

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 เป็นการนำเสนอเป็นสองส่วนคือส่วนแรกเป็นแนวคิดทฤษฎี โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น 2 ประเด็นหลักดังนี้ ประเด็นแรกคือแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประเด็นที่สองเป็นแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สองเป็นการนำเสนอผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 1. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและดำเนินกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นตัววัดถึงความเป็นประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ

##### 1.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีต้นกำเนิดจากรูปแบบการปกครองของกรีกยุคโบราณ ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1960-70 ได้ถูกนำมาพิจารณาใหม่ โดยนักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันที่ได้พยายามเสนอว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเป็นรูปแบบการปกครองที่สามารถนำมาแก้ปัญหการปกครองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยในอเมริกาได้ เนื่องจากเสรีนิยมประชาธิปไตยมีข้อบกพร่องคือ<sup>1</sup>

1. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกัน เนื่องจากสภาพการที่เกิดขึ้นจริงของการเมืองนั้นมีการเลือกปฏิบัติทั้งในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ชนชั้น โดยเฉพาะสตรี เด็ก คนยากจน คนงานในโรงงานอุตสาหกรรม คนพิการ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มที่ถูกกีดกันไม่ให้มีโอกาสเข้าร่วมทางการเมือง รวมทั้งพรรคการเมืองไม่สามารถทำหน้าที่เป็นตัวแทนรักษาผลประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการของคนเหล่านี้ได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อเสรีนิยม

---

<sup>1</sup> วัชรินทร์ ชาญศิลป์, “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม,” วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 25 (มกราคม- มิถุนายน 2542): 3-16.

ประชาธิปไตยว่าเสรีนิยมประชาธิปไตยสร้างความเป็นอิสระและความเท่าเทียมกันให้กับประชาชนทุกคนตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่

นอกจากนี้เสรีนิยมประชาธิปไตยไม่ได้เน้นให้ประชาชนต้องมีความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจ แต่กลุ่มประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกลับเห็นว่าคนควรมีความเท่าเทียมกันทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจในที่ทำงานด้วย เพื่อให้แรงงานได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตัวเอง

2. ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเสรีนิยมประชาธิปไตยมองว่าการเข้ามีส่วนร่วมอาจเป็นลักษณะที่สมาชิกมีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ตัวผู้นำ ซึ่งลักษณะดังกล่าวจึงมีจุดบกพร่องเนื่องจากการเข้ามีส่วนร่วมบางส่วน ประชาชนไม่มีส่วนร่วมที่แท้จริงอย่างเต็มที่ ซึ่งผู้นำและสมาชิกต้องมีอำนาจเท่าเทียมกันในการเสนอ การตัดสินใจ นโยบาย

สำหรับในเรื่องของขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วม เสรีนิยมประชาธิปไตยมักเน้นในด้านการเมือง เช่น การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเห็นว่าขอบเขตของการเข้ามีส่วนร่วมต้องขยายขอบเขตไปในเรื่องที่ไม่ใช่การเมืองด้วย ทั้งนี้ประชาชนควรมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องในครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงานหรือการเมืองระดับท้องถิ่น

3. เสรีนิยมประชาธิปไตยไม่สามารถจัดหาและตอบสนองรูปแบบชีวิตที่ดีให้กับประชาชนตามที่สัญญาไว้ได้ เช่น การแก้ปัญหาเรื่องมลภาวะ ความรู้สึกเหงาหงอย แปรลกแยกจากสังคม เป็นต้น นอกจากนี้เสรีนิยมประชาธิปไตยเน้นความเชื่อเรื่องปัจเจกชนนิยม ทำให้ความรู้สึกยอมรับว่าตนเป็นสมาชิกของชุมชนที่พร้อมจะทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมมีน้อย และประชาชนในฐานะปัจเจกชนก็มีพลังน้อยเกินกว่าจะไปร่วมตัดสินใจอย่างได้ผลจริง ดังนั้นฐานปัจเจกเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับความยั่งยืนของประชาธิปไตย

จากความบกพร่องของประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม รัฐไม่สามารถจัดการหรือถ้าทำได้ก็ทำไม่ได้ไม่ดี ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เน้นการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยทำให้ทิศทางของนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการตัดสินใจในกิจการบ้านเมืองโดยตรง ไม่ต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน และไม่ผ่านการเข้ามีส่วนร่วมโดยอ้อมที่ใช้ตัวแทน<sup>2</sup> และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับอำนาจการตัดสินใจที่ไม่ควรเป็นของคนกลุ่มน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจัดเป็นการกระจายอำนาจและการมีประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางของกระบวนการทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>3</sup>

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามความหมายไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับบริบทหรือความคาดหวังต่อผลที่จะเกิดขึ้นแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำของบุคคลที่มุ่งให้การสนับสนุนหรือพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและระบบการเมือง<sup>4</sup> ซึ่งการกระทำใด ๆ นั้นต้องเป็นการกระทำโดยสมัครใจที่มุ่งหมายต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำแบบชั่วคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย มีการจัดองค์การหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดผลหรือไม่ก็ตาม<sup>5</sup>

สำหรับ Jame L. Creighton<sup>6</sup> ได้อธิบายถึงกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า นอกจากจะเป็นกระบวนการซึ่งสาธารณะชนมีความห่วงกังวล มีความต้องการ และมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจแล้ว กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวม เพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะชน

<sup>2</sup> จิตร โชค วีระชัยและคณะ, รัฐศาสตร์ทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 267.

<sup>3</sup> สถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 10.

<sup>4</sup> L.W. Milbrath and M.L. Goal, Political Participation: How and Why People get involved in Politics, 2nd ed. (Chicago: Rand Menally College Publishing Co., 1977), p. 2.

<sup>5</sup> Myron Weiner, "Political Participation: Crisis of the Political Process," in Crises and Sequences in Political Development, Binder, L.et. al. (Princeton: Princeton University Press, 1971 ), pp.160-163.

<sup>6</sup> เจมส์ แอล เกรกตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ ( กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า ), หน้า 19.

จากค่านิยมการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่างๆ ได้มีผู้ทำการรวบรวมความหมายไว้ดังนี้<sup>7</sup>

1. การกระทำเพื่อสนับสนุน หรือเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและเผด็จการก็ได้ เช่น การชุมนุมคัดค้านหรือสนับสนุนการกระทำของรัฐบาล การออกเสียงประชามติหรือการวัดมติมหาชน หรือการทำโพล ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นความเห็นของมหาชน อันมีผลต่อการคัดค้านหรือสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล และสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล

2. ความพยายามที่จะสร้างผลกระทบต่อการดำเนินการของรัฐบาล หรือการเลือกผู้นำรัฐบาล เช่น การที่สื่อและประชาชนแสดงความเห็นหรือวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลหรือปรับคณะรัฐมนตรี

3. การกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การร่วมชุมนุมและการยื่นข้อเรียกร้องในเรื่องต่างๆ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

4. การมีส่วนร่วมโดยการมีตัวแทน (representation) ซึ่งประชาชนต้องออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนทำหน้าที่แทนตน ตามระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเห็นว่าเป็นการมีส่วนร่วมกรณีหนึ่ง แต่ระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเห็นว่าการมีตัวแทนไม่ใช่การมีส่วนร่วม

5. การกระทำอันแสดงถึงความรู้สึกแปลกปลอม (alienation) ที่ทำให้ขาดความสนใจและขาดการกระทำได้ ซึ่งการไม่กระทำที่มาจากความรู้สึกแปลกปลอมนี้อาจก่อให้เกิดผลทางการเมืองตามมา แต่ต้องพิจารณาให้ได้ว่าการไม่กระทำอันใดเกิดจากความรู้สึกแปลกปลอมเป็นการมีส่วนร่วม และการไม่กระทำในกรณีอื่นๆ ไม่เป็นการมีส่วนร่วม

6. การกระทำที่แสดงถึงความตื่นตัวทางการเมือง ทั้งที่ตื่นตัวทางการเมืองมากและตื่นตัวทางการเมืองน้อยด้วย เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ที่ไม่ไปลง

<sup>7</sup> Myron Weiner, "Political Participation: Crisis of the Political Process," in Crises and Sequences in Political Development (Princeton: Princeton University Press, 1971) อ้างถึงใน วิชา ชาญสาร, การเมืองภาคประชาชน: พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง (กรุงเทพมหานคร: วิ. เจ. พรินซ์, 2545), หน้า 13-15.

