

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

2.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมกับประชาชน

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระบบการปกครองชุมชนที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาและจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนโดยมีการกำหนดเขตการปกครองที่แน่นอน มีสิทธิจัดบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด และมีสิทธิออกข้อบัญญัติในการจัดการเกี่ยวกับกิจกรรมท้องถิ่นของตนได้ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการปกครองในแต่ละชุมชนเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งการมีส่วนร่วมมีความจำเป็นที่ต้องมีการปกครองส่วนท้องถิ่น¹

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และสามารถตอบสนองตามความต้องการของประชาชนได้มากกว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบ และอยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น และสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเกิด เติบโต และอยู่กับท้องถิ่นมาโดยตลอด ย่อมมีความรักและผูกพันกับท้องถิ่นมากกว่า เนื่องจากเป็นคนในท้องถิ่น และต้องฝากชีวิตไว้กับท้องถิ่น ต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคที่กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางส่งผู้แทนมาปฏิบัติราชการในจังหวัดและอำเภอซึ่งโดยทั่วไปมักไม่ใช่คนในท้องถิ่น อาจไม่เข้าใจพื้นฐานตลอดจนความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง เพราะจะมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่เสมอ²

2) เป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการเรียนรู้ ฝึกฝน และให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองแก่ประชาชน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึก และเห็นความสำคัญของการใช้สิทธิทางการเมืองและการทำหน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาและเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคของท้องถิ่นตน และจะได้ช่วยกันแก้ไขปัญหาเหล่านั้นให้สำเร็จลุล่วงไป

¹ คณศ กสินสุนทร. (2543). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาล: ศึกษากรณีเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 ในจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 25-37.

² คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณศ.(2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก. กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13-33

3) เพื่อส่งเสริมศักยภาพในการบริหารประเทศของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลได้มอบหมาย และถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากรของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปให้ อปท. ดำเนินการแทนในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน หรืองานบริการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น บทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะลดลง โดยเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติไปเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและเทคนิคต่าง ๆ ให้กับ อปท. เท่านั้น รัฐบาลจึงสามารถบริหารประเทศได้อย่างคล่องตัว และทำในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับชาติหรือระดับประเทศมากขึ้น เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศและการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน³ หมายถึง การที่ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความสำคัญ

- 1) เพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน
- 2) เพื่อให้ผู้บริหาร อปท. บริหารงานด้วยความโปร่งใส ตรงกับความต้องการของประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชนให้มากขึ้น
- 3) เพื่อให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการของผู้บริหารและสภา อปท. ทุกชั้นตอน

2.2 ประวัติความเป็นมาของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ถึงแม้ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบประชาธิปไตยมากกว่า 70 ปีแล้ว แต่ตลอดระยะเวลาของการเป็นประชาธิปไตยที่ผ่านมานั้นได้มีการเบียดแทรกของการเป็นเผด็จการเป็นระยะ ๆ และบางครั้งดำรงอยู่ต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้งโดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ โดยอ้างความเดือดร้อนของประชาชนและการไม่เป็นประชาธิปไตย ทำให้ในอดีตประชาชนชาวไทยแทบมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือไม่มีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อย่างใด อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่ในกำมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มและอยู่ที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ อำนาจทางการเมืองที่ประชาชนได้รับเป็นเพียงการมีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น และบางครั้งการเลือกตั้งดังกล่าวก็ยังมีข้อสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมอีกด้วย⁴

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ คณศ กลิ่นสุคนธ์. (2543). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาล:ศึกษากรณีเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 ในจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 25-37.

ในที่สุดกระแสการเป็นประชาธิปไตยของโลกได้เข้าสู่ประเทศไทย ทำให้ประชาชนรู้ถึงการที่ตนควรมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น เพื่อผลักดันให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบเสียที่โดยประชาชนเชื่อว่าเป็นระบอบการปกครองที่จะนำพวกเขาไปสู่การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีสุขและตลอดไปกลุ่มประชาชนจึงเรียกร้องเพื่อการได้มาซึ่งประชาธิปไตยเต็มใบหลายครั้ง อาทิ เหตุการณ์ตุลาคม พ.ศ. 2514 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และพฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่ในที่สุดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ เมื่อพฤษภาคม 2535 นั้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองของไทยอย่างเห็นได้ชัด โดยการเรียกร้องของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง กระบวนการต่างๆ ของการกำหนดนโยบายของรัฐ และอื่น ๆ ได้รับการคำนึงถึงจนในที่สุดได้นำมาสู่การที่ประเทศไทยได้มีระบบการเมืองการปกครองที่จัดว่าเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และกำลังพัฒนาเป็น “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เนื่องจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการสร้างระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง เพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย ซึ่งด้วยสิทธิ เสรีภาพ และการเข้าใจถึงสิทธิของการมีส่วนร่วมของตนเอง ประชาชนจึงสามารถตรวจสอบและเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ได้ ซึ่งแตกต่างจากอดีตกาลอย่างชัดเจน หลายมาตรการมีการนำไปปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน แต่หลายมาตรการยังมีได้นำไปปฏิบัติ

