

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย
The participation of people in democracy regime

ดาวนภา เกตุทอง

Dawnapa Kettong

นิสิตปริญญาเอก สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
dawnapakettong@gmail.com

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถตอบสนองและแก้ไขปัญหาความเดือนร้อนของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองยังเป็นเครื่องมือชี้วัดพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นแล้วประชาชนจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ พร้อมทั้งรัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองตามกระบวนการตามช่องทางที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงถือเป็นตัวแปรสำคัญในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ : การมีส่วนร่วม, การปกครอง, ประชาธิปไตย

Abstract

Political participation is the cornerstone of democracy regime as a democratic system of government can respond to and resolve problems of people. Participation in politics is also a measure of political development in democracy regime. Therefore, people must have knowledge and understanding. And participate in democratic politics Knowing their right and duty to participate in politics for the interests of the nation and people is essential. In addition, the state must encourage people to participate in politics in accordance with the process according to the concrete channels provided by law. Political participation is therefore an important factor in the development of democracy regime.

Keyword : Participation, Government, Democracy regime

บทนำ

ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 18 ฉบับ ทุกฉบับมีหลักการที่ตรงกันประการหนึ่งคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนไทยจะมิได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองเท่าที่ควร แต่เมื่อกระแสการเป็นประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทยก็ทำให้ประชาชนรู้ถึง การที่ตนควรมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทยที่เห็นได้ชัดใน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “**การมีส่วนร่วมของประชาชน**” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2550)

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล. เครย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, 2551)

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, 2551)

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545)

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) ถือเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมตัดสินใจต่อการเมืองการปกครองของประเทศและที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

1. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

2. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้นอาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และพื้นที่ที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังคงเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

8. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, 2551 : 21-25)

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย มี 3 ประการ คือ

1. การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
2. ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน

3. ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2550 : 16)

ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

3. ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

4. ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อनुญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

5. ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6. ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด (มาตรา 165) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548 : 29-30)

พัฒนาการของการมีส่วนร่วมของประชาชนไทยในอดีต

ในระยะ 30 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (2489 - 2519) เป็นยุคที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อย คือ แค่การเลือกตั้ง ขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่น ๆ เกิดขึ้นน้อย และมักเป็น

เรื่องของการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือเดินขบวน เช่น การมีส่วนร่วมของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเรียกร้องมหาวิทยาลัยคืนจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน (พ.ศ. 2492) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างขบวนการสันติภาพซึ่งมีเป้าหมายในการต่อต้านสงคราม (พ.ย. 2495) การเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้ง (พ.ศ.2500) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านรัฐบาล (14 ต.ค. 2516) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (พ.ศ. 2517) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเรื่องหนี้สินและการครอบครองที่ดิน (พ.ศ. 2517) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล พ.ศ. 2518 - 2519

ในระยะ 20 ปีต่อมา (2520 - 2539) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่างๆ ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก (พ.ศ. 2523) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชาติไทยตามนโยบาย 66/23 และที่สำคัญคือ เหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งผู้นำกระบวนการและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทำให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิม ๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรง จนนำมาซึ่งความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินทั้งของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐสภาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 โดยเพิ่มเติมหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ส.ส.ร. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร. ประเภทนักวิชาการ ซึ่งจัดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช 2540)

ในระยะ 10 ปีต่อมา (2540 - 2549) เป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต ทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 16 ฉบับ การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 มีผลให้แผนการนำ กฟผ. เข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต้องมีอันยุติลง การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนบ่อนอก - บ้านกรูด โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย และมีหลายกรณีที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหนองหาร จังหวัดสกลนคร ที่ประชาชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหนองหารและนำเสนอภาครัฐจนได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐ เอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์รัปชัน (คปต.) ที่มีผลงานอันถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง

ต่อมา ได้เกิดเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต้องจารึกไว้อีกเหตุการณ์หนึ่งคือ การที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็มีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ การยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามี

ส่วนร่วมในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ในวันที่ 19 สิงหาคม 2550 (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552 : 37 - 55 และ 85 - 93)

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการเพิ่มบทบัญญัติหมวด 7 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ดังนี้

- การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติในหมวด 3 และหมวด 5 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ตามมาตรา 163

- การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน ตามมาตรา 164 เพื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง หรืออัยการสูงสุด รวมถึงตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุที่มีพฤติการณ์

- ร่ำรวยผิดปกติ
- ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม

ตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างรุนแรง

- การออกเสียงประชามติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 165 ในกรณีดังต่อไปนี้

- คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
- กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เช่น

- สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (ส่วนที่ 10) รับรองสิทธิของประชาชนในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ (มาตรา 56) การได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 57) รวมทั้ง มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน (มาตรา 58)

- สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว (มาตรา 59)

- สิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 61)

- สิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 62)

- เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (ส่วนที่ 11) คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ (มาตรา 63) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 64) การจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 65)

- สิทธิชุมชน (ส่วนที่ 12) รับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 66) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับการรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน (มาตรา 67)

- สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (ส่วนที่ 13) ห้ามบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 68) และให้สิทธิบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใด ๆ ที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 69)

- สิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 14) ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284) สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 285) สิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) ตลอดจน มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

2. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

3. ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

4. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการ ดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

5. ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรง เป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550)

ปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยให้ไปสู่แก่นแท้ของระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นของประชาชน สำหรับปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วมมี 6 ประการคือ

1. เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิด และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ
3. การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน
5. ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ
6. การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือหน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552 : 37 - 55 และ 85 - 93)

บทสรุป

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนจึงสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ รูปแบบที่หลากหลายเหล่านี้ ได้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองที่กว้างขึ้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสสื่อสารกับรัฐมากยิ่งขึ้นเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนรวมทั้งมีโอกาสสานผลประโยชน์ร่วมกันทำให้การดำเนินนโยบายการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนผ่านไปสู่ “การเป็นประเด็นสาธารณะ” ที่ทุกคนทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและสนใจ ที่สำคัญการมีส่วนร่วมทางการเมืองทำให้เปลี่ยนข้อจำกัดที่ว่าการตัดสินใจทางการเมืองและกิจกรรมทางการเมืองเป็นเรื่องของ “นักการเมือง” ไปสู่การเป็น “เรื่องของคน”

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน.

กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ. นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, 2551.

คะเนียง ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส, 2545.

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน : จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.