คะแนนเสียงแต่ก็ชอบวิพากษ์วิจารณ์หรือถกเถียงเรื่องการบริหารการเมืองกับเพื่อนบ้านหรือผู้ที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือผู้ที่สนใจข่าวสารทางการเมืองผ่านสื่อต่าง ๆ

7. การมีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นการกระทำทางการเมืองทั้งที่มีความต่อเนื่องและเป็นครั้งคราวซึ่งรวมถึงการกระทำทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรง เช่น การสมัครรับเลือกตั้ง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การก่อจลาจลสร้างความวุ่นวายหรือการก่ออาชญากรรมทางการเมือง เป็นต้น

8. การกระทำที่ประสงค์จะมีอิทธิพลต่อผู้นำทางการเมืองและการมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการและดำเนินการของข้าราชการได้ด้วย

9. การมีส่วนร่วมมิใช่การดำเนินการที่มีผลกระทบต่อการเมืองในระดับชาติเท่านั้น แต่เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

10. การปฏิบัติทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่อาจแตกต่างกันได้ตามกาล เวลา และสถานที่ เช่น วันหนึ่งอาจนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแต่อีกวันเวลาหนึ่งอาจจะไม่เป็น หรือในพื้นที่หนึ่งอาจถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ในอีกพื้นที่หนึ่งอาจถือว่าไม่เป็นก็ได้

สำหรับประเทศไทยการมองในเรื่องของความหมายของการมีส่วนร่วมก็มีความแตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยรัฐจะมองการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงเป็นผู้ให้ความเห็น และช่วยเหลือราชการเพื่อให้เป็นไปตามการตัดสินใจของราชการ ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะทางจากระบบราชการและนักการเมือง ในขณะที่ฝ่ายประชาชนต้องการการมีส่วนร่วมในความหมายของการมีพื้นที่ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการตัดสินใจ ซึ่งนักวิชาการไทย ศาสตราจารย์ดร. นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อธิบายถึงการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้ การที่ประชาชนนับตั้งแต่บุคคลไปจนถึงองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประชาชนจัดขึ้นเอง สามารถเข้าไปร่วมตัดสินใจหรือคานการตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งแม้ในพื้นที่ส่วนบุคคลที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย<sup>8</sup> ซึ่งเป็นการทำให้การมีส่วนร่วมมีความหมายจริงในชีวิตของผู้คน รวมทั้งเห็นความสำคัญของอำนาจการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะของประชา

<sup>8</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, “การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย,” ใน การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 37.

ชนมากกว่าที่จะให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของประชาชนขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของคนอื่นทั้งหมดเนื่องจากประชาชนถูกทำให้เชื่อว่าการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ประชาชนไม่สามารถทำได้ ต้องอาศัยนักเทคนิคผู้ชำนาญการในระบบราชการเป็นผู้ตัดสินใจให้ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพ และรัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นจึงต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการและร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาในชีวิตของผู้คนอย่างแท้จริง

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางปฏิบัติที่หลายประเทศยอมรับ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาและเรื่องที่น่าไปสู่การตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนบางครั้งก็มีลักษณะจำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่งๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามถึงแม้จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันแต่อย่างน้อยการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ต้องยังคงครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชนและของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
2. การมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้องโดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้
  - 2.1 เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา
  - 2.2 การแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน
  - 2.3 การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนดนโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับผลประโยชน์ที่ได้
4. ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและ โครงสร้างการบริหารรวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของ

ประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธี แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน<sup>9</sup>

ในมุมมองของการพัฒนานั้น Friedrich-Ebert Stiftung<sup>10</sup> เห็นว่า โดยพื้นฐานแล้วการมีส่วนร่วมเป็นการปลดปล่อยประชาชนให้หลุดพ้นจากการเป็นผู้รับผลจากการพัฒนา และให้กลายเป็นผู้กระทำในกระบวนการเปลี่ยนแปลง และเข้าสู่ภาวะทันสมัย

จากการกำหนดค่านิยมของการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ดังกล่าวข้างบน จะเห็นได้ว่าเราสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ กิจกรรมที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโน้มน้าว คัดค้าน สนับสนุน หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลและกระบวนการทางการเมืองการปกครองให้ตรงกับความต้องการของประชาชน กิจกรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวจะรวมถึงการกระทำทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรงด้วย ทั้งนี้เพื่อแบ่งสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียม

## 1.2 รูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองและระดับขั้นของการมีส่วนร่วม

### 1.2.1 รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นได้ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งการดำเนินการอย่างเป็นทางการ (formal actions) ได้แก่ การใช้สิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น การริเริ่มกฎหมาย การแสดงประชามติ และการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น สำหรับการดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการ การใช้การ

<sup>9</sup> Department of International Economic and Social Affairs, United Nation, Population participation as a strategy for promoting community – level action and national department, Report of the Meeting of the Ad Hoc Group of experts, Held at the UN Headquarter from 22–26 May 1978, (New York: United Nation, 1981).

<sup>10</sup> Friedrich-Ebert Stiftung, People's participation at the local level, Term of the reference FES Regional Project, Bangkok (n.d.,n.p.) อ้างถึงใน วราภรณ์ วัฒนโย, “แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน โดยวิถีการมีส่วนร่วมของประชาชน: กรณีศึกษาสุขาภิบาลเจ้าเจ็ด จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 9-10.

กดดัน หรือชักนำอย่างไม่เป็นทางการ (informal method of pressure and persuasion) ได้แก่ การแสดงความคิดเห็นโดยตรงหรือทางจดหมาย โทรศัพท์ ฯลฯ และการเดินขบวนหรือก่อการจลาจล<sup>11</sup>

สำหรับอัลมอนต์และเพาเวลล์ (Almond and Powell)<sup>12</sup> ได้ทำการแยกจำแนกรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ชัดเจน โดยได้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบและการมีส่วนร่วมนอกระบบดังนี้

#### 1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบ (conventional)

- 1.1 การออกเสียงเลือกตั้ง
- 1.2 การพุดจาปรึกษาเรื่องการเมือง
- 1.3 กิจกรรมการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง
- 1.4 การจัดตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ
- 1.5 การติดต่อส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ทางการเมืองและการบริหาร

#### 2. การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนอกระบบ (unconventional)

- 1.6 การยื่นข้อเสนอเรียกร้อง
- 1.7 การเดินขบวน
- 1.8 การเข้าประจัญหน้ากัน
- 1.9 การละเมิดกฎหมายและระเบียบของสังคม
- 1.10 การใช้ความรุนแรงทางการเมือง
  - 1.10.1 การประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน
  - 1.10.2 การประทุษร้ายต่อชีวิต
  - 1.10.3 สงครามกองโจรและการปลุวัติ

นอกจากอัลมอนต์และเพาเวลล์จะเป็นผู้ที่รวมเอาการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การเดินขบวน การยื่นข้อเสนอเรียกร้อง การละเมิดกฎหมายและระเบียบของสังคม เป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วม

<sup>11</sup> Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration*, p 252.

<sup>12</sup> Gabriel Almond and Bingham Powell Jr., *Comparative Politics Today*, (Boston: Little Brown and Co., 1976), pp. 54-69.



ร่วมทางการเมืองแล้ว ยังมีไนย์และเวอร์บา (Nie and Verba) ซึ่งได้เสนอรูปแบบของการมีส่วนร่วม โดยได้รวมเอาการกระทำที่ผิดกฎหมายและมีความรุนแรงเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกอย่างหนึ่งด้วย และได้ทำการแบ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังนี้<sup>13</sup>

### 1. การออกเสียงเลือกตั้ง (voting)

เป็นกิจกรรมที่ประชาชนจำนวนมากเข้าร่วมได้ และในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะได้ปฏิบัติอยู่เสมอ รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้อิทธิพลหรือแสดงออกซึ่งเจตจำนงในการเลือกตัวแทน เลือกนโยบาย วิธีการนี้จะสำคัญก็ต่อเมื่อการเลือกตั้งเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดว่าใครจะเป็นรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายแต่ละระดับ

### 2. การรณรงค์หาเสียง (campaign activity)

เป็นกิจกรรมที่อยู่ในกระบวนการเลือกตั้ง แต่การที่ใครคนใดเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงนั้น จะให้การกระทำของเขามีผลมากกว่าการไปออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียว เพราะจะมีผลกระทบต่อการแพ้ชนะหรือผลในการเลือกตั้งทั้งหมด และส่งผลไปถึงการกำหนดนโยบายหรือเลือกรัฐบาลได้ ฉะนั้นการเข้าร่วมในการรณรงค์หาเสียงจึงเป็นกิจกรรมที่กินเวลา และต้องใช้ความตั้งใจมาก ทำให้ผู้เข้าร่วมในกิจกรรมนี้มีจำนวนรวมน้อยกว่าการออกเสียงเลือกตั้ง

### 3. การกระทำของแต่ละบุคคลเป็นเอกเทศต่อปัญหาการเมืองและสังคม (particularied contacts)

การกระทำของแต่ละบุคคลเป็นเอกเทศต่อปัญหาทางการเมืองและสังคม หมายถึง เอกชนได้ริเริ่มทำการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแก้ปัญหาใดๆ เฉพาะของตัวหรือของครอบครัว หรือในบางทีก็เรื่องเกี่ยวกับปัญหาส่วนร่วมของบ้านเมือง แต่ทว่าเป็นการคิดโดยเอกชน เช่น ประชาชนโดยส่วนตัวได้ติดต่อกับผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสดงความคิดเห็นและเรียกร้องให้ผู้แทนราษฎรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาปัญหาที่เข้าเสนอ

<sup>13</sup> Norman Nie and Sidney Verba, Political Participation, in Fred I Greenstien and N. W. Polsky (eds.), The Handbook of Political Science Volume 4 (Massachusetts: Addison Wesley, 1975), pp.9-11.

