้รัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อการมีส่วนร่วมนั้นดูจะไม่มีประสิทธิภาพ

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

เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับความสามารถของฝ่ายการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนนักการเมืองของพรรคการเมืองสามารถทำได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว ขณะที่องค์กรประชาชนอาจต้องใช้เวลาเป็นปี กว่าจะสามารถเสนอให้มีการถอดถอนนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันได้ ข้อแตกต่างเช่นนี้ทำให้ประชาชนมีแนวโน้มไม่เลือกใช้การขอการมีส่วนร่วมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 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 และมีความหมายต่อการปฏิรูปการเมืองได้จริงจึงการพัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมือง เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

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 บุญยรัตนสุร. “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 สุน. กลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชาสังคม : บทบาทในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538. วิทยานิพนธ์สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. วาทกรรมการพัฒนา อำนาจความรู้ ความจริง เอกลักษณะความเป็นอื่น. กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรามหาวิทยาลัยเกริก, 2542.
- เขาวะ ไตรมาส. ขอดเกล้ารัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2540.

- ทิตยา สุวรรณะชญ. 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 แสนเมืองชิน. "การสื่อสารแบบมีส่วนร่วมของประชาชนโดยผ่านรายการวิทยุชุมชน สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยจังหวัดนครราชสีมา". วิทยานิพนธ์ (นศ.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ภาควิชาการสื่อสารมวลชน, 2543.
- ธนาพล อ้วนกุล 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 บรรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.
- นุกุล สัจฉิตเสรี. "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 ธนชัยเศรษฐ์. "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 ศิริรังษิ. *การใช้สื่อของกลุ่มต่างๆ ในสถานการณ์ความขัดแย้ง กรณีการก่อสร้างโครงการท่อก๊าซจากแหล่งยาดานาผ่านป่าสงวนแห่งชาติห้วยเขย่ง*. วิทยานิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (การสื่อสารมวลชน) คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2542.

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

พิทักษ์ เกิดหอม. “กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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*. ศูนย์ข่าวไออีสาน สำนักข่าวประชาธรรม, กุมภาพันธ์ 2546.

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

มณีนรัตน์ มิตรปราสาท. “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 อีร์เวคิน. *นโยบายแห่งชาติและผู้นำทางการเมืองของไทย*. ใน สายทิพย์ สุกดิพันธ์ (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. ศีโรดม 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. จากราบทัญญาถึงขอบฟ้า : 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.
- เหงง โตจิราการ. "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 จันทรสมบูรณ์. *คอนสติติวชันแนลลิซึม ทางออกของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- _____. *คอนสติติวชันแนลลิสต์ (Constitutionalist)*. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537.
- อมร รักษาสัตย์. บรรณาธิการ *การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริคแอด 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 หอมละอ	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 หมัดยุส๊ะ 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 (กปอพน)
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>