อนึ่งจากการได้รับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายของรัฐ แต่ในความเป็นจริงกับขาดการดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกิดผลอย่างแท้จริง ปัญหาความขัดแย้งจากกระบวนการทางนโยบายสาธารณะจึงปรากฏให้เห็นหลายครั้งหลายครา

แนวคิดการปฏิรูปการเมืองและประชาธิปไตย ทำให้เกิดองค์กรอาสาสมัครหลายองค์กร และทำให้เกิดกระบวนการเคลื่อนไหวที่มีอิทธิพลต่อการทำงานของรัฐบาล และสถาบันที่มีอำนาจต่างๆ อย่างไรก็ตามประชาชนและในสังคมมักอยู่ห่างไกลจากกระบวนการตัดสินใจและห่างไกลจากความสนใจของผู้มีอำนาจเพราะผู้มีอำนาจมักตัดสินใจด้วยตนเอง กลุ่มเหล่านี้จะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการเคลื่อนไหวหากปราศจากกระบวนการทางประชาธิปไตย หลายประเทศที่มีการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยแต่กลับมิได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่ค่อยมีการปรึกษาหารือประชาชนหรือแม้แต่ผู้แทนราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้ง

สำหรับการเรียกร้องเพื่อการมีส่วนร่วมจึงเริ่มจากการมีประสบการณ์ในการถูกกีดกันออกไปจากการได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการเมือง จากการได้รับโอกาสที่จะเข้ามามีส่วนร่วม การเคลื่อนไหวทางสังคมที่มีพลังและประสบความสำเร็จในศตวรรษนี้บางครั้งเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนกลุ่มน้อยที่ถูกกีดกัน ขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมและขาดการยอมรับถึงการเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันและสมบูรณ์ ในปัจจุบันประชาชนในสังคมส่วนมากมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แต่การลงคะแนนเสียงอย่างเท่าเทียมกันเป็นเพียงข้อกำหนดอย่างน้อยที่สุดของการเท่าเทียมกันในทางการเมือง

การปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตยให้ทุกกลุ่มมีส่วนร่วม (inclusive democracy practice) หรือ ประชาธิปไตยแบบพหุภาคี (pluralism democracy) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรม เพราะประชาชน มุ่งหวังที่จะชักนำผู้อื่นให้ตระหนักถึงความเป็นธรรม ความรู้และสติปัญญาของเขา และมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นของพวกเขาและมีความเข้าใจในเรื่องที่พวกเขาสนใจ อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกระบวนการในที่สุด ซึ่งที่ผ่านมานักทฤษฎีทางด้านประชาธิปไตยมักตั้งสมมติฐานว่าการอภิปรายทางประชาธิปไตยที่เหมาะสมควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสนใจและทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจและทำความดีร่วมกัน โดยที่จริงแล้วการเมืองต้องเป็นทั้งการแข่งขันระหว่างกลุ่มหรือปัจเจกชนที่มีความสนใจและความเห็นที่ขัดแย้ง ผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองมักเลือกเข้าข้างที่เขาสนใจและช่วยกันสร้างความสนใจร่วมของสาธารณะอีกด้วย⁵

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁶

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- คณศ กลิ่นสุคนธ์. (2543). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาล:ศึกษกรณีเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 ในจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ธาเรีย เสาวรัฐ. (2542). ความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของข้าราชการต่อระบบประกันคุณภาพ : กรณีศึกษาศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ภาคใต้. เอกสารเชิงวิชาการประกอบการเรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ประมวล แสงแก้วศรี. (2546). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

⁵ จันทนา สุทธิจारी. (2544) การมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินต์ติ้ง. หน้า 40-60.

⁶ คณศ กลิ่นสุคนธ์. (2543). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเทศบาล:ศึกษกรณีเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาล พ.ศ. 2542 ในจังหวัดชลบุรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 25-37.

2.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย

ก. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน⁷

1. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

2. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้าและความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังคงอาจเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย ที่จะป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

⁷ จันทนา สุทธิจาริ. (2544) การมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินต์ติ้ง. หน้า 40-60.

8. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการกระจายอำนาจ⁸

การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้รัฐสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ การที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีได้มีความหมายแค่การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมรับผิดชอบและร่วมตรวจสอบ ดังนั้น ถ้าหากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่นแล้ว จะทำให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของอปท.รับทราบขั้นตอนการดำเนินงานของ อปท. จะส่งผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม ลดการทุจริต และความขัดแย้งในการทำงาน

ค. ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องสำหรับประชาชน⁹

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถพิจารณาจากการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร

งานของภาครัฐว่ามีอำนาจการตัดสินใจมากน้อยเพียงใด ซึ่งสมาคมการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างประเทศหรือที่รู้จักในนาม International Association for Public Participation (IAP2) ได้แบ่งระดับของการสร้าง

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ¹⁰ ดังนี้

⁸ ประมวล แสงแก้วศรี. (2546). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตปทุมวันกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 40-45

⁹ ธาริยา เสาวริญ. (2542). ความรู้ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของข้าราชการต่อระบบประกันคุณภาพ : กรณีศึกษาศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์ภาคใต้. เอกสารเชิงวิชาการประกอบการเรียนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 50-55.