#### 4. การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่ม (cooperative activity )

การเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มแสดงออกต่อปัญหาการเมืองและสังคม กิจกรรมจะเป็นกิจกรรมของกลุ่มและหมู่คณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัญหาสังคมและการเมือง ประชาชนจะทำงานเป็นหมู่คณะเพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกระทำของรัฐบาล

#### 5. กิจกรรมที่ใช้ความรุนแรงและเป็นการกระทำที่อาจผิดกฎหมาย

การกระทำนี้อาจดำเนินไปได้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะเปลี่ยนนโยบาย หรือเปลี่ยนรัฐบาล หรือเปลี่ยนผู้นำทางการเมืองโดยการก่อความวุ่นวาย ใช้ความรุนแรงและเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

จากการที่ไนซ์และเวอร์บา ได้รวมเอาการกระทำที่รุนแรงและผิดกฎหมายเข้าเป็นรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมด้วยนั้น จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ขยายขอบเขตไปกว้างขวางมากขึ้น ไม่ใช่เพียงการมีส่วนร่วมในระบบที่เป็นแบบแผนเท่านั้นที่นับว่าเป็นการกระทำที่มีส่วนร่วมทางการเมือง ในปัจจุบันวิธีการที่ถือว่าเป็นวิธีการของนอกระบบและมีความรุนแรงผิดกฎหมายก็มีความชอบธรรมและได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อนำไปใช้เป็นช่องทางในการแสดงถึงความต้องการของประชาชนที่ไม่สามารถพึ่งพากับระบบการเมืองแบบเก่าได้ในการที่จะสะท้อนความต้องการของคนต่อรัฐบาลที่กำหนดนโยบายที่กระทบต่อวิถีชีวิตหรือชุมชนของตน

สำหรับ Hague<sup>14</sup> แล้ว มองว่าในปัจจุบันรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้มีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้นซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการเมืองใหม่ สำหรับ Hague ได้อธิบายว่า การเมืองใหม่ (new politics) มีฐานะเป็นส่วนร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมอีกประเภทหนึ่งของประชาชนซึ่งได้แก่ การเดินขบวน การเดินประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะสันติวิธีและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายที่กว้าง

Hague ได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองอีก 3 รูปแบบคือ

1. การเมืองแบบเก่า (old politics) ได้แก่ การมีส่วนร่วมแบบประเพณีนิยม ซึ่งได้แก่ การถกเถียงปัญหาทางการเมือง การร่วมชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ แต่ปฏิเสธการประท้วงและการเดินขบวน

<sup>14</sup> Hague Rod, Comparative Government and Politics: An Introduction, 3rd ed., (Houndmills: MacMillan, 1992), pp. 161 –163.

2. การเมืองแบบผสม (mixed politics) ได้แก่ กิจกรรมของพวกนักปฏิรูป ที่อาจใช้วิธีแบบประเพณีนิยมและในขณะเดียวกันก็อาจใช้การประท้วงทางกฎหมาย และการปฏิเสธการให้ความร่วมมือด้วย

3. การเมืองใหม่ (new politics) ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 2 พวกย่อยๆ คือ พวกนักกิจกรรมและนักประท้วง นักกิจกรรมจะใช้ทั้งวิธีแบบประเพณีนิยมและวิธีการที่มีใหม่แบบประเพณีนิยม รวมถึงการกระทำผิดกฎหมาย เช่น การปิดการจราจร เป็นต้น ส่วนนักประท้วงจะนิยมใช้วิธีการแบบที่ไม่ใช่ประเพณีนิยม ไม่ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ตาม

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอพาร<sup>15</sup> ได้อธิบายการเมืองใหม่ไว้ว่า เนื่องจากความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นอกจากการพังทลายของสถาบันหลักทางการเมืองแล้ว ระบบกลไกตลาดปล่อยให้ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งนำกลไกของรัฐและสังคมขาดความเป็นอิสระตกอยู่ใต้กลไกของตลาด ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้รับการดูแลปกป้องจากรัฐ ประชาชนเสื่อมศรัทธากับสถาบันทางการเมืองและสังคมที่เป็นอยู่เพราะไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนคนยากจนในสังคมได้ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาความต้องการและความขัดแย้งใหม่ๆ ขึ้นมากมาย แต่ระบบการเมืองไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้ทัน ยังคงรูปแบบการเมืองแบบเก่า การเมืองแบบรัฐสภา พรรคการเมืองแต่ละพรรคต่างก็มุ่งต่อสู้เพื่อต้องการชนะการเลือกตั้งจะได้เข้าไปเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ โดยมีความเชื่อเป็นพื้นฐานว่ารัฐประชาชาติและกลไกของรัฐยังคงสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการออกระเบียบ กฎหมาย และให้ราชการนำไปปฏิบัติอย่างที่เป็มาช้านาน การเมืองแบบเก่าทำได้เพียงรับใช้ประโยชน์ของตัวเองและพวกพ้อง โดยการใช้ชั้นเชิงในรูปแบบต่างๆ ทางการเมือง

การเมืองแบบเก่าไม่สามารถปรับตัวเพื่อแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ๆ ได้ และนอกจากนี้การที่รัฐใช้วิธีการต่าง ๆ กับประชาชนเริ่มตั้งแต่การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของโครงการพัฒนาต่าง ๆ จนถึงการใช้กำลังเข้าปราบปรามประชาชนอย่างรุนแรง ทำให้ภาคีรัฐขาดความชอบธรรมในสายตาของประชาชน

ดังนั้นประชาชนจึงเกิดความเสื่อมศรัทธาและเบื่อหน่ายกับการเมืองเก่า จึงคิดค้นรูปแบบและวิธีการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาและความขัดแย้งใหม่ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ ไม่ว่าจะเป็

<sup>15</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอพาร, รัฐศาสตร์แนววิพากษ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 147-167.

เรื่องสิทธิของคนชายขอบ คนยากคนจน สิทธิของชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเคลื่อนไหวของประชาชนในระดับรากหญ้าในประเทศโลกที่สาม

ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์ ได้กล่าวถึงการเมืองแบบใหม่ (new politics) โดยที่การเมืองแบบใหม่แตกต่างกับการเมืองแบบเก่าดังนี้<sup>16</sup>

ประการแรก การเมืองแบบใหม่ไม่ศรัทธาในระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นอยู่ เพราะเห็นว่าไม่มีที่ว่างหรือพื้นที่ให้กับประชาชนธรรมดาในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากการเมืองของสถาบันที่นิยมใช้ความรุนแรงกับประชาชนในรูปแบบต่างๆ การเมืองใหม่ไม่เชื่อในเรื่องของ “ความเป็นตัวแทนประชาชน” ของสถาบันหลักทางการเมือง ดังนั้นหัวใจของการเมืองใหม่จึงอยู่ที่การสร้างการเมืองแบบที่ใช้ประชาชนธรรมดามีบทบาทอย่างแข็งขันในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวของประชาชนแบบต่าง ๆ มากกว่าการเมืองแบบรัฐประชาชาติที่มุ่งเน้นการช่วงชิงอำนาจรัฐ

