



กระบวนการมีส่วนร่วม ของภาคประชาชน

การเมืองภาคพลเมือง

JA

100

ศ811ก

2547 ฉ.1

สมัชชา

การประชุม

นโยบายสาธารณะเพื่อเอาชนะความยากจน ครั้งที่ ๓/๒๕๔๗

๒๕๔๗

ห้องประชุม สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กระบวนการมีส่วนร่วม

ของภาคประชาชน

การเมืองภาคพลเมือง

เอกสารประกอบการประชุมเวทีนโยบายสาธารณะ

เพื่อเอาชนะความยากจนครั้งที่ ๓/๒๕๔๗

จัดทำโดยศูนย์ประสานงาน

เครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเสนาอกฎหมายภาคประชาชน (สทช.)

สนับสนุนโดย

เครือข่ายยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะความยากจน

- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา
- สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ
- สถาบันพระปกเกล้า
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ
- มูลนิธิหมู่บ้าน
- สถาบันส่งเสริมการปฏิรูประบบยุติธรรมและความเป็นธรรมทางสังคม

ผู้เรียบเรียง ไพฑูรย์ สมแก้ว / พลเดช ปิ่นประทีป

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

อาคารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถนนบำรุงเมือง เขตบ่อนกปราบ กทม. ๑๐๑๐๐

โทร. ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒ โทรสาร. ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓

๑๗๙๓

กระบวนการมีส่วนร่วม
ของภาคประชาชน
การเมืองภาคพลเมือง

JA 100 ศ811ก 2547



* R M 0 0 0 0 0 0 2 2 1 *

กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ...

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ

ISBN ๙๗๔-๙๒๑๕๗-๓-๒
พิมพ์ครั้งที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗
จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม
ศิลปินกรรม อิน-จัน อาร์ตกรุ๊ป โทร. ๐-๑๓๔๘-๔๔๘๖
พิมพ์ที่ อุษาคารพิมพ์ กรุงเทพฯ

**ศูนย์ประสานงานเครือข่ายส่งเสริมกระบวนการ
เสนอกฎหมายภาคประชาชน (สกช.)
ภายใต้สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา**

ภารกิจ

- รวบรวมเผยแพร่ความรู้เพื่อส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองตาม
กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐
- เป็นศูนย์ประสานงานสำหรับทุกองค์กร เครือข่าย ชุมชนเพื่อร่วมสร้างสรรค์
กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- เป็นศูนย์ประสานงานเพื่อร่วมกันสรรค์สร้าง เสนอ และผลักดันกฎหมายโดยภาค
ประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ศูนย์ประสานงานเครือข่ายส่งเสริมกระบวนการเสนอกฎหมายภาคประชาชน

๖๔๓ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถนนบำรุงเมือง แขวงคลองมหานาค

เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐

โทร. ๐-๒๖๒๑-๕๖๔๑ แฟกซ์ ๐-๒๖๒๑-๕๖๔๑

สารบัญ

๑.	ฐานะของ รัฐธรรมนูญ.....	๘
๒.	กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	๑๓
๓.	แนวความคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	๑๙
๔.	ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	๒๒
๕.	กระบวนการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มโดยประชาชน.....	๒๘
๖.	กลไกตามรัฐธรรมนูญต่อการมีส่วนร่วม.....	๓๑
๗.	การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๕	
๘.	ภาคผนวก.....	๔๕



ฐานะของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

๑.๑ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกลไก อันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์การบริหารของรัฐ

เพื่อมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจจนกลายเป็นรัฐทรราชย์ในที่สุด รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาประชาคม มาจากการยอมรับของคนในสังคมร่วมกัน หากมีการละเมิดต้องมีกระบวนการคุ้มครองให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องคดีเพื่อเยียวยาความเสียหายได้ เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจการออกกฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีฐานะเพียงแต่เป็นกติกาสูงสุดทางสังคม แต่กำหนดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่างๆ ในสังคม และเป็นต้นกำเนิดของอำนาจรัฐทั้งปวง

๑.๒ หลักการที่ชอบธรรม ๓ ประการของรัฐธรรมนุญ

(๑) เป็นกลไกเพื่อแก้ไขปัญหาการจัดการปกครองของรัฐ

- โดยกำหนดโครงสร้างรูปแบบของรัฐสภาเป็นเวทีของเหตุผลและมีประสิทธิภาพ
- เป็นเครื่องมือสร้างกลไกทางการบริหารของรัฐบาลให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ
- เป็นผู้ทำหน้าที่ประชาธิปไตย
- มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

(๒) เป็นกลไกจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้มีเกินขอบเขต (ตรวจสอบอำนาจของรัฐ)

- เป็นกลไกควบคุมอำนาจรัฐและเยียวยาผลกระทบที่มีขอบ
- กำหนดดุลหลักประกันทางสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- มีองค์กรและกลไกกระบวนการที่จะควบคุมดูแลและให้มีการพิทักษ์สิทธินั้นๆ (ยังไม่สมบูรณ์)

(๓) เป็นกลไกเพื่อให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครอง

- มีส่วนร่วมในการร่างหรือลงประชามติเห็นชอบกับรัฐธรรมนูญ
- มีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ว่า “ประชาชนสละสิทธิเสรีภาพของตนให้กับรัฐก็เท่ากับการที่ประชาชนมอบสิทธิของตนเพื่อปกครองตนเอง”
- การมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมาย
- มีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- มีส่วนร่วมในการลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตตนเอง
- ยึดหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย (ไม่ใช่มาจากปวงชนชาวไทย)

๑.๓ กวีลักษณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

แนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มี ๒ ลักษณะ

(๑) ต้องการแก้ปัญหาการเมืองของข้าราชการการเมืองให้กลายเป็นการเมืองพลเมือง โดยให้ประชาชนมีสิทธิและส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น (บวรศักดิ์ ๒๕๕๑:๕๐) โดยดำเนินถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ

(๒) มองว่าสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเป็น “อิสรภาพที่มีเงื่อนไขที่ทุกคนยอมรับและปฏิบัติตาม” (ชัยอนันต์ ๒๕๑๖) โดยเสรีภาพของประชาชนนั้นเป็นเสรีภาพที่ต้องมีการบังคับเพื่อป้องกันสภาพโกลาหลหรือสภาพอนาธิปไตย (กล้า:๒๕๕๓:๗๒)

๑.๔ ปัญหาที่ตามมาจากแนวคิด ๒ ลักษณะเรื่องการมีส่วนร่วม

(๑) การสร้างรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน
ดังนี้

- เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นภายใต้การควบคุมดูแลของกลไกรัฐ
- การเมืองภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองต้องเป็นไปเพื่อสนับสนุนส่งเสริมหรืออย่างน้อยที่สุดไม่ขัดแย้งกับการเมืองในระบบตัวแทน
- เป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเพียงหรือเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเมืองของระบบที่เป็นอยู่และไม่ขัดแย้งกับการพัฒนาประสิทธิภาพของรัฐและผู้ปกครอง

(๒) เกิดผลกระทบอย่างสูงต่อแนวคิดเรื่อง “การเมืองภาคประชาชน หรือการเมืองพลเมือง” ที่คู่ขนานไปกับการเมืองแบบตัวแทนหรือการเมืองแบบเลือกตั้ง

- ผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย
- ในการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีการจัดตั้งควบคุมดูแลและกำกับโดยกลไกเชิงสถาบันของรัฐ
- มีการกำหนดกระบวนการและกลไกการกำกับดูแลควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ให้มากเกินไป

- ปิดกั้นการมีส่วนร่วมโดยตรง หรือแบบเป็นไปเอง
- สนับสนุนการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกเป็นทางการและกระบวนการปฏิรูปเชิงสถาบัน

๑.๕ การมีส่วนร่วมโดยตรงตามมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

จากการศึกษาของบริษัทที่มคอคนซ์ลิ่งๆ ที่ว่าจ้างโดยสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๓:๓-๔๐) ได้ระบุว่ามาตราที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวมทั้งการมีส่วนร่วมโดยผ่านการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมโดยผ่านกลไกผู้แทนราษฎรหรือระบบตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางตรงโดยประชาชนเข้าไปแสดงบทบาทโดยตรงโดยไม่ผ่านตัวแทนมีอยู่ ๖๕ มาตราในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ แบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภทได้แก่

๑) การมีส่วนร่วมในการปกป้องสิทธิเสรีภาพและรับประโยชน์จำนวน ๑๓ มาตรา โดยแยกออกเป็นด้านการศึกษา (ม.๔๒, ๔๓, ๘๑) ด้านสาธารณสุข (ม.๕๒, ๕๔, ๕๕, ๕๗, ๘๒) ด้านวัฒนธรรม (ม.๔๖, ๒๘๙) และด้านทรัพยากร (ม.๕๙, ๗๙, ๒๙๐)