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นแรก และถือเป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

ระดับที่ 2 การรับฟังความคิดเห็น (Consult) เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

ระดับที่ 3 การเกี่ยวข้อง (Involve) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

1. เพื่อต้องการให้ประชาชนเกิดความผูกพัน รู้สึกรัก และมีจิตสำนึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นร่วมกัน
2. เพื่อให้ผู้บริหารอปท. บริหารงานด้วยความโปร่งใส ตรงกับความต้องการของประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชนให้มากขึ้น
3. เพื่อให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการของผู้บริหารและสภา อปท. ทุกขั้นตอน

ระดับที่ 4 ความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

ระดับที่ 5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

- 1) วิธีการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน
 - การลงสมัครเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท.
 - การสนับสนุนคนดีมีความสามารถให้เข้าไปบริหารงานใน อปท.
 - การไปเลือกตั้งผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท.
 - การเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น
 - การเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ อปท. จัดเก็บเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงานภายใน

¹⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ.(2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 :

ท้องถิ่น

- การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการดำเนินงาน/โครงการต่าง ๆ
- 2) การมีส่วนร่วมตรวจสอบการบริหารงานของ อปท.
- 3) ติดตามตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. ว่าดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม ตรงตามความต้องการของประชาชนหรือไม่
- 4) ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ว่าถูกต้อง โปร่งใส และเกิดประโยชน์หรือไม่
- 5) เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อปท. เพื่อติดตามผลงานหรือพฤติกรรมของผู้บริหาร อปท.
- 6) ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจาก อปท. หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส

ง. สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วม¹¹

1. สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาอปท. ในการเลือกตั้งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น อปท. ได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. จะต้องเป็นผู้พร้อมที่จะเสียสละให้แก่ท้องถิ่น และในส่วนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องมีอิสระ และได้รับความเสมอภาคในการเลือกผู้แทนของตน

2. สิทธิของการมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น เนื่องจากข้อบังคับท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับราษฎรในท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ อปท. เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ ประชาชนหรือราษฎรในแต่ละ อปท. จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นของตน ซึ่งมีกฎหมายรองรับสิทธิและอำนาจของประชาชนใน อปท. ไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. สิทธิในการถอดถอนนักรการเมืองท้องถิ่นใน อปท. โดยในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ประชาชนไม่ได้มีเพียงแต่สิทธิการเลือกตั้งผู้ที่จะมาเป็นผู้แทนของตนเท่านั้นประชาชนยังต้องดูแลตรวจสอบสมาชิกสภาและผู้บริหาร อปท. ซึ่งอำนาจที่สำคัญในการกำกับและตรวจสอบดังกล่าว คือ อำนาจร่วมกันของประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง ต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร พ.ศ.2542

¹¹ จันทนา สุทธิจารี. (2544) การมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินต์ติ้ง. หน้า 40-60.

ฉ. ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสาระสำคัญเกี่ยวข้องสำหรับประชาชนว่าความต้องการของประชาชน¹²

- ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ว่าถูกต้อง โปร่งใส และเกิดประโยชน์หรือไม่
- เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา อปท. เพื่อติดตามผลงานหรือพฤติกรรมของผู้บริหาร อปท.
- ขอรับทราบข้อมูลข่าวสารจาก อปท. หากเห็นว่าทำงานไม่โปร่งใส
- การเข้าร่วมเป็นประชาคมของท้องถิ่นในแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาแผนงานโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น
- ตรวจสอบแผนพัฒนาของ อปท. ว่าตรงกับปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชนหรือไม่
- คัดค้านข้อบังคับ หรือมติของ อปท. ที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อน
- ถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. ที่มีพฤติกรรมไม่สุจริต
- ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีส่วนร่วมได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพมาตรฐาน ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- มีบทบาทในการตัดสินใจ การกำกับดูแล ตรวจสอบ และสามารถสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ อปท. ได้อย่างเต็มที่
- มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อปท. เช่น การเสนอปัญหาและความต้องการของชุมชน การมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนา อปท. การไปเลือกตั้งผู้บริหาร/สมาชิกสภา อปท. การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภา อปท. เป็นต้น

จ. พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมือง : การเมืองภาคประชาชน¹³

การปฏิรูปการเมืองและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้เกิดประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาชนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างหลากหลาย ทั้งในรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและกลุ่มคนผู้มีส่วนร่วมในทางการเมือง นำไปสู่การมีส่วนร่วมในทางการเมือง “แบบพหุการเมือง (Plural Politics)” และเกิดภาวะ “พหุสังคม (Plural Society)” และ

¹² เรื่องเดียวกัน

¹³ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ.(2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหาอุปสรรคและทางออก. กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13-33

พัฒนาไปถึงการเป็น “ประชาสังคม” และ “การเมืองภาคประชาชน” ซึ่งประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มต่างก็จะใช้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือมากกว่ารูปแบบหนึ่ง และใช้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับใดระดับหนึ่ง หรือใช้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองในหลาย ๆ ระดับ