นอกจากนี้การเมืองใหม่จะมองเรื่องอำนาจว่า อำนาจมิได้กระจุกตัวหรือผูกขาดอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่อำนาจจะกระจุกกระจายอยู่ทั่วไปในสังคม และสำหรับเรื่องอาณานิคมของขบวนการเคลื่อนไหวของการเมืองแบบใหม่จะมีได้จำกัดตัวเองอยู่ที่ข้อใดข้อหนึ่งของการเมืองแบบเก่าแต่อยู่ที่รอยต่อของสองข้อ เช่น เรื่องของสุขภาพอนามัย เรื่องเพศ ความรู้ ภาษา วัฒนธรรม สิทธิของคนกลุ่มน้อยและผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ ซึ่งถือเป็นประเด็นการเคลื่อนไหวหลักของการเมืองแบบใหม่

ประการที่สอง การเมืองใหม่ไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องการเมืองเชิงเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ เพราะที่ผ่านมาได้เกิดการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก แต่ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่กว้างไกลและหลากหลาย เช่น เรื่องของคุณภาพชีวิต ในรูปของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเรื่องของสันติภาพ เป็นต้น เป็นการเมืองที่มีโลกทัศน์ในระดับโลก แต่เคลื่อนไหวในระดับท้องถิ่นหรือระดับย่อย

ประการที่สาม กลุ่มคนที่สนับสนุนหรือเป็นฐานให้การเมืองใหม่เป็น “ชนชั้นกลางใหม่” ซึ่งมีความตระหนักรู้ในชนชั้น โดยประเด็นหรือข้อเรียกร้องในการต่อสู้มิได้จำกัดวงอยู่แต่

<sup>16</sup> ไชยรัตน์ เจริญสิน โอปาร์, วาทกรรมการพัฒนา: อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกสิทธิ์ และความเป็นอื่น (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา, 2543), หน้า 115-125.

ผลประโยชน์แคบๆ ของชนชั้นตัวเองแต่เป็นข้อเรียกร้องสำหรับสังคมในวงกว้าง โดยมีบทบาทในลักษณะของการร่วมมือกับกลุ่มคนอื่นๆ ที่ไม่มีบทบาทหรือพื้นที่ในการเมืองแบบเก่า

ประการที่สี่ การเมืองใหม่มิใช่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อประท้วงหรือต่อต้าน โศด ๆ แต่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่มีเป้าหมายเด่นชัดอยู่ที่การช่วงชิงการนำในการสร้างค่านิยมหรือความหมายชุดใหม่ให้กับสิ่งที่เรียกร้องต่อสู้เคลื่อนไหว โดยไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือกติกาของการเมืองแบบเก่า เช่น ขบวนการสิทธิสตรีใหม่ ที่ต้องการโค่นล้มค่านิยมแบบเก่า ๆ ที่เป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเพศชายกับเพศหญิงในสังคมลง เป็นต้น

ประการสุดท้าย ยุทธศาสตร์หรือมรรควิธีที่ใช้ในการเคลื่อนไหวต่อสู้ของทางการเมืองแบบใหม่มิใช่การประนีประนอมต่อรองหรือประสานผลประโยชน์อย่างการเมืองแบบเก่า แต่เลือกใช้วิธีการปะทะ เผชิญหน้า หรือแตกหัก ดังที่เห็นได้จากภาษาที่แข็งทื่อ ชัดแจ้ง และมีความหมายด้านเดียวคล้ายกับการยื่นคำขาด เช่น ยุทธสร้างเขื่อน ยุทธการตัดไม้ทำลายป่า เลิกเออาร์เคเอเปรียบสตรี เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้เป็นผลจากเป้าหมายในการเคลื่อนไหวที่ต้องการสร้างค่านิยมใหม่ และเนื่องจากขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ไม่มี “ทรพยากร” เพื่อการแลกเปลี่ยนในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบ

ดังนั้นเนื่องจากการเมืองใหม่เป็นการเคลื่อนไหวในรูปแบบใหม่จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้น เนื่องจากการเมืองแบบเก่าไม่เข้าใจธรรมชาติของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ความขัดแย้งดังกล่าวมักมีความซับซ้อนเกินกว่าที่สถาบันทางสังคมที่มีอยู่ในปัจจุบันจะสามารถแก้ไขได้ การจัดการกับปัญหาจึงเป็นเพียงการใช้กำลังเข้าปราบปรามเพื่อสลายกลุ่มการเคลื่อนไหวและลดทอนขบวนการเคลื่อนไหวเป็นเพียง “ผู้ประท้วง” “ผู้ก่อความไม่สงบ” ซึ่งมีผลให้ประชาชนขาดความศรัทธาในรัฐและกลไกของรัฐ ดังนั้นการเคลื่อนไหวของประชาชนจึงเป็นทางเลือกใหม่เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นอกเหนือไปจากช่องทางปกติ เพื่อกำหนดชะตาของตัวเอง และทิศทางของการเมืองที่พึงต้องการ

สำหรับ Hague<sup>17</sup> ได้อธิบายถึงการเมืองใหม่ว่า การเมืองใหม่เกิดขึ้นใน ค.ศ. 1960 การเมืองใหม่เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ไปไกลและบางครั้งก็จัดการเมืองแบบประเพณีโดยทั้งพรรคการเมืองและการณรงค์เลือกตั้ง การเมืองใหม่จะคิดคำนึงถึงรูปแบบใหม่ของการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมเพื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (demonstrations), การคว่ำบาตร (boycott), การนั่ง

<sup>17</sup> Hague Rod, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, p. 161.

ประท้วง (sit-ins and sit downs), และการกระทำทางการเมือง (political strikes) วิธีการที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนของการมีส่วนร่วมเป็นการแสวงหาอย่างกว้างขวางมากกว่าฐานของชนชั้น เช่น การลดอาวุธนิวเคลียร์ สิทธิสตรี การปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในบางประเทศการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนขยายตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกิจกรรมที่รุนแรง อย่างเช่น การก่อการร้าย และการลักพาตัวด้วย

Benjamin Barber<sup>18</sup> ก็มีทรรศนะที่สนับสนุนแนวความคิดนี้โดยเน้นถึงความสำคัญของการกำหนดชีวิตตัวเอง (self-determination) การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมทางการเมือง การสร้างเจตจำนงทางการเมืองระหว่างคู่แข่งชั้นกลุ่มต่างๆ และทำให้ความคิดเห็นสาธารณะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งยืนยันว่าถ้าไม่มีพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมสาธารณะ และถ้าปราศจากการลดช่องว่างระหว่างประชาชนและผู้ปกครองสังคมนั้นๆ ก็จะมีประชาธิปไตยแต่เพียงในนาม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการเมืองแบบเก่าที่ประชาชนเกิดความเสื่อมศรัทธามากขึ้น การเมืองใหม่นับว่าเป็นวิธีการมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเกิดขึ้นจากภาคประชาชน จากประชาชนในระดับรากหญ้าเพื่อสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนเอง ด้วยวิธีรูปแบบใหม่ๆ ซึ่งก็มีความชอบธรรมมากขึ้น ซึ่งถ้าการเมืองแบบเก่าไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับความก้าวหน้าของภาคประชาชนแล้ว ในอนาคตความขัดแย้งที่รุนแรงอาจจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้นและขยายวงกว้างออกไป ดังนั้นการค้นหาวิธีการและมาตรการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ต้น และพยายามเชื่อมระหว่างกลไกสองกลไกเพื่อลดช่องว่างระหว่างกลไกของระดับรากหญ้ากับกลไกของการเมืองแบบเก่าก็จะช่วยให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขมากยิ่งขึ้น

### 1.2.2 ระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การส่งเสริมการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ โดยเฉพาะกรณีที่เกิดผลกระทบต่อสังคมทั้งในรูปแบบการมีส่วนร่วมและระดับของการมีส่วนร่วม กลับนำไปสู่ความขัดแย้งมากยิ่งขึ้นเนื่องจากประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้เพียงในระดับของการร่วมรู้เท่านั้น แต่ไม่สามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นไป ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนควรครอบคลุมใน 3 ประเด็นหลักๆ ที่สำคัญคือ

1. สิทธิในการร่วมรู้ (rights to know)

<sup>18</sup> Benjamin Barber, Strong Democracy (Berkeley: University of California Press, 1984).