๒) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการปกครองจำนวน ๑๔ มาตรา โดยแยกออกเป็นด้านารรวมตัวของประชาชน (ม.๔๔, ๔๕, ๖๕, ๘๔, ๘๕, ๑๗๐) ด้านการไต่สวนสาธารณะ (ม.๕๙, ๖๐, ๒๑๔) ด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (ม.๕๘, ๘๘) และด้านการกระจายอำนาจ (ม.๗๘, ๒๘๓-๒๘๘)

๓) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองจำนวน ๑๒ มาตรา โดยแยกออกเป็นด้านพรรคการเมือง (ม.๔๗, ๙๙, ๑๐๒, ๑๐๗, ๓๒๘) และด้านรัฐสภา (ม.๖๘, ๑๐๔, ๑๒๓, ๑๒๕, ๑๓๕, ๑๔๗, ๑๘๙, ๑๙๐, ๑๙๙)

๔) การมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมจำนวน ๑๔ มาตรา โดยแยกออกเป็นด้านศาล (ม.๖๑, ๖๒, ๗๐, ๒๓๗, ๒๓๘-๒๔๗, ๒๗๖) ด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการตรวจเงินแผ่นดิน (ม.๗๖, ๓๐๔, ๓๑๑) และด้านการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (ม.๒๙๑) เป็นต้น (แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย, ๒๕๕๓:๓-๔๐-๔๓)

๑.๖ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐

โดยหลักการแล้วต้องการให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

๖ ประการ

๑. ร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร
๒. ร่วมคิด
๓. ร่วมปฏิบัติ
๔. ร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการ
๕. ร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ
๖. ร่วมได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าวของรัฐ

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

๒.๑ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) หมายถึงการที่อำนาจการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาส ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมือง ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะกระทบต่อคนส่วนใหญ่ และประชาชนมักจะเห็นผลของการมีส่วนร่วมได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาประชาชนมักจะมีความเข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมอย่าง

คลาดเคลื่อน เพราะคิดว่าเพียงแค่ว่าไปลงคะแนนเลือกตั้งก็ถือว่าเสร็จสิ้นกระบวนการมีส่วนร่วมแล้ว แต่โดยหลักการที่ถูกต้องแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่ เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมทางของประชาชนในระบบประชาธิปไตยควรจะเริ่มตั้งแต่

- (๑) **ร่วมรับรู้** กล่าวคือ ประชาชนควรจะรับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง
- (๒) **ร่วมริเริ่ม** โดยรัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น และริเริ่มโครงการ
- (๓) **ร่วมคิด** หรือร่วมตัดสินใจเมื่อรัฐมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง หากกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ก็ควรจะมีการปรึกษาหารือกับประชาชนก่อนการตัดสินใจ
- (๔) **ร่วมทำ** คือ การดำเนินกิจกรรมร่วมกัน โดยประชาชนมีโอกาสเข้ามาร่วมในการดำเนินการ
- (๕) **ร่วมตรวจสอบ** คือ กระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยอาศัยช่องทางตามกฎหมาย

๑๕
แนวทางที่กล่าวทั้งหมดมานี้เป็นเพียงกรอบกว้างๆ ที่ใช้กำหนดแนวทาง และลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ควรจะเกิดขึ้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ยังสามารถจำแนกออกได้เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

๒.๒ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง สิ่งแวดล้อม สังคมวัฒนธรรม ซึ่งในการสัมมนาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมจัดขึ้นเพื่อระดมความเห็นของประชาชน ทั้ง ๔ ครั้ง สามารถสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ดังนี้

๒.๓ การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยนั้นเป็นกิจกรรมที่มีรูปแบบลักษณะหลากหลาย ซึ่งขึ้นอยู่กับเงื่อนไขและวิธีการกระทำได้หลายอย่างต่างๆ กัน ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง (Direct Participation) และการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม (Indirect Participation)

รูปแบบที่สอง คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบปกติ (Normal Political Participation) ซึ่งมักจะกระทำโดยกลุ่มอิทธิพล เพื่อผลักดันหรือควบคุมทิศทางที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบาย

รูปแบบที่สาม คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบต่อต้าน (Aggressive Political Participation) เช่น เดินขบวน จลาจล

รูปแบบที่สี่ คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอิสระสมัครใจ (Voluntary Participation) คือ การมีส่วนร่วมโดยตั้งใจ เพื่อผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ

รูปแบบที่ห้า คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบถูกปลุกกระดม (Mobilization)

รูปแบบที่หก คือ การมีส่วนร่วมแบบเต็ม (Full Participation) คือ กระบวนการที่บุคคลสามารถมีอำนาจเป็นผู้ตัดสินใจและสามารถกำหนดผลลัพธ์ได้ และกระบวนการมีส่วนร่วมบางส่วน (Partial Participation) ซึ่งบุคคลมีอำนาจตัดสินใจเพียงบางส่วน

๑๕

๒.๔ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบกฎหมายไทย

- (๑) การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และในการเลือกตั้งทุกครั้ง ขอให้ประชาชนได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการเลือกตั้งทุกระดับ และให้มีองค์กรภาคประชาชนตรวจสอบการเลือกตั้ง
- (๒) การทำประชามติ
- (๓) การทำประชาพิจารณ์
- (๔) การกำหนดนโยบายของรัฐ
- (๕) การมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายต่างๆ และเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (โดยเฉพาะต่อคนจนและคนชายขอบ)
- (๖) ปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย ที่ขัดแย้งรัฐธรรมนูญ กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายขนส่ง กฎหมายที่ดิน
- (๗) ประเมินผลนโยบายของรัฐบาล
- (๘) การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ

๒.๕ การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ

- (๑) มีส่วนร่วมในเรื่องเศรษฐกิจชุมชน เช่น สามารถบริหารงบประมาณให้ชุมชนได้เอง จัดตั้งธนาคารชุมชน การบริหารจัดการทรัพยากรชุมชน สัมปทานเหมืองแร่
- (๒) การมีส่วนร่วมนโยบายเศรษฐกิจ เช่น ในการเปิดการค้าเสรี รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน
- (๓) จัดทำภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า
- (๔) มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายในการนำเข้าพืชและสัตว์ GMO ให้ยกเลิกการนำเข้าสารเคมีเกษตรทุกชนิด

๒.๖ การมีส่วนร่วมทางสังคม

- (๑) เรื่องปัญหาความยากจนของประชาชน
- (๒) เรื่องสิทธิและประโยชน์ของผู้ด้อยโอกาส
- (๓) ด้านการศึกษาของชาติทุกระดับ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการศึกษาทุกขั้นตอน เช่น กฎเกณฑ์ กติกา สร้างกระบวนการในการเรียนรู้ การจำกัดสิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนโดยวุฒิการศึกษา เพศ การจัดทำแผนการศึกษา เกี่ยวกับตำราเรียนเกี่ยวกับศาสนาพุทธและวัฒนธรรมประชาชนควรมีโอกาสประเมินบุคลากรทางการศึกษา
- (๔) ด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม
- (๕) การมีส่วนร่วมการใช้สื่อ และบริโภคนิสัย
- (๖) การจัดการการท่องเที่ยวและกีฬา
- (๗) ด้านบริการทางสาธารณสุข
- (๘) การคุ้มครองผู้บริโภค

๒.๗ การมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อม

- (๑) ส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

- (๒) ส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการ การพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน
- (๓) การบริหารการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ “น้ำ ดิน ป่า” การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ
- (๔) ประชาชนควรเข้ามาตรวจสอบผลิตผล โดยรัฐสนับสนุนเครื่องมืออย่างจริงจัง
- (๕) ส่วนร่วมแก้ปัญหาเรื่องการใช้สารเคมี กำหนดให้มีหลักสูตรสารพิษ

๒.๘ วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในหัวข้อที่ผ่านมา ได้อธิบายถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ มาแล้ว ในลำดับต่อไปก็จะขอกกล่าวถึงวิธีการที่ประชาชนจะสามารถเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถสรุปวิธีการที่ประชาชนใช้เป็นช่องทางในการมีส่วนร่วมได้ดังต่อไปนี้

- (๑) การมีส่วนร่วมโดยวิธีให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็น

วิธีการมีส่วนร่วมในลักษณะการให้ข้อเท็จจริงนี้อาจทำได้หลายวิธี เช่น การสัมภาษณ์รายบุคคล การสนทนากลุ่มย่อย การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ การสำรวจความคิดเห็น สายด่วน สายตรง การจัดเวทีชาวบ้าน และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (ประชาพิจารณ์) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมาย โดยวิธีอื่น