ตัวอย่างเช่น กรณีประชาชนกลุ่มหนึ่งได้ใช้สิทธิมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการร้องเรียนให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการโอนหุ้นของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย เนื่องจากเห็นว่า พ.ต.ท. ทักษิณฯ กระทำผิดรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2541 และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด อีกทั้งยังได้ใช้สิทธิชุมนุมโดยสงบเรียกร้องให้ปปช. และศาลรัฐธรรมนูญรีบดำเนินการโดยด่วน แต่ในขณะเดียวกันอาจมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ที่ชุมนุมโดยสงบเพื่อขอให้ ปปช. ให้ความเป็นธรรมแก่ พ.ต.ท. ทักษิณฯ เนื่องจากช่วงเวลาที่ผ่านมา ปปช. จะสรุปผลการวินิจฉัยของ ปปช. นั้น เป็นช่วงโค้งสุดท้ายของการเลือกตั้ง เป็นต้น

กรณีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 50,000 ชื่อ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกร และกลุ่มองค์กรเอกชน

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองดังกล่าวนี้ อาจมีพื้นฐานของผลประโยชน์ขัดกัน ทำให้เกิดความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ อย่างชัดเจน โดยจะเห็นได้จากกรณีที่ประชาชนจากหลายเขตเลือกตั้งชุมนุมประท้วงและมีการใช้กำลังเข้าทำลายทรัพย์สินของทางราชการ เนื่องจากเห็นด้วยว่า มีการนับคะแนนไม่เป็นธรรม ถึงขนาดมีการเคลื่อนไหวมาয়สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อมากดดันให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือเพื่อมาสนับสนุนอีกฝ่ายหนึ่ง หากมองในมุมหนึ่ง ที่เห็นว่า เหตุการณ์เหล่านั้นเป็นเหตุการณ์ที่เกิดจากการที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการตรวจสอบการเลือกตั้งแล้ว ก็น่าจะเป็นอีกมิติหนึ่งของการพัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองไทย หรือหากจะมองอีกมุมหนึ่ง ก็จะเห็นว่า เป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่น่าจะมีผลประโยชน์อื่น ทำให้การใช้สิทธิมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีการละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น

ดังนั้น นักการเมืองบางคนจึงได้นำจุดอ่อนของการเมืองภาคประชาชนมาใช้เพื่อบิดเบือนและทำลายการเมืองภาคประชาชน โดยการพยายามทำให้การเมืองภาคประชาชนโดยรวมอ่อนแอลง ดังจะเห็นได้จากการที่นักการเมืองบางคนให้ความเห็นว่า การมีส่วนร่วมในทางการเมือง “แบบพหุการเมือง (Plural Politics)” และเกิดภาวะ “พหุสังคม (Plural Society)” อาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวาย อันจะนำไปสู่ “สภาวะแห่งสังคมไร้ระเบียบ” และก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงปรารถนา เช่น การชุมนุมประท้วงของกลุ่มสมาชิกคนจน การชุมนุมของกลุ่มลูกศิษย์ของหลวงตามหาบัว เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากบรรดานักการเมืองในระบบการเลือกตั้งที่เกรงว่า จะต้องสูญเสีย

อำนาจส่วนหนึ่งให้แก่การเมืองภาคประชาชน ดังปรากฏในหลาย ๆ เหตุการณ์ที่การเมืองภาคประชาชนถูกปิดเบือนและทำลายล้างโดยฝ่ายการปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางการเมืองมีผลต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมืองจะทำให้ประชาชนแต่ละกลุ่มได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยมีการยอมรับความแตกต่างและความหลากหลายของแต่ละกลุ่ม ทำให้ภาวะดุลยภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันจะก่อให้เกิดสังคมบูรณาการไปสู่การเป็น“ประชาสังคม” เป็นการพัฒนาไปสู่ความเป็น “ชุมชนเข้มแข็ง” และปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนในการผลักดันให้พัฒนาไปสู่ “ภาวะการเมืองภาคประชาชน” หรือ “การเมืองของพลเมือง” และเป็นการพัฒนาการเมืองแบบยั่งยืนที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

ทั้งนี้ ปัจจัยที่เอื้อต่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบพหุการเมือง เช่น การศึกษาของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การศึกษาวิเคราะห์ปัญหา การเชื่อมโยงและประสานประโยชน์ร่วมกันระหว่างการเมืองภาคประชาชนด้วยกันเอง เป็นต้น เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดพัฒนาการเมืองแบบพหุการเมืองที่เข้มแข็งโดยจะเอื้อให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองแบบใหม่ของกลุ่มต่าง ๆ อย่างหลากหลาย และก่อให้เกิดประเด็นทางการเมืองใหม่ ๆ ที่ขยับยกระดับเป็นประเด็นสาธารณะ เกิดการตรวจสอบกระบวนการทางการเมืองทั้งระบบ อันจะส่งผลการระบอบการเมืองที่มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารประเทศและประชาชนส่วนรวม