2. สิทธิในการร่วมคิด สิทธิในการร่วมแสดงความคิดเห็น (rights to be heard )
3. สิทธิในการร่วมทำคือ การร่วมตัดสินใจ ร่วมตรวจสอบและท้ายที่สุดคือสิทธิในการฟ้องร้องคดีเมื่อเกิดความเดือดร้อนเสียหายและ ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>19</sup>

ทั้งนี้ระดับของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับซึ่งสามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 ระดับตามแนวคิดของ Chohen และ Uphoff<sup>20</sup> เป็นดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถมีได้ตั้งแต่ในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการ โดยแบ่งออกเป็น<sup>21</sup>คือ

- 1.1 การมีส่วนร่วมในระดับนโยบาย
  - 1.1.1 การมีส่วนร่วมในอำนาจนิติบัญญัติ
  - 1.1.2 การมีส่วนร่วมในอำนาจบริหารระดับชาติ
- 1.2 การมีส่วนร่วมในระดับปฏิบัติการ
  - 1.2.1 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารปกครอง
  - 1.2.2 การมีส่วนร่วมโดยการดำเนินคดี

ดังนั้นการให้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การร่วมรับรู้ไปจนกระทั่งการร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐอย่างเหมาะสม จะทำให้ปัญหาของความขัดแย้งระหว่างหลาย ๆ ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน ภาครัฐ หรือภาคเอกชน ไม่นำไปสู่ความรุนแรงในเวลาต่อมาได้

<sup>19</sup> พนัส ทัศนียานนท์, “มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม,” ใน ธรรมนูญการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 328-334.

<sup>20</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 16.

<sup>21</sup> พนัส ทัศนียานนท์, เรื่องเดียวกัน.

## 1.3 เป้าหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองและประเด็นที่ต้องการการมีส่วนร่วม

### 1.3.1 เป้าหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งการกระทำทางการเมือง ซึ่งในการแสดงออกซึ่งการกระทำก็มีเป้าหมายที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>22</sup>

#### 1. การกำหนดตัวผู้ปกครอง

เป็นการแสดงออกของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่สำคัญของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง การถอดถอนผู้นำทางการเมือง เป็นต้น การกระทำเช่นนี้เป็นการยืนยันว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยต้องเป็นรัฐบาลของประชาชนและโดยประชาชนเท่านั้น และรัฐบาลจะดำรงอยู่นานแค่ไหนขึ้นอยู่กับผลงานของรัฐบาลว่าเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ยังเป็นกลไกสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนมีอำนาจในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพียงใด ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงแนวโน้มในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งระดับของการพัฒนาทางการเมืองด้วย

#### 2. การผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล

ในสังคมเป็นลักษณะของสังคมพหุซึ่งมีวัตถุประสงค์เฉพาะกลุ่มซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลักดันการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสนองตอบเป้าหมายของ คั้งนั้นการจัดตั้งกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์อย่างกว้างขวางและทั่วถึงจะเป็นกลไกที่สำคัญในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างเสมอภาค และทำให้การตัดสินใจของรัฐบาลสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างยุติธรรม

#### 3. การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล

การแสดงออกด้วยการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลทั้งในเรื่องนโยบายและการบริหารงาน ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน โดยประชาชน จะเป็นเสมือนกลไกที่คอยควบคุมกำกับ และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งจะช่วยสร้างประสิทธิภาพในการบริหารของระบบ

<sup>22</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2544), หน้า 317-324.



ราชการให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนเสมอภาค ซึ่งการพูดคุยนำไปสู่ความรู้ ความเข้าใจ และมีผลต่อการตัดสินใจว่าเห็นด้วยต่อการกระทำของรัฐบาลหรือไม่

#### 4. การชุมนุมเคลื่อนไหวกองการเมือง

การชุมนุมทางการเมืองเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อแสดงให้รัฐบาลรู้ว่าประชาชนเห็นด้วยหรือไม่กับนโยบายและการกระทำของรัฐบาล และเพื่อแสดงการเรียกร้องให้รัฐบาลตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยเร็ว

การชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองจะเกิดเมื่อการต่อรองกับรัฐบาลด้วยการเจรจาไม่ประสบผลสำเร็จ กลุ่มผู้เรียกร้องจึงจัดชุมนุมเพื่อเพิ่มพลังในการต่อรองให้สูง เพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลจะต้องทำตามข้อเรียกร้อง

### 1.3.2 ประเด็นที่ต้อการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจำเป็นเมื่อเกี่ยวข้องกับประเด็นดังต่อไปนี้<sup>23</sup>

#### 1. การตัดสินใจจะมีผลกระทบที่สำคัญ

เป็นการยากที่จะระบุว่า “ความสำคัญ” ยกเว้นในมุมมองของสาธารณะชน เมื่อไรก็ตามที่ประชาชนหรือกลุ่มคนในชุมชนเชื่อว่าโอกาสที่จะชนะหรือแพ้ในส่วนใหญ่นั้นขึ้นอยู่กับมติขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ก็จะถูกมองว่า “สำคัญ” ต่อเขาและเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นเรื่องสำคัญต่อชุมชน ความสำคัญอาจจะไม่แปลความหมายออกในเชิงเศรษฐกิจ ประชาชนอาจจะมองการตัดสินใจว่าสำคัญ ถ้ามีผลกระทบต่อการใช้ในปัจจุบันหรือแม้แต่ผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนในทำนองที่ว่า “มันควรจะเป็นอย่างนี้” มากกว่า

#### 2. การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าบางคน

ไม่ใช่เป็นเพียงคำถามว่าสำคัญไหม แต่ต้องถามไปถึงว่าเท่าเทียมกันไหม ประโยชน์ที่พึงจะได้หรือค่าใช้จ่ายของการกระทำดังกล่าวได้เฉลี่ยไปทุกภาคส่วนของชุมชนดังกล่าวหรือไม่ หรือว่าบางส่วนของชุมชนได้ประโยชน์ในขณะที่บางส่วนเสียประโยชน์ ความสูญเสียที่เกิดขึ้นนั้นได้เฉลี่ยไปยังคนต่างๆหรือกลุ่มต่างๆเหมาะสมหรือไม่

ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่น่าจะเกิดความขัดแย้ง ดังนั้นกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความจำเป็น

<sup>23</sup> เจมส์ แอล เกรกสัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, หน้า 43-46.

3. การตัดสินใจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ สิ่งที่เขาמיใช้อยู่แต่เดิมมา

เมื่อไรก็ตามที่เราเอาอะไรบางอย่างออกไปจากบางคนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การใช้สอยที่เคยมาหรือ ความอิสระ การตัดสินใจจะเกิดความขัดแย้งขึ้นมาทันที การเอาบางสิ่งออกไป จะได้รับการมองว่าเสียหายมากกว่ากรณีที่ไม่เคยได้รับสิ่งนั้นมาก่อนตั้งแต่แรก

4. การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว

เมื่อไรก็ตามที่เราทำการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อเรื่องราวซึ่งมีความขัดแย้งอยู่แล้ว การตัดสินใจนั้นจะถูกนำเขาไปถกทออยู่ในเรื่องราวของประเด็นต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นจะเป็นการยากที่จะพูดคุยเกี่ยวกับการแก้ปัญหา

5. ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลของการตัดสินใจ

มีหลายครั้งที่การตัดสินใจจะไม่มีปัญหาในทางความขัดแย้งแต่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ถูกนำมาใช้เพื่อเป็นกลไกในการที่จะให้ประชาชนนั้นได้ยอมรับการนำไปปฏิบัติ

#### 1.4 เงื่อนไขที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมประสบความสำเร็จ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้นจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เอื้อสนับสนุนให้เป็นไปได้ตามเป้าหมายของระบอบการปกครอง

อานันท์ ปันยารชุน ได้อธิบายถึงเงื่อนไขที่จะทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จและนำมาซึ่งความยั่งยืนของประชาธิปไตยได้ โดยเน้นเงื่อนไขสำคัญบางประการที่จำเป็น ดังนี้<sup>24</sup>

เงื่อนไขประการแรกคือ การมีส่วนร่วมกลุ่มประชาสังคม (civil society) ที่เข้มแข็ง โดยที่โครงสร้างทางกฎหมายจะต้องส่งเสริมการรวมกลุ่มประชาสังคม และการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ การกำหนดคกกฎเกณฑ์ของการมีส่วนร่วมต้องให้ความสำคัญกับกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคล เช่น การรับฟังความคิดเห็นในร่างกฎหมายอาจกำหนดให้กลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ต้องเป็นผู้แสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นในนามกลุ่ม ยังต้องมีการกลั่นกรองจากกลุ่ม ดังนั้นความเข้มแข็งของประชาสังคมเป็นรากฐานสำคัญของส่วนร่วมของพลเมือง

<sup>24</sup> อานันท์ ปันยารชุน, “การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย,” ใน การมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร: ธรรมมลการพิมพ์, 2544), หน้า 16-17.