- (๒) การมีส่วนร่วมโดยวิธีปรึกษาหารือ

ได้แก่ การจัดเวทีสาธารณะ การพบปะแบบไม่เป็นทางการ คณะทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล การประชุมเชิงปฏิบัติการ และคณะที่ปรึกษา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและออกไปอนุญาตการทำประชาพิจารณ์

- (๓) การมีส่วนร่วมโดยวิธีร่วมรับรู้ข้อมูล

เช่น การทำประชาพิจารณ์ การมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อการผังเมืองรวม และได้รับรู้ถึงการดำเนินการวางผังเมืองรวม และประชาชนมีสิทธิในการรับรู้

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ

(๔) การมีส่วนร่วมโดยวิธีประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม

เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(๕) การมีส่วนร่วมโดยวิธีเข้าร่วมดำเนินการ

เช่น การจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา ๔๓ และมาตรา ๘๑ รวมถึงการลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างๆ

(๖) การมีส่วนร่วมโดยวิธีเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

เช่น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(๗) การมีส่วนร่วมโดยวิธีรวมตัวกันเป็นกลุ่ม

เช่น รวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมือง หรือกลุ่ม องค์กรเอกชนต่าง ๆ

(๘) การมีส่วนร่วมโดยวิธีออกเสียงลงคะแนน

เช่น การลงประชามติ และการเลือกตั้ง

(๙) การมีส่วนร่วมโดยวิธียื่นคำร้องเรียน

เช่น สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๖๑ การยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศาลปกครองผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ

(๑๐) การมีส่วนร่วมโดยวิธีตรวจสอบ

เช่น สิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และการเสนอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารท้องถิ่น

แนวความคิดพื้นฐาน ของการมีส่วนร่วม ของประชาชน

๓.๑ แนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน จากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

ดังที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติและรับรองไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายด้านด้วยกัน เช่น

๑. หลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีบัญญัติไว้ในหมวดที่ ๓ เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๕๘, มาตรา ๕๙, มาตรา ๖๐

๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๗๙, มาตรา ๒๔๐

๓. บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาตามมาตรา ๗๖, มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง

๔. บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญผ่านการออกเสียงลงคะแนน ตามมาตรา ๒๑๔ วรรคหนึ่ง, มาตรา ๒๑๔ วรรค ๗ และ

๕. บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยตรงหรือการตรวจสอบการเมืองตามมาตรา ๑๗๐, มาตรา ๓๐๔ วรรคหนึ่ง, หรือที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘๖ และ ๒๘๗

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติหลักการการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนุญดังกล่าวมาข้างต้น แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังประสบปัญหาอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทางกฎหมาย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสามประการ กล่าวคือ

๒๐ ปัญหาประการที่หนึ่ง เนื่องมาจากบทบัญญัติกฎหมายและกฎหมายลำดับรองหลายฉบับยังมีโครงสร้างที่ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายเหล่านั้นยังคงให้อำนาจเด็ดขาดแก่หน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวในการบังคับใช้กฎหมาย อาทิเช่น กฎหมายที่ดิน กฎหมายป่าไม้ กฎหมายประมง ฯลฯ ซึ่งแทบจะไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้สิทธิแก่ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรและในการอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ

ส่วนปัญหาประการที่สอง คือ แม้รัฐธรรมนุญจะได้รับบุประภาพทของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายวิธีการ แต่ทว่าช่องทางที่ประชาชนจะได้ใช้นั้นยังคงกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ

และปัญหาทางกฎหมายประการสุดท้าย คือ ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนจำนวนมากยังมีได้มีการประกาศใช้ อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยการประชาพิจารณ์ เป็นต้น

๓.๒ แนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ
สังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๒

สาระสำคัญ

ระเบียบฉบับนี้มีจุดหมายเพื่อกำหนดนโยบายและวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อ
ให้การจักระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามหลัก
กฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดว่าหลักการบริหารกิจการ
บ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นควรจัดและส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ
อย่างน้อย ๖ ประการ ได้แก่

(๑) หลักนิติธรรม

(๒) หลักคุณธรรม

(๓) หลักความโปร่งใส และ

(๔) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งควรมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน
มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญของ
ประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์
การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบ

(๖) หลักความคุ้มค่า

ปัญหาและอุปสรรค ของการมีส่วนร่วม ของประชาชน

๔.๑ สภาพปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในปัจจุบัน

ดังที่เราทราบกันดีว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันคือกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการรับรู้ เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ ความสามารถในการจัดการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือการ

ตัดสินใจ ซึ่งการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันและการตัดสินใจที่รอบคอบมากขึ้น อีกทั้งต้องมีเทคนิคในการทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดผลสูงสุด คือ ข้อคิดเห็นหรือความห่วงกังวลของประชาชนต้องได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายด้าน แต่ทว่าในสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ พบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนยังประสบปัญหาอีกมากมาย ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทนี้

๔.๒ สภาวะปัญหาทางสังคมวัฒนธรรมที่เป็นอุปสรรคของกระบวนการมีส่วนร่วม

(๑) ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายประชาชน

(๑.๑) ปัญหาของ “การขาดความรู้”

การที่ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องสิทธิเสรีภาพ และกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่ทราบว่าจะแสดงบทบาทอะไรและอย่างไรในการมีส่วนร่วม ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น

- ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งอาจจะมาจากความไม่สนใจหรือฝ่ายรัฐยังไม่ให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ
- ขาดกลไกสำคัญในการเรียนรู้ระหว่างประชาชนกับประชาชน, ข้าราชการกับประชาชน รัฐกับประชาชน
- ขาดการรวมตัวกันของประชาชนอย่างมีระบบ แม้จะมีการใช้เครือข่าย / องค์กรภาคประชาชนแต่ก็ยังไม่เต็มที่

(๒) ปัญหาของความเกรงกลัวอิทธิพล

(๑.๒) ปัญหาของความเกรงกลัวอิทธิพล

ประชาชนไม่ทราบว่ามีตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมหรือแสดงบทบาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วจะมีผลกระทบอย่างไรต่อตนเองหรือต่อครอบครัว ทำให้ประชาชนไม่กล้าแสดงบทบาท เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลและไม่หวังพึ่งเจ้าหน้าที่เพราะประสบกับความหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อยู่เสมอ

(๑.๓) ประชาชนขาดความกระตือรือร้นหรือขาดความสนใจในการมีส่วนร่วม ปัญหาดังกล่าวนี้มีสาเหตุมาจาก

- > ค่านิยมที่ยอมรับอำนาจ ประชาชนยึดติดกับการถูกสั่งให้ทำมากกว่าจะทำเอง
- > ระบบการเรียนรู้ไม่ได้รับการปลูกฝัง (กระบวนการเรียนรู้/กลุ่มเกลาทางสังคม)
- > ประชาชนเข้าใจว่าการออกกฎหมายเป็นเรื่องของ สส. เพราะมอบอำนาจไปแล้ว
- > การเปลี่ยนแปลงทางสังคมก้าวเข้าสู่สังคมยุคใหม่ (บริโภคนิยม) ทำให้ทุกคนต้องเอาตัวรอด จึงไม่มีเวลาให้กับส่วนรวม
- > ประชาชนยังไม่พึ่งพาตนเอง ไม่วิพากษ์ตนเอง และองค์กรภาคประชาชนก็ยังไม่เข้มแข็ง
- > ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมและยังไม่ตระหนักถึงสิทธิของตน ปัจจุบันมีเพียงประชาชนบางกลุ่มเท่านั้นที่มีลักษณะกระตือรือร้นในการเข้าร่วม

(๒) ปัญหาจากฝ่ายรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

(๒.๑) ปัญหาจากตัวเจ้าหน้าที่รัฐ

- > เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมีอคติและมองการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ลบ เวลาประชาชนมีส่วนร่วมมักมองว่าประชาชนก่อความหรือต้องการให้เกิดปัญหา
- > เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

นอกจากไม่ให้ความร่วมมือหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนแล้ว ในบางกรณีถึงขั้นขัดขวางการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือถึงขั้นทำร้ายประชาชน

- เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขและขั้นตอนของกฎหมาย หรือไม่ทำตามกฎเกณฑ์ บิดเบือนในกระบวนการ
- หน่วยงานรัฐขาดความจริงใจ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพียงเพื่อให้ครบองค์ประกอบเท่านั้น
- หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายอย่างแท้จริง