ฉ. การมีส่วนร่วมของประชาชนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองสิทธิของประชาชนไว้มากมาย มีสิทธิในหลายประเด็นที่ได้รับการรับรองไว้ไม่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เพียงแต่บรรยากาศและแนวทางการปกครองของรัฐบาลทหาร อาจทำให้รู้สึกได้ว่า สิทธิที่เขียนไว้เป็นตัวอักษรนั้นไม่ได้เป็นจริงสักเท่าไร

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ คือ สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย ที่จะมีผลกระทบต่อตัวเอง

ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน เขียนคำว่า "มีส่วนร่วม" ไว้ถึง 22 ครั้ง มากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 ซึ่งเขียนไว้ 9 ครั้ง แต่เป็นรองรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ที่เขียนไว้ 34 ครั้ง ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังไม่ค่อยรู้ว่า รัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบันได้รับรองสิทธิให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดช่องทางที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมได้โดยการใช้สิทธิทางตรง มีดังนี้

- 1) ตามมาตรา 43 บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐ ให้ดำเนินการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือดเว้นไม่ดำเนินการสิ่งที่จะก่อน

ผลเสีย และหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอนั้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

2) ตามมาตรา 133 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

3) ตามมาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยรัฐธรรมนูญยังไม่ได้กำหนดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ไว้ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามท้องถิ่น และจะต้องมีกฎหมายออกมากำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป

4) ตามมาตรา 256 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

นอกจากสิทธิโดยตรงที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อที่จะเสนอกฎหมายและนโยบายแล้ว รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกหลายเรื่อง หลายประเด็น ดังนี้

1. ตามมาตรา 57 (1) รัฐต้องอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม จัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับการทำกิจกรรม โดยต้องส่งเสริมให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

2. ตามมาตรา 57 (2) รัฐต้องอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ โดยต้องให้ประชาชน และชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ด้วย

3. ตามมาตรา 63 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต

4. ตามมาตรา 65 ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน

5. ตามมาตรา 68 รัฐต้องอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ส่งเสริมสนับสนุน การศึกษาและเผยแผ่หลักธรรม ต้องมีมาตรการป้องกันการบ่อนทำลาย และต้องส่งเสริมให้ พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมดำเนินการดังกล่าวด้วย

6. ตามมาตรา 74 รัฐต้องจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ หรือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่าง สหภาพลูกจ้างและนายจ้าง ที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

7. ตามมาตรา 78 รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ การ จัดทำบริการสาธารณะ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการ ตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน

8. ตามมาตรา 178 รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

9. ตามมาตรา 252 ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมาจากการ เลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม ด้วย

10. ตามมาตรา 253 ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เปิดเผยข้อมูล และรายงานผลให้ประชาชนทราบ และมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

11. ตามมาตรา 257(3) การปฏิรูปประเทศต้องทำเพื่อให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพ ชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

12. ตามมาตรา 259 กฎหมายว่าด้วยขั้นตอนและแผนการปฏิรูปประเทศ ต้องระบุถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกอย่างน้อย 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. ตามมาตรา 58 การดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ฯลฯ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ
2. ตามมาตรา 65 ในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน
3. ตามมาตรา 77 ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน
4. ตามมาตรา 178 รัฐต้องออกกฎหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจะเป็นการปกครองในประเทศที่ใช้หลักการปกครองโดยหลักนิติธรรม (Rule of law) หรือหลักบังคับแห่งกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้มีการใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ความสำคัญสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทางรัฐศาสตร์คือการเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ผู้ปกครองหรือนักการเมืองมาละเมิด

ในขณะเดียวกัน รัฐธรรมนูญก็มีความสำคัญในด้านอื่นด้วยเช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญจะเป็นกรอบทางกฎหมายที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางการเมืองการปกครองหรือองค์กรทางการเมือง เช่น กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล รัฐสภา และศาล เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญจะระบุขอบเขตของอำนาจของแต่ละองค์กรว่ามีเพียงไร และมีความสัมพันธ์กับองค์กรการเมืองอื่นอย่างไร

โดยหลักแล้ว มาตราต่าง ๆ ที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะตอบสนองต่อหลักการใหญ่ ๆ ที่ได้กล่าวไปนี้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐธรรมนูญไม่สามารถใส่เรื่องทุกอย่างไว้ได้หมด เพราะเป็นไปไม่ได้ รายละเอียดต่าง ๆ ในหลาย

ๆ เรื่องจึงต้องระบุไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อรองรับหลักการในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อถกเถียงกันอย่างมากมายในปัจจุบันว่า ถ้ามีรัฐธรรมนูญแล้วไม่ได้เป็นรัฐธรรมนูญที่ทำให้ปากท้องของประชาชนอิ่มแล้ว จะมีรัฐธรรมนูญไปทำไม ซึ่งจากข้อถกเถียงต่าง ๆ เหล่านี้ได้ทำให้เกิดความต้องการทำให้หลักการต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ นอกจากจะเป็นการสร้างหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังต้องมีอะไรที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นในการสนองต่อความต้องการในชีวิตของประชาชน แต่ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเราไม่สามารถที่จะกำหนดความต้องการทุกอย่างลงไว้ในรัฐธรรมนูญได้หมด ดังนั้น ความเหมาะสมของขอบเขตของมาตราต่าง ๆ ที่จะระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อสนองต่อการให้ปากท้องอิ่ม จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบเช่นกัน