เงื่อนไขประการที่สอง คือ การสำนึก ตระหนัก และยอมรับในสิทธิ หน้าที่ และส่วนร่วมของทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นจากภาครัฐหรือภาคประชาชน สำหรับภาครัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสร้างสำนึกใหม่ว่ากิจการที่ตนรับผิดชอบไม่ใช่ “รัฐกิจ” ที่ตนเท่านั้นมีสิทธิตัดสินใจได้ แต่เป็น “สาธารณกิจ” ที่สาธารณชนชอบที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความประสงค์ ในการร่วมคิด แม้กระทั่งร่วมกระทำหรือตรวจสอบ สำหรับภาคประชาชนการตระหนักและยอมรับในสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนส่วนร่วมนั้นต้องเข้าใจว่าตนและผู้อื่นต่างก็มีสิทธิ หน้าที่ และส่วนร่วมเสมอกันตามหลักความเท่าเทียมกัน ความแตกต่างในผลประโยชน์และจุดยืนของแต่ละฝ่ายจึงเป็นเรื่องธรรมดา ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องยอมรับว่าการ “รวมขอม” และ “ประสานประโยชน์” ด้วยวิธีการต่างๆ ต้องเกิดขึ้น ดังนั้นสำนึกของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยก็มีส่วนสำคัญในการสร้างความสำเร็จของการมีส่วนร่วม

นอกจากนี้สำหรับศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>25</sup> ได้กล่าวถึงเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองดังนี้

ประการแรก เทคนิคและวิธีการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ เพราะการใช้วิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในเรื่องบางเรื่องด้วยวิธีการที่ไม่เหมาะสมอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและความรุนแรงอย่างคาดไม่ถึง สำหรับเทคนิคและวิธีการนี้อาจจะต้องเป็นหน้าที่ของกฎหมายที่จะกำหนด

ประการที่สอง ทศนคติของบุคลากรของภาครัฐและภาคประชาชน ภาครัฐจะต้องเห็นการมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นเรื่องที่ต้องส่งเสริม ภาคประชาชนก็ควรมีท่าทีที่เข้าใจและเห็นใจบุคลากรในภาครัฐที่ยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ ถ้าทั้งสองฝ่ายมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมและต่อกัน ความสำเร็จของการมีส่วนร่วมก็จะมีมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของพลเมืองจะได้ผลดี เมื่อองค์กรภาคประชาชนเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้การใช้สิทธิและการมีผู้แทนเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิด ความเห็น ตลอดจนการติดตามนโยบายต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นกลุ่มเป็นก้อนอย่างแท้จริงและมีพลัง

ประการที่สี่ การมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองเป็นไปเพื่อให้เกิดความสมดุลในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นผู้ที่มีส่วนร่วมต้องตระหนักและยอมรับว่าการกดดันต่อรองผ่านการมีส่วนร่วมนี้ต้องขึ้นอยู่กับเหตุผล ข้อมูล และจะไม่มีใครได้ตามที่ต้องการทั้งหมด หากไม่เข้าใจกระบวนการมีส่วนร่วมในลักษณะดังกล่าว จะทำให้เกิดความขัดแย้งและนำไปสู่ความรุนแรง

<sup>25</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย,” ใน ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์, 2544), หน้า 24-25.

ประการที่ห้า การมีเทคนิคในการบริหารจัดการที่ดี เนื่องจากการมีส่วนร่วมมาจากหลายฝ่ายที่มีผลประโยชน์และจุดยืนต่างกัน การมีทักษะในการจัดการข้อขัดแย้งที่ดีเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเงื่อนไขในการหลีกเลี่ยงความรุนแรง

เงื่อนไขต่างๆ ทั้งการรวมกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง การตระหนักสำนึกและยอมรับในสิทธิหน้าที่ การใช้เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสม ทักษะจิตของบุคคลที่ดีต่อการมีส่วนร่วม การเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม และการมีเทคนิคในการบริหารจัดการที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับเงื่อนไขกระบวนการเหล่านี้และสร้างส่งเสริมให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ค้นหาเทคนิควิธีการที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี การปลูกสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น จะทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบรรลุผลประสบผลสำเร็จได้ดียิ่งขึ้น

## 1.5 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

Jame L. Creighton<sup>26</sup> ได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้.

### 1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ

กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนช่วยให้เกิดความกระฉับกระเฉงในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ ได้ สาธารณชนสามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปักบังอยู่ บ่อยครั้งกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่เคยใช้กันในอดีต สาธารณะชนมักจะมีข้อมูลที่สำคัญที่ทำให้เกิดความแตกต่างในการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจ

### 2. การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา

ถึงแม้ว่ากระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนมาตั้งแต่ต้นสามารถลดความล่าช้าและลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้ การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งอาจจะดูว่าสิ้นเปลืองและเสียเวลากว่าที่จะตัดสินใจได้ แต่ทว่าเมื่อตัดสินใจแล้วและเมื่อนำมาสู่

<sup>26</sup>เจมส์ แอล เครกตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, หน้า 25-28.

การปฏิบัติอาจจะเป็นวิธีการที่ประหยัดกว่าด้วยซ้ำไป การตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำไปอย่างรวดเร็วและดูเหมือนจะไม่สิ้นเปลืองอาจจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า ถ้าการตัดสินใจนั้นไม่ได้ทำให้เกิดข้อตกลงระหว่างกลุ่มแต่กลับนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชนอย่างต่อเนื่องมากขึ้น

### 3. การสร้างฉันทามติ

โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาวและการยอมรับระหว่างกลุ่มซึ่งก่อนหน้านี้อาจจะมีความเห็นขัดแย้งกันคนละทาง การมีส่วนร่วมยังก่อให้เกิดความเข้าใจระหว่างคู่กรณี ลดความขัดแย้งทางการเมืองและสร้างให้เกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐ

### 4. การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้คนเรามีความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของของการตัดสินใจนั้น และเมื่อได้ร่วมตัดสินใจก็ย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นนำไปปฏิบัติได้ ไม่เพียงแต่จะมีความสนับสนุนทางการเมืองต่อการนำไปปฏิบัติ แต่กลุ่มและปัจเจกชนอาจจะรู้สึกกระตือรือร้นในการที่จะช่วยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

### 5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่ากลัวที่สุด”

เมื่อความขัดแย้งได้นำไปสู่ความขมขื่นและการเป็นปฏิปักษ์ จะยากยิ่งขึ้นในการแก้ปัญหาประเด็นนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่ม และความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจเป็นไปได้

### 6. การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม

วิถีทางที่จะนำไปสู่ความชอบธรรมและการดำรงอยู่ของความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็คือจะต้องใช้กระบวนการตัดสินใจซึ่งโปร่งใสและน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนมีส่วนร่วม โครงการมีส่วนร่วมของประชาชนยังก่อให้เกิดความเข้าใจถึงเหตุผลที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น ๆ

### 7. การคาดคะเนความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทำงานกับสาธารณชนในโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จะค่อย ๆ เพิ่มความรู้สึกที่ไวต่อความห่วงกังวลของสาธารณชนและต่อที่ว่าสาธารณชนมองการปฏิบัติงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นอย่างไร บ่อยครั้งที่ทัศนคติเหล่านี้ได้นำมาผูกกันภายใน เพื่อที่ว่า

เจ้าหน้าที่ที่จะเกิดความตระหนักถึงการตอบสนองของสาธารณชนที่เป็นไปได้ต่อกระบวนการและการตัดสินใจต่าง ๆ ถึงแม้ว่าประเด็นนั้นอาจจะไม่ใหญ่โตมากนักที่จะต้องทำโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นทางการ

#### 8. การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

ประโยชน์อันสำคัญอย่างยิ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ การให้การศึกษาต่อสาธารณชนที่ดีขึ้นกว่า ผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่จะเรียนรู้เกี่ยวกับเนื้อหา แต่ยังสามารถเรียนรู้ว่ากระบวนการตัดสินใจโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นของเขาควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเวทีการฝึกที่มีประสิทธิภาพของผู้นำท้องถิ่นในอนาคตอีกด้วย

ดังนั้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตั้งแต่ต้นนั้นจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด ก่อนที่ปัญหาเหล่านั้นจะขยายวงออกไปทำให้เกิดการสูญเสียชีวิต การแตกสลายของชุมชนและการกระทำที่รุนแรงอื่นๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นการตัดไฟแต่ต้นลม และลดหรือกำจัดความขัดแย้งที่อาจจะมีขึ้นรุนแรงลงได้

## 2. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย แต่การมีรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้หมายความว่า จะสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยเสียทั้งหมด เพราะบางประเทศที่ปกครองโดยเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญเหมือนกัน ฉะนั้นข้อควรพิจารณาคือต้องดูว่าเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหน

### 2.1 ความหมายของรัฐธรรมนูญ

ความหมายของรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปพอสรุปได้ดังนี้<sup>27</sup>

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอันได้แก่ อำนาจอธิปไตย (sovereign power) ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการตรากฎหมายอื่น ๆ กฎหมาย

<sup>27</sup> สุภาพ ปรินญูเสวี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย (กรุงเทพมหานคร: เทพนิมิตการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 2-3.