(๒.๒) ปัญหาจากระบบ

- ระบบการรายงานของราชการขาดการตรวจสอบ จึงเป็นอุปสรรคต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชน
- ส่วนราชการขาดการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีผลกระทบต่อประชาชนเนื่องจากไม่ทราบว่าจะต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน หรือเกรงจะเสียผลประโยชน์ต่อตนเอง
- รัฐบาลไม่ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรอื่น ๆ อย่างเพียงพอ
- ในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาโครงการใหญ่ ๆ ของภาครัฐมักจะทำหน้าที่มีสัดส่วนของภาคประชาชนที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการน้อยเกินไป
- ขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่โปร่งใส และประชาชนเข้าไปตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ยาก

(๒.๓) ปัญหาจากฝ่ายการเมือง

- รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนและขาดความจริงใจที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๖
- ผู้มีอำนาจขาดจิตสำนึกและขาดการเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม

- > “นักการเมือง” ไม่ได้ผลักดันให้รัฐบาลดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๖
- > รัฐบาลไม่ดำเนินการให้มีโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจนในระดับท้องถิ่น
- > ผู้แทนราษฎรไม่ได้ทำตามหน้าที่เพื่อประชาชน แต่ทำหน้าที่ตามที่พรรคการเมืองหรือหัวหน้าพรรคต้องการ
- > งบประมาณที่ภาครัฐให้แก่องค์กรภาคประชาชน มีน้อยมากหรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรืองบประมาณซ้ำซ้อน

๔.๓ สภาวะปัญหาในทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรค ของกระบวนการมีส่วนร่วม

(๑) ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่ามิได้เป็นปัญหาในทางกฎหมายโดยเฉพาะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังมีความไม่ชัดเจนว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในเรื่องใด หรือโดยวิธีการใดได้บ้าง

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้หลายทาง และค่อนข้างจะมีขอบเขตกว้างดังที่ปรากฏในมาตรา ๗๖ แต่ยังคงขาดกฎหมายกลางที่มาเป็นกรอบใหญ่ในการกำหนดทิศทางการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ

(๒) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมมีลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วม

ตัวอย่างของกรณีนี้ เช่น การกำหนดให้ประชาชนต้องรวบรวมรายชื่อจำนวน ๕๐,๐๐๐ รายชื่อ เพื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้เรียกได้ว่า เป็นการให้โอกาสประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมตรวจสอบ เพราะกระบวนการรวบรวมรายชื่อนั้นต้องอาศัยค่าใช้จ่ายจำนวนมากและค่อนข้างยุ่งยาก

(๓) กฎหมายบางฉบับไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ตัวอย่างของปัญหานี้ เช่น กรณีประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย (Stakeholder) ไม่มีส่วนร่วมโดยแท้จริงในการร่างกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้มีส่วนร่วมแต่ไม่มีบทบาทและอำนาจที่แท้จริง เช่น อ.ส.ม. เครื่องมือการมีส่วนร่วมบางตัว ยังไม่ใช้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ความคิดเห็นประชาชน มาตรา ๗๔ หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนประชาชนที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาโครงการน้อยเกินไป

(๔) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมหลายฉบับยังไม่ได้ประกาศใช้

ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายป่าชุมชน

(๕) กฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนยังกระจัดกระจาย

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติและรับรองไว้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่หลายประการด้วยกัน และยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่รับรองกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ แต่ในทางปฏิบัติประชาชนยังประสบปัญหาในการดำเนินการ เนื่องจากยังขาดกฎเกณฑ์กลางที่กำหนดรูปแบบและวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วม ที่ริเริ่มโดยประชาชน

๕.๑ กิจกรรมในกระบวนการมีส่วนร่วมที่ริเริ่ม โดยกลุ่มประชาชน

- การรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร และการสร้างข้อถกเถียงและเหตุผลของนโยบาย
- การระดมความร่วมมือ และจัดตั้งกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- การยื่นร้องเรียนต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
- การยื่นร้องเรียนต่อรัฐบาล
- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และการรณรงค์สื่อสารกับสาธารณะ
- การระดมความคิดเห็นหรือการจัดเวทีสาธารณะ
- การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

- การระดมทุน อาทิ การจัดอภิปราย การทอดผ้าป่ากิจกรรมสังคม การรับบริจาค การขายสินค้า
- การขอความสนับสนุนทางการเมือง (Lobby)
- การชุมนุมประท้วง กดดันรัฐบาลเพื่อกำหนดมาตรการแก้ปัญหา
- การตั้งแฟ่งด้วยการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เชื่อว่าเป็นธรรม
- การร้องเรียนองค์กรอิสระกรณีตรวจสอบ ไม่มีการตอบสนอง และกรณีพิพาท

๕.๒ การรับฟังความคิดเห็นและรับเรื่องร้องทุกข์ ผ่านกลไกต่างๆ ได้แก่

- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรรมการวุฒิสภาที่มาจากเลือกตั้ง
- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและองค์กรอิสระเพื่อผู้บริโภค (ยังไม่เกิด)
- การออกเสียงประชามติ (ภายใต้อำนาจของ ครม.)
- กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (อาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการ
ประชาพิจารณ์)

๒๙

๕.๓ การริเริ่มเสนอกฎหมาย

- การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๕๐,๐๐๐ ชื่อ
- การเข้าชื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติขององค์กรท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายร่วมกับคณะกรรมการ
(มีหลักการเฉพาะร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรีฯ)

๕.๔ การร่วมตัดสินใจในนโยบายของรัฐ

- การเข้าชื่อเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

- องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์การอิสระเพื่อผู้บริโภค (ยังไม่มีกฎหมายประกอบ)
- สิทธิชุมชนในการร่วมจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (ยังไม่มีกฎหมายประกอบ)

๕.๕ การแก้ไขความขัดแย้งและข้อพิพาทกับรัฐ

- ศาลปกครอง
- ศาลรัฐธรรมนูญ (ผ่านองค์กรอื่น)

๕.๖ เจือจางจำเป็นสำหรับการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

- การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วย พรบ. ข้อมูลข่าวสาร
- การเข้าถึงสื่อเพื่อการสื่อสารและการเรียนรู้ด้วย พรบ. องค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ฯ ๒๕๕๓

กลไกตามรัฐธรรมนูญ ต่อการมีส่วนร่วม

๖.๑ ลำดับกลไกตามรัฐธรรมนูญที่มีนัยสำคัญต่อการมีส่วนร่วม

- (๑) การเข้าร่วมพิจารณากฎหมายในคณะกรรมาธิการ - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมตัดสินใจและเป็นโอกาสที่ประชาชนสามารถแสดงเจตนาารมณ์ได้โดยตรงในกระบวนการนโยบาย (กฎหมาย) แต่ยังมีการใช้จำกัดเฉพาะที่เป็นประเด็นที่เกี่ยวกับ เด็ก สตรีฯ นอกนั้นขึ้นอยู่กับวิจรรย์ญาณะของประธานรัฐสภา
- (๒) การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น - เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการตัดสินใจในท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามก็ดียังไม่มีประสบการณ์การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ชัดเจนและยังขาดความชัดเจนเรื่องการแบ่งอำนาจการตัดสินใจระหว่าง

ส่วนกลางและท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญบางเรื่อง เช่น โครงการพัฒนา

- (๓) สิทธิชุมชนที่จะร่วมกับรัฐในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม - เป็นโอกาสในการร่วมตัดสินใจในระดับท้องถิ่นที่มีความสำคัญสำหรับประชาชนได้ยากหนา ยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนในทางปฏิบัติ
- (๔) องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และองค์อิสระเพื่อผู้บริโภค - ยังไม่มีกฎหมายและการจัดตั้งองค์กร
- (๕) การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย - เป็นกลไกแสดงเจตนาของประชาชนได้โดยตรง และสร้างความชอบธรรมให้กับประเด็นนโยบายที่เสนอโดยประชาชน แต่ขั้นตอนไม่เอื้อให้ประชาชนทำได้โดยสะดวก
- (๖) การแสดงประชามติ - โดยหลักการแล้วเป็นการมีส่วนร่วมทางตรง แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ลดทอนความสำคัญให้เป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และยังไม่มีการเตรียมสำหรับการปฏิบัติ
- (๗) การแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรอิสระและกลไกรัฐสภา - เป็นการมีส่วนร่วมระดับรับรู้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น

โดยอุดมคติแล้วการมีส่วนร่วมที่บรรลุผลสำเร็จก็คือ ความสามารถในการร่วมกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการออกกฎหมาย ฉะนั้น กลไกรัฐธรรมนูญที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงการตัดสินใจในระดับนิติบัญญัติได้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมที่มีนัยสำคัญอย่างไรก็ดีช่องทางนี้ยังจำกัดเนื่องจากนักการเมืองยังเชื่อว่าเป็นอำนาจของตน ดังนั้นการคาดหวังประชาชนคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนชุดต่างๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะผู้เสนอร่างในประเด็นปัญหา นั้น ๆ จึงคาดว่า จะจำกัด ยกเว้นในกิจการที่เกี่ยวกับผู้หญิง เด็ก และคนชราที่มีระเบียบรองรับไว้