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิชุมชน

แนวทางการให้บรรจุเรื่องสิทธิของชุมชนเป็นหมวดเฉพาะไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเรื่องสิทธิชุมชนไว้แล้ว โดยได้ขยายความหมายคำว่าชุมชน ให้รวมถึงชุมชนทุกลักษณะและไม่จำเป็นต้องเป็นชุมชนดั้งเดิม จากการประมวลข้อมูลพบว่ากลุ่มตัวอย่างต้องการให้รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในประเด็นที่สำคัญได้แก่ เรื่องสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอันจะเกิดผลกระทบต่อชุมชน รวมถึงการทำประชาพิจารณ์และลงประชามติในการยอมรับหรือปฏิเสธโครงการหรือการดำเนินการใดๆของรัฐอันเนื่องมาจากนโยบายสาธารณะ และการตั้งกิจการของเอกชนทั้งในและต่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในชุมชน ทั้งนี้ กำหนดเพียงให้รับฟังความคิดเห็นประชาชนก่อนทำโครงการ และเน้นเพียงผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ไม่ได้กล่าวถึงผลกระทบทางด้านสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และสาธารณสุขของชุมชน นอกจากนี้ยังเน้นเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นซึ่งยังไม่ใช่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและสุดท้ายมาตรานี้เน้นเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายหรือโครงการ ทั้งๆที่ควรรวมขั้นตอนต่อไปคือการดำเนินการนโยบายหรือโครงการ และการประเมินผลของนโยบายหรือโครงการทั้งของรัฐและของเอกชนที่กระทบต่อชุมชนด้วย

ประเด็นต่อมาคือเรื่องสิทธิชุมชนในการฟ้องร้องจากการละเมิดโดยการกระทำของรัฐ และนายทุนที่ส่งผลกระทบต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อมของชุมชน รับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ไม่มีกรรมการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชน แต่ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของชุมชนในการฟ้องร้องในกรณีที่เกิดผลกระทบทางลบต่อมลภาวะและสิ่งแวดล้อมของชุมชน

ส่วนเรื่องสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนนั้น ได้บัญญัติไว้แล้วนอกจากนี้ยังมีประเด็นย่อยอีกที่มีการเสนอมาแต่ยังไม่มีในร่างรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนคือ¹⁴

- สิทธิชุมชนในการจัดการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพของชุมชนแต่ละชุมชน โดยรัฐต้องส่งเสริมการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นองค์ความรู้เพื่อปรับใช้ในชุมชน
- สิทธิชุมชนในการร่วมกันแก้ปัญหาของชุมชนโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
- สิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ และจัดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ชุมชนโดยคนในชุมชนได้
- สิทธิชุมชนในการตรวจสอบสถานประกอบการต่างๆในชุมชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของคนในชุมชน
- สิทธิชุมชนในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ในชุมชนได้
- สิทธิชุมชนในการรวมตัวเพื่อจัดตั้งองค์กรของชุมชน โดยได้รับความช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ
- สิทธิชุมชนในการได้รับการส่งเสริมการพัฒนาองค์ความรู้ในด้าน คุณธรรมและจริยธรรม เกษตรกรรม สถาบันการเงินชุมชน เศรษฐกิจชุมชน ประเพณีและวัฒนธรรมชุมชน
- สิทธิชุมชนในการใช้สื่อสาธารณะ

2. ข้อเสนอเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ¹⁵

การกำหนดนโยบายสาธารณะใดก็ตามต้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใด ที่เกี่ยวข้องกับตนและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดและแสวงหาทางเลือกในนโยบายสาธารณะนั้น

¹⁴ กัลยา หนูสาย. (2550). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระทอง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช. การศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 12-18

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2552). รายงานการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ. สถาบันพระปกเกล้า. (ออนไลน์).

<http://www.kpi.ac.th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%99%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%9A%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%A2%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B8%B0/>

ในกรณีที่นโยบายสาธารณะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อผลได้เสียของประชาชน หรือ เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และได้รับความยินยอมของประชาชนในพื้นที่ก่อน ซึ่งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในที่นี้ หมายรวมถึง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การออกกฎหมาย การตัดสินใจทางการเมือง กำหนดนโยบายและการดำเนินโครงการและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ดังนี้

ในกระบวนการนี้ ควรให้ภาคประชาชนเป็นกลไกอิสระที่ทำหน้าที่ในการกลั่นกรอง ตรวจสอบ วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากนโยบายของรัฐซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ในขณะเดียวกัน รัฐควรมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเรื่องนั้นๆ ตลอดจนให้การสนับสนุนด้านงบประมาณในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆโดยภาคประชาชน ควรบัญญัติประเด็นต่าง ๆ ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างชัดเจนและให้มีการบัญญัติกลไกการดำเนินการอย่างไร้ประนีประนอม