ใด ๆ จะมีบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักการในกฎหมายรัฐธรรมนูญมิได้ ถ้าขัดต่อหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นโมฆะ

2. กฎหมายรัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครอง ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครองประเทศ ตลอดจนวิธีดำเนินการในเชิงปฏิบัติต่าง ๆ ภายในรัฐไว้อย่างเป็นระเบียบ

3. กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดองค์กรหรือสถาบันแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐและความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจของสถาบัน

ส่วนศาสตราจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์<sup>28</sup> ได้อธิบายว่าในทัศนะทางรัฐศาสตร์อาจอธิบายว่ารัฐธรรมนูญคือข้อตกลงหรือกติกาสำคัญที่สุดที่ประชาชนพลเมืองตกลงกำหนดขึ้นว่าในการที่ประชาชนมารวมตัวกันในประเทศหนึ่งนั้นจะจัดการปกครองตนเองกันอย่างไร คือการปกครองกันเองโดยตรงหรือโดยอ้อมผ่านผู้แทนราษฎร จะจัดองค์กรสำคัญของรัฐบาลอย่างไร มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพียงใด จะแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นกี่ด้าน จะแต่งตั้งควบคุมถอดถอนผู้ทำการแทนประชาชนอย่างไร โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลจะตั้งและดำรงอยู่ได้ด้วยความยินยอมของประชาชน ทั้งนี้บทบัญญัติที่สำคัญมากที่สุดส่วนหนึ่งคือรัฐบาลที่ประชาชนตั้งขึ้นมานั้นต้องพิทักษ์รักษาปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้ มิฉะนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิจะล้มล้างรัฐบาลนั้น ตามนัยนี้รัฐธรรมนูญจึงเป็นเอกสารข้อตกลงทางการเมืองที่จะมีข้อความกล่าวถึงอุดมการณ์ ความปรารถนา ความใฝ่ฝัน ความต้องการมีวิถีชีวิตที่ดีกว่าของประชาชนพลเมืองเอาไว้ด้วย

เสนห์ จามริก<sup>29</sup> ได้กล่าวว่า โดยแท้จริงแล้วเรื่องของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะมองจากแง่มุมของนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์ ต่างก็เกี่ยวข้องอยู่เรื่องเดียวคือสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมมนุษย์ซึ่งความเป็นจริงเกี่ยวกับระบบและกระบวนการภายในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ อันเป็นตัวกำหนดแจกแจงว่า “ใครได้อะไร เมื่อไร แล้วอย่างไร”

<sup>28</sup> อมร รักษาสัตย์, “ครบรอบ 15 ปีรัฐศาสตร์ มสธ แนวคิดบางเรื่องสำหรับรัฐธรรมนูญใหม่,” ใน รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี มสธ. (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2540), หน้า 47.

<sup>29</sup> เสนห์ จามริก, การเมืองไทยกับการพัฒนารัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 11.

ศาสตราจารย์ Herman Finer<sup>30</sup> ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญคือ อุดมคติชีวิตที่เกี่ยวกับสัมพันธภาพทางอำนาจ ทั้งที่เป็นรูปธรรมและในทางจิตใจในกลุ่มมนุษยชน และทำนองเดียวกันกับอุดมคติชีวิตทั้งหมด รัฐธรรมนูญรวมถึงใฝ่ฝันบางอย่างซึ่งไม่ได้บรรลุถึงจริงๆ และละเว้น ไม่พูดถึงสิ่งชั่วร้ายบางอย่างซึ่งประพฤติกฎบังคับกันอย่างเป็นทางการปดคตินิสัยทีเดียว

ไพโรจน์ ชัยนาม ได้กล่าวถึงรัฐธรรมนูญไว้ว่าเป็นบทบัญญัติสูงสุดของบรรดากฎหมาย เป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลาย อธิปไตยของกฎหมาย ตั้งอยู่บนรากฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความสำคัญกว่าเพื่อน คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ<sup>31</sup>

วิรัช วิรัชนิการวรรณ ได้ให้ความหมายว่า รัฐธรรมนูญคือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ รวมทั้งกำหนดหน้าที่ของประชาชน พร้อมไปกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย<sup>32</sup>

ดังนั้นจากการให้คำนิยามของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของรัฐธรรมนูญได้ดังนี้ คือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นตัวกำหนดจัดสรรสัมพันธภาพทางอำนาจของคนในสังคมพร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ด้วย

## 2.2 รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงอย่างน้อยต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญคือ<sup>33</sup>

1. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นต้องมีลักษณะที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นที่มาของระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐเป็นสัญญาประชาสังคมที่สำคัญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นบทกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นแม่บท

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>31</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, โครงการตำราชุดตำราลำดับที่ 4 คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 79.

<sup>32</sup> วิรัช วิรัชนิการวรรณ, “ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ,” รัฐธรรมนูญไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบฉบับสำคัญ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 452.

<sup>33</sup> อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์, “ปัญหารัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 10-11.



ที่ให้อำนาจในการออกทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลาย คั้งนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ในทันที ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องมีองค์ที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสมอ

2. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศนั้น จะต้องคงรูปแบบ โครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองรัฐ รวมทั้งจัดองค์กรทางการเมืองที่สำคัญภายในรัฐและกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ต่อกัน นอกจากนี้ยังต้องมีกลไกที่ทำให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย ซึ่งเป็นแนวความคิดมาจากหลักการแบ่งอำนาจ

3. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นจะต้องวางหลักประกันขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีแนวความคิดมาจากระบบนิติรัฐ (the rule of law) ซึ่งเป็นระบบที่ควบคุมและจำกัดอำนาจตามอำเภอใจของรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างชัดเจน

4. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นจะต้องกำหนดกลไกและมีระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจทั้งหลายขององค์กรภายในรัฐ โดยนัยนี้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอิสระต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์กรที่ใช้อำนาจ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.2.1 ความสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีดังนี้

ความสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีดังนี้<sup>34</sup>

1. เป็นหลักในการปกครองประเทศ
2. เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพ
3. เป็นหลักความเสมอภาค
4. จำกัดอำนาจผู้ปกครองและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครอง
5. วางหลักในการกำหนดวิธีการใช้อำนาจของสถาบัน

<sup>34</sup> สุภาพ ปริชญเสวี, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป และวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญของไทย, หน้า 51.

## 2.2.2 ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับ

ถ้าหากพิจารณาถึงประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยสามารถหยั่งรากลึกแล้ว จะเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับ มีอย่างน้อยที่สุด 2 ประการคือ<sup>35</sup>

1. ความหวงแหนในสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในประเทศประชาธิปไตยสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกรองรับโดยรัฐธรรมนูญ การล้มเลิกรัฐธรรมนูญย่อมจะส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตที่เสรี

2. การที่คนในสังคมนั้นยึดมั่นในการแก้ปัญหาโดยวิธีประนีประนอมตามครรลองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือด้วยวิธีอื่น ๆ โดยสันติ

## 2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540

### 2.3.1 ความเป็นมาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เกิดจากแนวคิดในการปฏิรูปการเมือง (political reform) โดยมีกระแสเรียกร้องเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 กลุ่มแกนนำองค์กรประชาธิปไตยได้เล็งเห็นว่าเพื่อให้ได้มาซึ่งระบอบประชาธิปไตยที่คึกฉั่นและอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนโครงสร้างระบบการปกครองใหม่ เป็นการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบเพื่อให้มีการเมืองในระบบมีความสุจริตและแก้ปัญหา ตลอดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง<sup>36</sup> จึงมีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้รัฐสภาปฏิรูปการเมืองโดยจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ รัฐสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” มีศาสตราจารย์ น.พ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้พิจารณาและเสนอแนะต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วยข้อเสนอกรอบความคิดการปฏิรูปการเมืองไทยในสาระสำคัญ 3 ประการ คือ 1. ปัญหา

<sup>35</sup> สนธิ เตชานันท์, พื้นฐานทางรัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2543), หน้า 62.

<sup>36</sup> คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 25.