ในลำดับต่อมาการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาในท้องถิ่นของตนเองตามแนวทางของการกระจายอำนาจนั้นน่าจะเป็นอนาคตที่สำคัญของการเมืองไทยที่ขยายกระบวนการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยให้ลงลึกยิ่งขึ้นไปในท้องถิ่น ในประสบการณ์ของประเทศอื่น การเมืองท้องถิ่นที่ตื่นตัวจะสามารถเปลี่ยนแปลงการเมืองระดับชาติได้ ดังเช่นกระบวนการสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นทำให้การเลือกตั้งในระดับเทศบาลมีความสำคัญ และ ส่งผลต่อการเมืองระดับชาติด้วย

๖.๒ เพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

โดย ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ (อดีต สสร. ด้านกฎหมายมหาชน)

(๑) ระดับรัฐธรรมนูญ

- พิจารณาเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเข้าชื่อถอดถอน
- พิจารณาการเข้าถึงศาลรัฐธรรมนูญ
- กลไกติดตามการละเมิดรัฐธรรมนูญโดยรัฐ

(๒) ระดับกฎหมายประกอบ

- เร่งออกกฎหมายประกอบเพิ่มเติม อาทิ องค์กรอิสระทางสิ่งแวดล้อม และเพื่อผู้บริโภค
- ปรับปรุงกฎหมายที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ
- ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบการบริหารงานขององค์กรอิสระให้คล่องตัวมากขึ้น

(๓) ระดับสถาบันทางการเมือง

- รัฐสภาเปิดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าร่วมพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ
- พรรคการเมืองขยายกิจกรรมการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบที่ต่อเนื่อง
- องค์กรอิสระปรับปรุงกระบวนการสรรหากรรมการให้สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔) ระดับองค์กรประชาสังคม และ องค์กรพัฒนาเอกชน

- พัฒนายุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมให้สอดคล้องกับการเมืองใหม่ที่เน้นการใช้เหตุผล
- สร้างวัฒนธรรมอาสาสมัครและขยายฐานสมาชิกองค์กรหรือ กลุ่ม
- พัฒนาสถาบัน สร้างธรรมเนียมปฏิบัติ และศักยภาพทางกฎหมาย

(๕) ระดับนโยบาย

- กระจายอำนาจ สร้างความชัดเจนเรื่องอำนาจท้องถิ่นและส่วนกลาง

- สร้างศักยภาพทางกฎหมาย การสื่อสาร และการพัฒนาความรู้ขององค์กร
ประชาสังคม
- พัฒนารูปแบบและสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมปรึกษาหารือ
- สร้างบรรทัดฐานและวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- เน้นการสร้างธรรมเนียมปฏิบัติเพื่อสร้างความไว้วางใจในสังคม
- ลงทุนและจัดสร้างงบประมาณด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐

๗.๑ มาตรา ๑๗๐ ว่าด้วยการเข้าชื่อห้าหมื่นรายชื่อ เสนอกฎหมายต่อสภา

ภายหลังรัฐสภาตรากฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อห้าหมื่นรายชื่อเสนอกฎหมายและประกาศใช้ พบว่าภาคประชาชนหลายกลุ่ม / เครือข่ายได้นำกฎหมายฉบับดังกล่าวไปเป็นช่องทางในการสะท้อนและผลักดันผลประโยชน์และความต้องการของเครือข่ายต่างๆ เช่น ร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน พ.ศ..... ร่าง พ.ร.บ. คุ่มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ..... ร่าง พ.ร.บ. หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ..... ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด พ.ศ..... เป็นต้น

๗.๒ ปัญหาและอุปสรรคในการเสนอกฎหมาย ตามมาตรา ๑๗๐

จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคของประชาชนในการรณรงค์เข้าชื่อของประชาชนเพื่อให้ได้ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นรายชื่อขึ้นพบปัญหาดังนี้

- (๑) ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อ พบว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ร่วมลงชื่อต้องนำทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านมาประกอบ ทำให้มีต้นทุนเพิ่มขึ้น ประการสำคัญแม้บางคนจะเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนั้น แต่เมื่อไม่สามารถนำสำเนาบัตรดังกล่าวมาประกอบได้ก็จะเสียสิทธิ ทำให้โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนทั่วไปเป็นไปได้ยากมากขึ้น และพบว่าร่างกฎหมายหลายฉบับถูกจำหน่ายเรื่องทิ้งไป เพราะไม่สามารถรวบรวมรายชื่อประชาชนได้ตามกฎหมายกำหนด
- (๒) ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะถูกตัดสิทธิไม่สามารถร่วมลงชื่อในการเสนอร่างกฎหมายได้ฐานของกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนนั้นไม่มีความแตกต่างจากการเสนอของ ส.ส. พรรคการเมือง หรือคณะรัฐมนตรีการบรรจุเข้าวาระการประชุมเพื่อพิจารณาจึงเรียงตามลำดับตามวาระทั่วไป ซึ่งไม่ว่าร่างกฎหมายของประชาชนที่เสนอเข้าสู่สภาจะถูกนำมาพิจารณาเมื่อใด
- (๓) ตามปกติกฎหมายโดยทั่วไปที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภา หากอายุของสภาสิ้นสุดลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามร่างกฎหมายทั้งหมดก็จะตกตามไปด้วยรวมทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน นอกจากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอภายในหกสิบวันนับตั้งแต่การประชุมรัฐสภาครั้งแรก แต่หากรัฐบาลไม่ร้องขอภาคประชาชนก็ต้องรวบรวมรายชื่อกันใหม่
- (๔) เมื่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนเข้าสู่สภา มักพบว่าพรรคการเมืองและคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างของตนเองมาประกอบ ข้อบังคับประชุมสภา ข้อที่ ๑๐๕ กำหนดว่าในกรณีที่มียุติร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการทำนองเดียวกันให้สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวบรวมกันก็ได้ และเมื่อสภารับหลักการให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาวาระที่ ๒ ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าร่างของรัฐบาลจะ

ถูกนำมาพิจารณาเป็นร่างหลัก

- (๕) ขั้นตอน / กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของสภาไม่มีตัวแทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปชี้แจงหลักการ เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ทำให้โอกาสที่ร่างกฎหมายจะตกไปหรืออาจทำให้ ส.ส. และประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจหลักการและความจำเป็นของกฎหมายได้อย่างถ่องแท้
- (๖) การพิจารณาในวาระที่ ๒ ขึ้นของกรรมาธิการพิจารณาไม่มีตัวแทนของกลุ่มประชาชนผู้เสนอกฎหมายไปร่วมเป็นกรรมาธิการในสัดส่วนที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภาฯ ซึ่งไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับอนุญาตหรือไม่?

๗.๓ ข้อบังคับของรัฐสภาที่มีผลต่อการเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔

หมวด ๖

การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย

- ข้อ ๑๒๒ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้เลขาธิการจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อให้สภาทราบด้วย
- ข้อ ๑๒๓ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้นำความในหมวด ๕ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อที่ประชุมมาบังคับใช้โดยอนุโลมยกเว้นข้อ ๑๐๕ วรรค ๒ และข้อ ๑๐๖ และ

ให้เลขาธิการเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

ในการนี้ ประธานจะอนุญาตให้ตัวแทนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าชี้แจงด้วยก็ได้

ข้อ ๑๒๔ ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถ้าสภามีมติรับหลักการ ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาในวาระที่สองในการตั้งกรรมาธิการให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยตามจำนวนที่ประธานเห็นสมควร

(•ในทางปฏิบัติจริงตัวแทนประชาชนผู้เสนอกฎหมายเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญดังกล่าวได้ หากได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองต่างๆ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิแต่มิใช่ในฐานะผู้เสนอกฎหมาย)

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๕

หมวด ๕

การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- ข้อ ๑๐๐ ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้
- (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
 - (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กำหนดโดยชัดเจน
- ข้อ ๑๐๑ ให้ประธานสภาตรวจสอบหากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งสมาชิกนั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันได้รับ
- ข้อ ๑๐๒ ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้าน ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๔ ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านตามวรรคหนึ่งให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของ
ประธานสภาและประธานกรรมการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๑๐๓ ให้จัดประชุมวินิจฉัยตามข้อ ๑๐๒ ภายในสิบห้าวัน

ข้อ ๑๐๔ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ ๑๐๕ วาระที่หนึ่ง รับหลักการ / ไม่รับหลักการ

ข้อ ๑๐๘ พิจารณาโดย คณะกรรมการ

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา (สส. ทุกคนเป็นกรรมการกระทำโดย
รัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกร้องขอ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน และ
ที่ประชุมอนุมัติ)

คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือคัดค้าน หรือใช้มาตราเดิมได้ แต่ต้อง
ไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อ ๑๑๐ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น คณะกรรมการที่สภาตั้งสมาชิกผู้ใด
เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ
ต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันจากวันที่สภารับหลักการการ
แปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา

ข้อ ๑๑๑ เมื่อคณะกรรมการให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่าง
พระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อ
ประธานสภา

ข้อ ๑๑๒ ในการพิจารณาในวาระที่สอง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมใน
มาตราใด และประธานสภาเห็นว่าทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ
การเงินให้ประธานสภาสั่งระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อนแล้วส่งให้ที่ประชุม
ร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย
ภายในสิบห้าวัน และให้นำความในข้อ ๑๐๒ และข้อ ๑๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๑๕ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
ให้สภาพิจารณา เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา
ให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีการ

สงวนคำแปรญัตติ หรือที่มีการสงวนความเห็นไว้ (ทั้งนี้เว้นมติที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย

- ข้อ ๑๑๖ เมื่อได้พิจารณาตามข้อ ๑๑๕ จนจบร่างแล้วให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งและในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำได้แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดไม่ได้ นอกจากนั้นเห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่
- ข้อ ๑๑๗ เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาลงมติในวาระที่สามว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยไม่มีกรออภิปราย

กรณียุบสภา / จัดตั้งรัฐบาลใหม่

มาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้เห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก หลังเลือกตั้งทั่วไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไปอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๔๔

หมวด ๗

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติเห็นชอบให้พิจารณาต่อไป

ข้อ ๑๒๕ เมื่อรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปตาม มาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ใน วาระใด ก็ให้พิจารณาต่อไปในวาระนั้น และให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระ การประชุมเป็นเรื่องด่วน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งเข้าอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการให้สภาตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นใหม่

ข้อ ๑๒๖ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการร่วมกัน ให้สภาตั้งกรรมาธิการร่วมกับฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรขึ้นใหม่และให้ประธานสภาแจ้ง ไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ

ข้อ ๑๒๗ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาให้ดำเนินการขอการ พิจารณา ต่อไปตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๕ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราช บัญญัติ

เอกสารอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับปัจจุบัน)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๒

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒

กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๒

คณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างแผนพัฒนาการเมือง. **แผนพัฒนาการเมืองตามรัฐธรรมนูญ**

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, ๒๕๕๔

ประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิทยุชน, ๒๕๕๐.

คณะ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ . ปัญหาอุปสรรคและทางออก, เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า, กันยายน ๒๕๕๔

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะ :

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), สถาบันพระปกเกล้า, พฤศจิกายน ๒๕๕๑

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)** ในสังคมไทย
พร้อมรินทร์ พรหมเกิด. "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน" รัฐสภาสาร. ปีที่ ๔๘
ฉบับ ๙, ๒๕๔๓

มูลนิธิปริญาโหสำหรับนักบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (EPAF) **คู่มือการมีส่วนร่วมของ**

ประชาชน กรุงเทพฯ : มูลนิธิปริญาโหสำหรับนักบริหารธุรกิจ ๒๕๔๖

ยุทธนา วรณปิติกุลและสุพิศดา เรืองจิต **สำนักพลเมือง : ความเรียงว่าด้วยประชาชนบนเส้นทาง**
ประชาสังคม. กรุงเทพฯ : มูลนิธิการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม, ๒๕๔๒

วัชรวิไล **ไชยสาร การเมืองภาคประชาชน พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง.** กรุงเทพฯ :
เมฆขาว, ๒๕๔๕

วันชัย **วัฒนศัพท์ คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.** กรุงเทพฯ :
สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๓.

สวัสดิ์ **ชัชวาล (บรรณาธิการ) การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.** โครงการ
ปริญาโหสำหรับนักบริหาร สาขานิติรัฐกิจเพื่อเป็นเกียรติในวาระครบรอบ ๖๐ ปี
รศ. นรนิติ เศรษฐบุตร กรุงเทพฯ โครงการปริญาโหสำหรับนักบริหาร ๒๕๔๕

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสรุปประเด็นการสัมมนาเรื่อง การมีส่วนร่วม
ของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญครั้งที่ ๑ - ครั้งที่ ๔ : ๒๕๔๖

สมคิด เลิศไพฑูรย์ **รายงานโครงการศึกษากรอบแนวคิดและหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ**
กำหนดนโยบายและการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กุมภาพันธ์
๒๕๔๗

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. **ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมาย**
ที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๔.

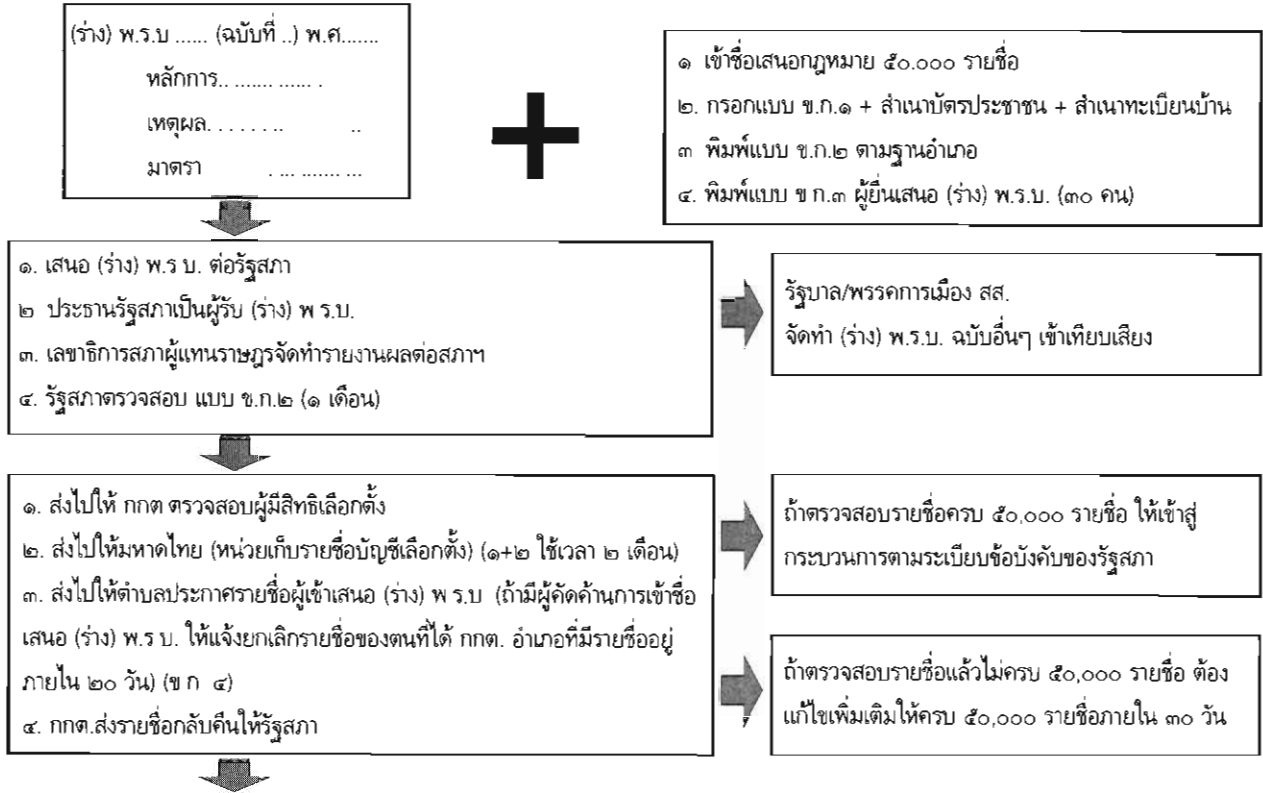
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. **การมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย**
เอกสารการประชุมทางวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๒ "เมื่อวันที่ ๒-๔
มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี
(กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๔๔

สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. **รายงานการวิจัยเรื่อง "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตย**
แบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา
อุปสรรค และทางออก" (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า), ๒๕๔๕

อนุชาติ พวงสำลีและกฤตยา อาชวนิจกุล (บรรณาธิการ). **ขบวนการประชาสังคมไทย : ความเคลื่อนไหว
ภาคพลเมือง**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๒.
อเนก เหล่าธรรมทัศน์. **การเมืองของพลเมือง : ผู้สืบทอดใหม่**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,
๒๕๕๓

ກາລະພັນ

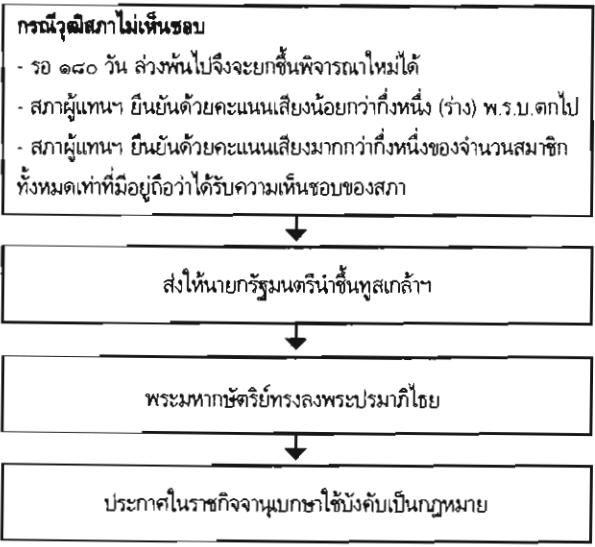
กระบวนการตรวจสอบความถูกต้องรายชื่อเพื่อเสนอ (ร่าง) พ.ร.บ.