3. ข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวของประชาชน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการรวมตัว โดยให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และให้บุคคลมีสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สมัชชา สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร เครือข่าย สภาชุมชน องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ๆ โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนและคุ้มครองการรวมตัวของประชาชนในรูปแบบต่างๆ และให้องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของภาคประชาชนเหล่านั้นสามารถดำเนินการที่เป็นสาธารณะประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐหรือนายจ้าง เช่นการรวมตัวกันของแรงงาน

4. ข้อเสนอเกี่ยวกับการเกษตรกรรม

ประชากรส่วนใหญ่มีต้องการให้รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการเกษตร โดยให้รัฐสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ทำการเกษตรให้ทั่วถึงและพอเพียงกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ ให้รัฐจัดหากองทุนหมุนเวียนเพื่อการเกษตร และให้มีการจัดตั้งองค์กรการเกษตรแห่งชาติ (สภาเกษตรกรแห่งชาติ) ที่ทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ประกอบการเกษตรกรรม โดยมีรายละเอียดของข้อเสนอที่ให้ผู้ประกอบการเกษตรกรรม เป็นสมาชิกองค์กรการเกษตรแห่งชาติซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ต่าง ๆ เช่น 1.การกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาการเกษตรร่วมกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง 2.การบริหารจัดการผลผลิตทางการเกษตร เช่น ประกันราคา การหา

ตลาดรองรับ เป็นต้น 3.การจัดการกองทุนเพื่อการเกษตร 4.การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการเกษตรแนวใหม่ 5.การสนับสนุนระบบสหกรณ์ของภาคเกษตรกรรม 6.การกำหนดและควบคุมพื้นที่การเกษตรให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชน 7.การจัดหาให้ได้รับงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ 8.การปกป้องผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ให้แก่เกษตรกร

การสรรหาคณะผู้บริหารองค์การการเกษตรแห่งชาติ ให้มาจากคณะสรรหาของกลุ่มเครือข่ายชุมชนเกษตรกร ผู้ทรงคุณวุฒิสภาการเกษตรกรรมและกสิกรรม ประชาชนในพื้นที่ในแต่ละอาชีพ

5. ข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดิน ต้องคำนึงถึงการจัดสรรที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และสอดคล้องกับความต้องการของชุมชน ดังนั้น ในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ต้องจัดให้มีการรับฟังความเห็นของชุมชนก่อน ตลอดจนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจการปฏิรูปที่ดินด้วย และให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับป่าชุมชนด้วย นอกจากนี้ การบริหารจัดการที่ดิน ให้ใช้การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า และให้ชุมชนจัดสรรที่ดินทำกินเองภายในชุมชน และให้มีการสำรวจที่ดินทุก 5 ปี เพื่อวางแผนและพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยในทางปฏิบัติให้มีการกำหนดระยะเวลามาตรฐานการโอนโฉนดที่ดินจนถึงการได้รับเอกสารสิทธิ์ อย่างชัดเจน คือ ไม่เกิน 2 ปี

6. ข้อเสนอเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ความคาดหวังของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญในประเด็นด้านการกระจายอำนาจ สามารถแบ่งเป็นประเด็นได้ดังนี้¹⁶

1.ด้านการกระจายอำนาจสู่ภาคประชาชน

กลุ่มตัวอย่างเสนอให้มีการรวมกลุ่มภาคประชาชนเพื่อจัดตั้งเป็น “สภาประชาชน” หรือ “องค์กรชุมชนท้องถิ่น” ภายใต้การรับรองและสนับสนุนจากรัฐทั้งในด้านงบประมาณและวิชาการ รวมไปถึงการสนับสนุนด้านอื่นๆ เพื่อใช้ตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้ “ประชาชน” (ไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่น) กำหนดแนวทางและประโยชน์ที่จะได้รับ โดยเน้นหลักจริยธรรม คุณธรรมในการดำเนินงาน ซึ่งระดับของการรวมกลุ่มนั้นอาจจะเป็นระดับท้องถิ่นหรือเป็นระดับจังหวัดและระดับภูมิภาคก็ได้ เช่น สภาประชาชนระดับตำบล สภาประชาชนระดับจังหวัด สภาประชาชนระดับภูมิภาค เป็นต้น แต่มีประเด็นที่ต้องคิดต่อว่าจะจัด

¹⁶ กัลยา หนูสาย. (2550). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาพระทอง อำเภอชะอวด จังหวัดนครศรีธรรมราช. การศึกษาอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. หน้า 12-18

โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือสภาที่เสนอนี้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร และจะเป็นหน่วยงานที่เข้าช้อนในการทำหน้าที่หรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีการเสนอว่าควรเพิ่มความเข้มแข็งให้กับองค์กรภาคประชาชน เช่น ให้อำนาจประชาชน ชุมชน และ กรรมการชุมชน มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการสนับสนุนและรับรองของภาครัฐ หรือการเปิดโอกาสให้แกนนำชุมชนมีส่วนร่วมในการเป็นที่ปรึกษาให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

2. ด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น

ในด้านนี้ มีการเสนอให้เพิ่มการสนับสนุนจากภาครัฐไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ เป็นต้น และให้กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เช่น ให้อำนาจในการออกกฎข้อบัญญัติท้องถิ่นบางอย่างได้เอง ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็เสนอความคิดเห็นให้เพิ่มการตรวจสอบภารกิจ/การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้ดีกว่าเดิม เพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่งคือที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งข้อเสนอใน 2 ลักษณะ คือ

1.ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง โดยประชาชนกลุ่มตัวอย่างเสนอให้จังหวัดใดที่มีความพร้อมในการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ให้ประชาชนจังหวัดนั้นๆสามารถเลือกตั้งผู้ว่าฯได้โดยตรง

2.เสนอให้มีการยกเลิกตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากประชาชนบางส่วนมีความเห็นว่าการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นการลดอำนาจจากส่วนกลางลงเพื่อกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาคขึ้น

นอกจากนี้ ได้มีการเสนอเขตปกครองพิเศษในพื้นที่ใดที่มีความพร้อมทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และควรมีการพัฒนา รูปแบบการปกครองแบบพิเศษเช่น มณฑลทักษิณ มณฑลอีสาน เป็นต้น

7. ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ และแนวทางผลักดัน¹⁷

ร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.... นี้เป็นอีกหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาการเมืองอย่างสร้างสรรค์ โดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล

¹⁷ ชูติมา สุขวาสนะ และชูชาติ เทศสีแดง. (2552). สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ : <http://thainews.prd.go.th>. 30 ก.ย. 2552

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า กล่าวถึงสาระสำคัญของร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.... ว่า ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้ มุ่งส่งเสริมและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกำหนดเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ ควรพิจารณาควบคู่กับหลักความชอบธรรมในการดำเนินนโยบายของฝ่ายการเมืองที่มา จากการเลือกตั้งด้วย

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนและผลักดันร่างพ.ร.บ.นี้ ควรมีการดำเนินการต่อเนื่องควบคู่กับร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการมีส่วนร่วมอีก 2 ฉบับในโครงการนี้ นั่นคือร่างพ.ร.บ.ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.... และร่าง พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจจัดทำเป็นชุดข้อมูลความรู้หรือการส่งต่อข้อมูล เพื่อใช้ในการเผยแพร่ และยังสามารถใช้เป็นตัวอย่างของการศึกษาเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนใน นโยบายสาธารณะ ตลอดจนใช้เพื่อต่อยอดในอนาคตได้ เพราะเป็นกระบวนการเรียนรู้ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

"ในการดำเนินโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมายครั้งนี้ สิ่งที่น่ายินดีอย่างยิ่งคือ ทุกเวทีที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะมีประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้าร่วม อย่างคึกคัก มีการเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ขณะเดียวกันในเวทีการจัดสัมมนาจะมีทั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ เอ็นจีโอ เข้าร่วมและแสดงความความคิดเห็น พร้อมเสนอแนะต่อร่างพ.ร.บ.อย่างน่าสนใจ ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าจะพิจารณาบทบาทและความเหมาะสม ในการผลักดันและขับเคลื่อนร่างพ.ร.บ.เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป"

ข้อเด่นของร่างพระราชบัญญัติฯ คือความเป็นกฎหมายกลาง ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย สาธารณะ(Promote Participation in Policy Process)

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสูง กว่ากฎหมายฉบับนี้ ก็ให้บังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ แต่มีมาตรฐานการมีส่วนร่วมน้อยกว่าก็ให้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้

ยกเว้นการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องและโดยคำนึงถึงมาตรฐานการมีส่วนร่วมตามกฎหมายว่าด้วยการมี ส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะฉบับนี้ด้วย

การมีกฎหมายกลางเช่นนี้ ทำให้ระบบการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ อันแท้จริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วม สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เพราะมีกฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งในอดีตนั้นไม่มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แม้มีความพยายามยกร่างนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจำนวนมากก็ตาม

กล่าวโดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.... มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย สาธารณะอย่างแท้จริง โดยกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกันกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยรูปแบบ วิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม

ทั้งนี้ กลไกสำคัญที่จะช่วยทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ และเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (Meaningful Participation) คือ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ อีกทั้งมาตรการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะผู้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงและ ประชาชนทั่วไปนั่นเอง

2.5 บริบทพื้นที่การศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาในส่วนของแนวคิดตามนโยบายภาครัฐในการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในส่วนภาครัฐและประชาชน รวมตลอดไปถึงแนวทางแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบทที่อยู่ในพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง

2. ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ ขอบเขตด้านประชากรและพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบลยางสูง ประกอบไปด้วย 9 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านบุง หมู่ที่ 2 บ้านหัวเสา หมู่ที่ 3 บ้านกล้วย หมู่ที่ 4 บ้านเกาะฝ้าย หมู่ที่ 5 บ้านบึงเสือเต้น หมู่ที่ 6 บ้านบึงปอ หมู่ที่ 7 บ้านคลองวน หมู่ที่ 8 บ้านหนองชายกลอย และหมู่ที่ 9 บ้านยางสูง