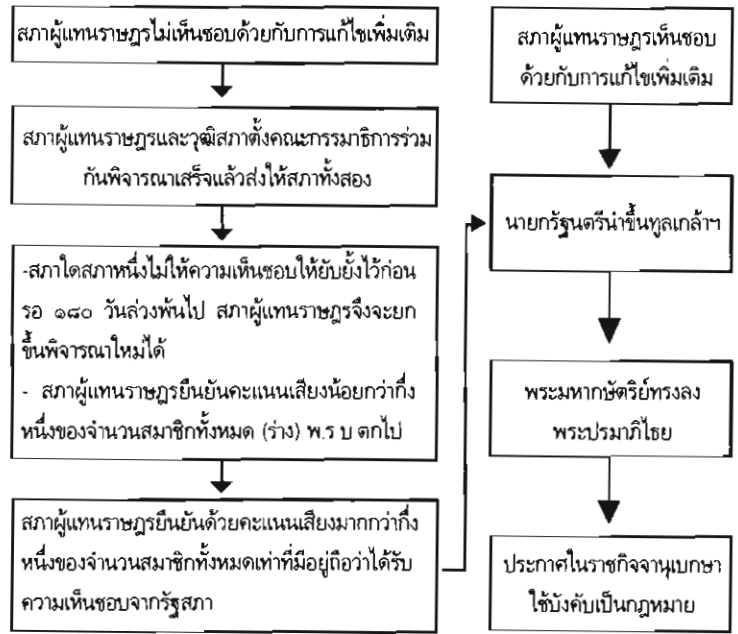
กระบวนการพิจารณา (ร่าง) พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ



กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย



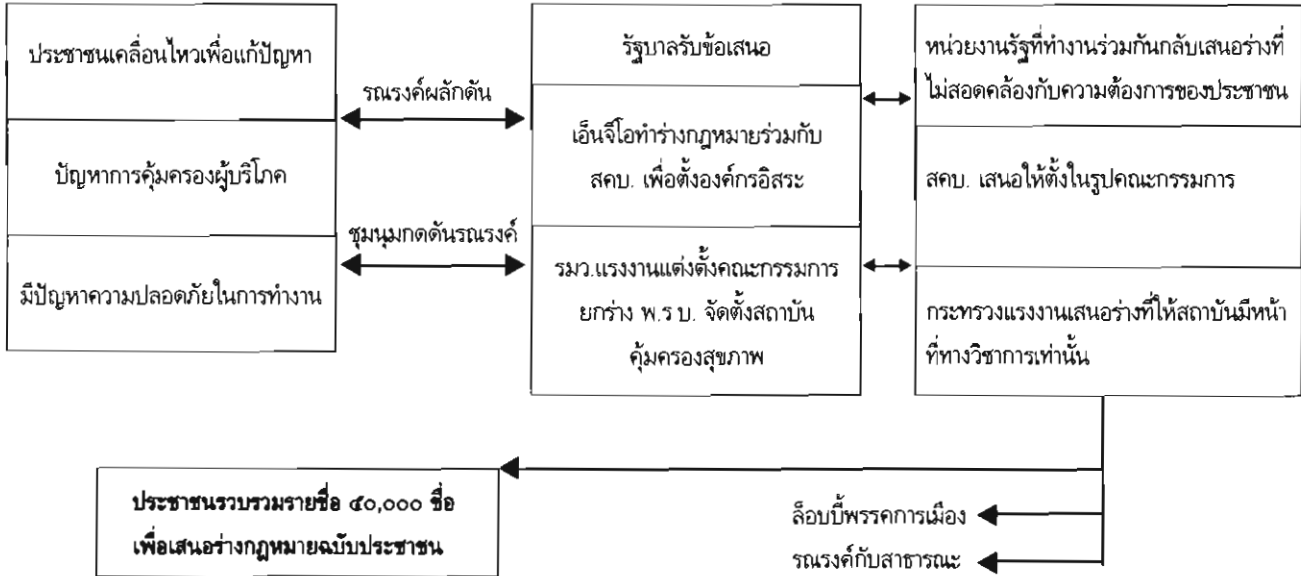
กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการสำคัญ



ประชาชนกลุ่มต่างๆ กับการมีส่วนร่วมภายใต้รัฐธรรมนูญ

ผู้มีส่วนร่วม	ประเด็น	การใช้รัฐธรรมนูญ	วิธีการ / ยุทธศาสตร์	ความตึงเครียด
ประชาชนรากหญ้า	แก้ไขผลกระทบจากการพัฒนา (ท่อก๊าซ ที่ดิน โรงไฟฟ้า เขื่อน ชุมชนแออัด โรงบำบัดน้ำเสีย สุราพื้นบ้าน)	- อ้างอิงสิทธิในการมีส่วนร่วม - ใช้ผ่านเอ็นจีโอ	ผลักดัน กดดัน ล็อบบี้ ตื้อแพ่ง	เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรความ อยู่รอดและเป็นการปรับเปลี่ยน ความสัมพันธ์กับรัฐ จึงมีความ ตึงเครียดสูง
เอ็นจีโอ	ผลักดันนโยบาย (ปฏิรูปสื่อ คุ้มครองผู้บริโภค สถาบัน ความปลอดภัยฯ พ.ร.บ. แร่)	- ผลักดันนโยบายให้เป็นจริง ตามรัฐธรรมนูญ - ตรวจสอบภาครัฐ	- ร่วมมือกับรัฐ - รณรงค์สื่อสารวงกว้าง	ส่วนมากจะมีความตึงเครียด โดยเฉพาะกรณีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ทรัพยากรและผลประโยชน์
ชนชั้นกลาง	ผลักดันนโยบาย (พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ร.บ. การศึกษา พ.ร.บ. สุขภาพ)	- อ้างสิทธิในการมีส่วนร่วม	- ร่วมมือกับรัฐ	ไม่มีความตึงเครียด โดยเฉพาะ หากเป็นฐานเสียงของรัฐบาล
นักธุรกิจ	ผลักดันนโยบาย	- ไม่ได้ใช้เนื่องจากมีช่องทางในการเข้าถึงผู้บริหารประเทศอยู่แล้ว	- ร่วมมือกับรัฐ	ไม่มี

เส้นทางการเคลื่อนไหวเพื่อร่าง พ.ร.บ.องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคและ
พ.ร.บ. จัดตั้งสถาบันคุ้มครองฯ ที่ประสบปัญหาความไม่จริงใจของภาครัฐ



เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่าง พ.ร.บ. สุราพื้นบ้าน

- ม ๑๗๐ การรวบรวมรายชื่อประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน
- ศาลปกครองขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตว่าขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ในประเด็น - ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อเจ้าหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เกินสมควร
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขอให้สอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนของเจ้าหน้าที่กรมสรรพสามิตว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ
- ศาลรัฐธรรมนูญ (โดยสภานายกความเป็นตัวแทน) ขอให้ตีความว่า พ.ร.บ. สุรา ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
- พ.ร.บ. สุรา ๒๕๕๓

มีการใช้กลไกตามรัฐธรรมนูญ

มีการจัดการสัมมนาโดยเครือข่ายเกษตรกร

จัดสัมมนาร่วมกับสถาบันวิชาการต่างๆ การจัดมหกรรมเพื่อการรณรงค์และตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมาย

ชายพันธ์มิตรและจัดตั้งเป็นเครือข่ายเหล่าพื้นบ้านแห่งประเทศไทย

เครือข่ายภูมิปัญญาอีสานจัดมหกรรมเหล่าพื้นบ้านฯ ครั้งที่

การเคลื่อนไหวยังคงกระจายแต่เป็นประเด็นเดียวกัน คือ การเปิดเสรีสุราให้เป็นนโยบาย

เครือข่ายเกษตรกรทางเลือกได้จัดสถานีธรรมวิธีการผลิตเหล่าพื้นบ้านที่สามหลวงเพื่อรณรงค์ให้มีกฎหมายเหล่าพื้นบ้านเสรี

เริ่มแรก รณรงค์แบบกระจายระดมใจในแต่ละท้องถิ่นและแยกเป็นแต่ละเครือข่าย

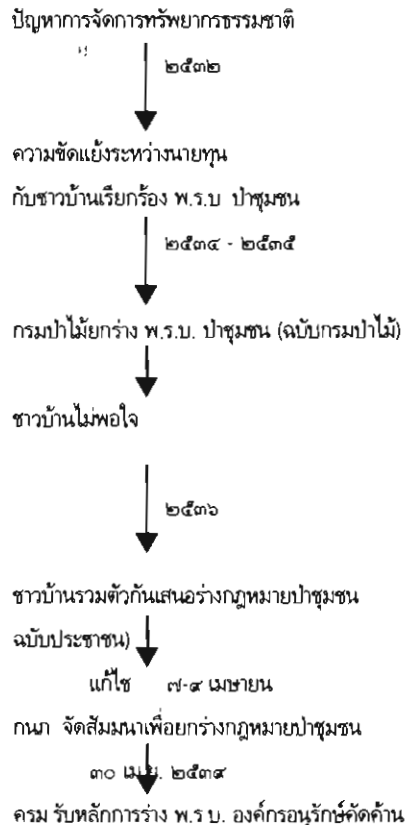
การดื่มเหล้าในชุมชนผิดกฎหมาย

ประชาชนถูกจับ + รัฐบาลให้มีการเปิดเสรีการผลิต

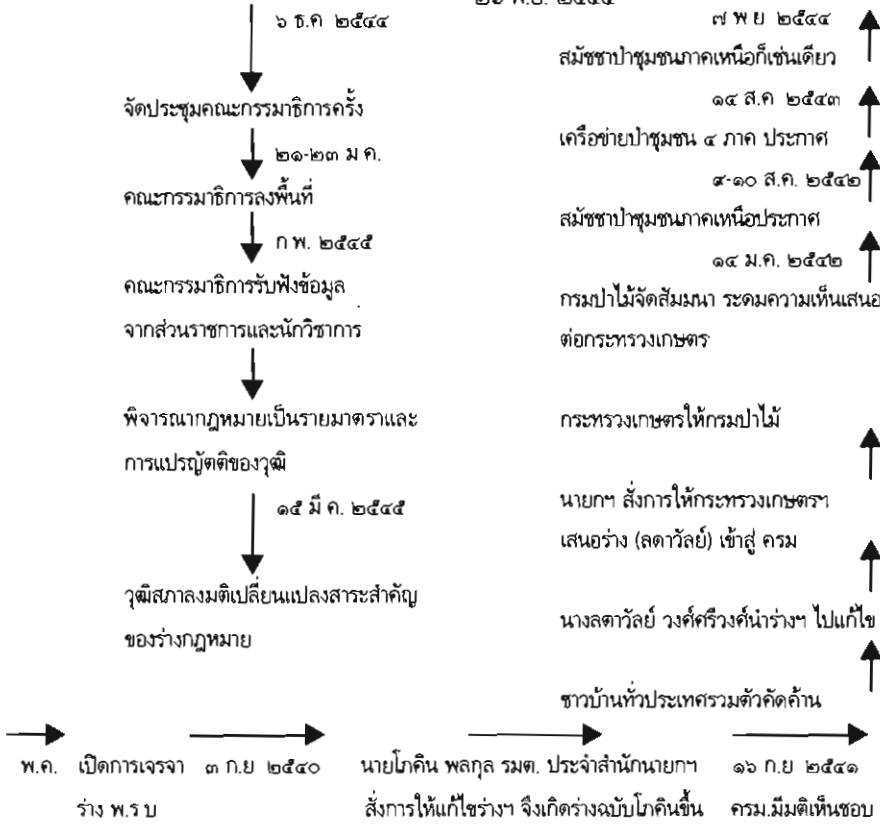
แต่กลับจับประชาชนที่ดื่มเหล้าเอง เพราะกระทรวงที่เกี่ยวข้องออกกฎระเบียบที่เอื้อแก่คนบางกลุ่ม

การรณรงค์บนฐานของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๖

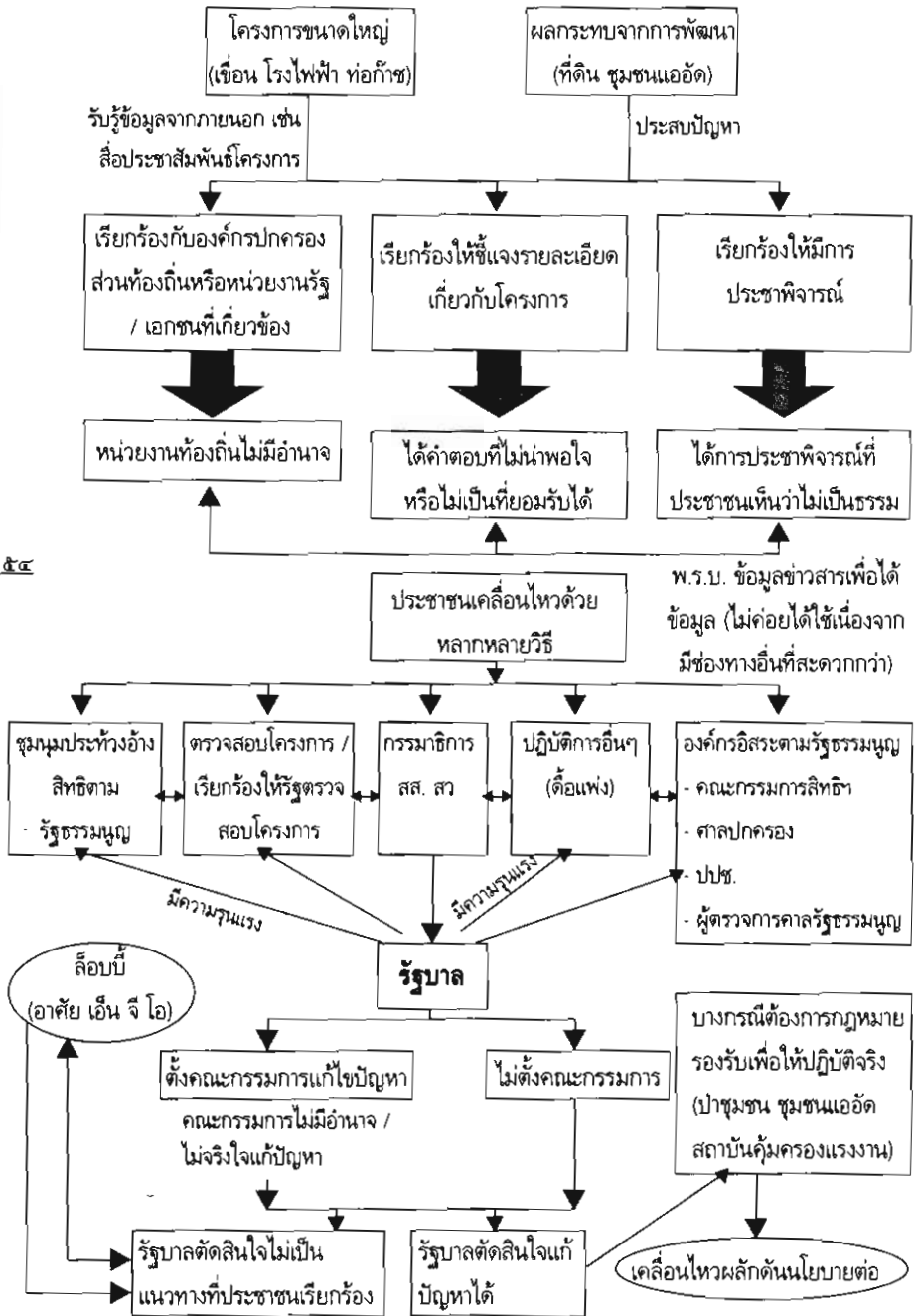
เส้นทางการผลักดัน พ.ร.บ. ป่าชุมชน



รมช.เกษตรและชาวบ้านเข้าชี้แจงต่อสภา (พ.ร.บ. ฉบับประชาชน)



แผนภาพที่ ๕-๔ เส้นทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการแก้ปัญหาผลกระทบจากการพัฒนา



๕๔

ห้องสมุด ๓๐๐ ปี สมเด็จพระแก้ว



00004300

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

อาคารกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถนนบำรุงเมือง เขตป้อมปราบ กทม. ๑๐๑๐๐

โทร. ๐-๒๖๒๑-๗๘๑๐-๒ โทรสาร. ๐-๒๖๒๑-๘๐๔๒-๓