ของระบบการเมืองไทย และความจำเป็นในการปฏิรูปการเมือง 2. ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย 3. วิธีการที่จะทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้นได้จริง<sup>37</sup> จากข้อเสนอแนะนี้ข้อเสนอที่สำคัญคือการให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) ในมาตรา 211

รัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปปี พ.ศ. 2538 โดยการนำของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย”

หลังจากนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่....) พุทธศักราช.... ต่อรัฐสภา ในที่สุดในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 2 คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ที่ได้แก้ไขปรับปรุงใน 5 ประเด็นหลัก และที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาลงมติเห็นชอบ โดยมีประเด็นสำคัญคือการให้มีองค์กรจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ในกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญภายใต้การนำของสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือ สสร. 99 คน นั้นสามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนกลุ่มต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง จึงพบว่าบทบัญญัติและกลไกใหม่ๆ จากทั้งหมด 336 มาตราที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนแนวความคิด ความปรารถนาของกลุ่มผลประโยชน์หลายๆ กลุ่ม ซึ่งที่ผ่านมามีความต้องการของกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้รับการยอมรับและตอบสนองจากกลไกหลักทางการเมืองแบบเก่าไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา

ดังนั้นเจตจำนงของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงมุ่งสร้างการเมืองแบบใหม่ โดยการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่ทุจริต ดังนั้นการปฏิรูปการเมืองจึงต้องเป็นการปฏิรูปที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน

<sup>37</sup> แลมสุข นุมนนท์, สภาร่างรัฐธรรมนูญ:เส้นทางการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร: ชรรคมคาเพรส จำกัด, 2545), หน้า 1.

และจากประชาชนทุกระดับชั้นในสังคม โดยนัยนี้ การปฏิรูปการเมืองที่บรรลุผลอย่างแท้จริงโดย การทำให้สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของพลเมืองตามรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติอย่าง เป็นรูปธรรมจึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่จำเป็นและสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูป การเมืองของสังคมไทย เพราะการมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สามารถจับต้องได้ในความรู้สึกและ วิธีชีวิตตามปกติของประชาชนคนไทยย่อมจะเป็นสิ่งคอยกระตุ้นเตือนให้ทุกคนมีความตระหนักใน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะไม่ยินยอมให้กับการใช้อำนาจที่เกินเลยหรือไม่ชอบธรรม

รัฐธรรมนูญใหม่ได้วางพื้นฐานในการปฏิรูปการเมืองไทยให้มีโครงสร้างใหม่ ที่มีลักษณะ โปรงใส ชอบธรรม มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งแยกอธิบายได้ 5 ประการดังนี้<sup>38</sup>

1. ปฏิรูประบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้มีความชัดเจนที่ประชาชนสามารถใช้ ประโยชน์ได้อย่างแท้จริง
2. ปฏิรูประบบการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองใหม่
3. ปฏิรูประบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
4. ปฏิรูปสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง
5. ปฏิรูประบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงที่มาที่ไปหรือการกำเนิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงเปรียบ เปรียบเหมือนเครื่องมือทางการเมืองเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการเมืองแบบเก่าไปสู่การเมืองแบบใหม่โดยมี หัวใจสำคัญอยู่ที่การพยายามสร้างกระบวนการทางการเมืองให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทาง การเมืองในหลายๆ ระดับและหลายๆ รูปแบบ

### 2.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมืองโดยเชื่อว่าการให้ ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารบ้านเมืองจะส่งผลให้เกิดการ ประนีประนอม ประสานผลประโยชน์ทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนและนำมาซึ่งความ ยั่งยืนของประชาธิปไตย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้เพิ่มการมีส่วนร่วมในการเมืองไว้ 3 แนวทาง แนว

<sup>38</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, "รัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับการปฏิรูปทางการเมือง," ใน ครบรอบ 15 ปีรัฐ ศาสตร์ มสธ รวมบทความทางวิชาการรัฐศาสตร์เนื่องในโอกาสครบรอบ 19 ปี มสธ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุกโขทัยธรรมาราช, 2540), หน้า 35-39.

ทางแรกรัฐธรรมนูญเพิ่มการมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ โดยการให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ในการถ่วงดุลองคมนตรีและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน ใน 3 องค์กรหลักคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างสมดุลความเป็นธรรมในการตัดสินใจ แนวทางที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้เพิ่มการมีส่วนร่วมโดยการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งชุมชนท้องถิ่น แนวทางที่สาม รัฐธรรมนูญได้เพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการสาธารณะ การตัดสินใจทั้งระดับชาติและท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ไปจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ

สิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้มีการบัญญัติสิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญในฉบับนี้เป็นครั้งแรก และสิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ได้มีการขยายรูปแบบ ขอบ เขตและจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิมีส่วนร่วม<sup>39</sup> ดังนี้

1. สิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก
  - 1.1 สิทธิในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในมาตรา 59
  - 1.2 สิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ในมาตรา 58
  - 1.3 สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ในมาตรา 61 และ มาตรา 62
  - 1.4 สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในมาตรา 170
  - 1.5 สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงในมาตรา 307
  - 1.6 สิทธิส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 287 มาตรา 286
  - 1.7 สิทธิส่วนร่วมในการพัฒนาและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญาชาวบ้าน ศิลปะและวัฒนธรรม ในมาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 69 มาตรา 79 และมาตรา 290
  - 1.8 สิทธิส่วนร่วมในการจัดสรรที่ดินความถี่ ในมาตรา 40

<sup>39</sup> วัชรวิทย์ ไชยสาร, การเมืองภาคประชาชน: พัฒนาการการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร: วี.เจ. พรินต์, 2545), หน้า 82-95.

## 2. สิทธิส่วนร่วมในทางการเมืองที่ได้ขยายรูปแบบ ขอบเขต และจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิส่วนร่วม

- 2.1 สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง
- 2.2 สิทธิทางการเมือง
- 2.3 สิทธิตั้งพรรคการเมือง
- 2.4 สิทธิออกเสียงประชามติ

จากสิทธิการมีส่วนร่วมที่ได้บัญญัติไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540 ทั้งในส่วนที่ได้บัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นครั้งแรก และส่วนที่ได้ขยายสิทธิเพิ่มเติมจากที่มีอยู่นั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกได้เป็น 4 กลุ่มดังนี้<sup>40</sup>

### 1. บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มในมาตรา 45 เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธในมาตรา 44 การยอมรับสิทธิชุมชนในมาตรา 46 และมาตรา 56 สิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในมาตรา 59 สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ในมาตรา 61 และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยราชการและองค์กรของรัฐในมาตรา 62

### 2. บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายในมาตรา 76 การมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลในมาตรา 79 การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองในมาตรา 78 และการตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในมาตรา 89

### 3. บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

มีบทบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและร่างกฎหมายในกรณีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อ ในมาตรา 287 ในกรณีการเสนอร่างกฎหมายต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอ ในมาตรา 170

<sup>40</sup> รังสรรค์ ชนะพรพันธ์, “การเมืองยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” วิถีสังคมไทย: สรรพนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2543), หน้า 443-444.

#### 4. บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ได้มีการกำหนดสิทธิในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับในมาตรา 76 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการและพนักงานของรัฐในมาตรา 197 การร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องเข้าชื่อไม่น้อยกว่า 50,000 คน ในมาตรา 304

### 2.3.3 ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540 ได้วางระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ<sup>41</sup> ดังนี้

1. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ
2. ให้ประชาชนมีสิทธิส่วนร่วมกันคิด กับองค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
3. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกับองค์กรของรัฐ
4. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำบางสิ่งบางอย่างร่วมกับองค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น
5. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือราชการประจำ

#### 2.3.3.1 การมีส่วนร่วมในการรับรู้การบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้การบริหารราชการแผ่นดินครั้งนี้ ประการแรก มาตรา 58 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่าบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประการที่สอง รัฐธรรมนูญให้เปิดเผยเรื่องต่างๆ ในที่ต่างๆ กัน เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประธาน

<sup>41</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 61-76.

รัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ต้องบันทึกการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกรัฐสภา ในมาตรา 156 และมาตรา 191 ในทุกเรื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบกันได้ ประการที่สาม ความโปร่งใสหรือสิทธิในการรับรู้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป จะต้องทำการเปิดเผยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในมาตรา 202 ประการที่สี่ การยื่นบัญชีทรัพย์สิน หนี้สินของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี คู่สมรสและบุตร ในมาตรา 296 ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญบังคับให้พรรคการเมืองต้องแสดงที่มาของรายได้ รายจ่ายประจำปีและประกาศให้ประชาชนทราบในมาตรา 328

### 2.3.3.2 การมีส่วนร่วมคิดกับองค์กรทางการเมือง

มาตรา 59 เป็นแม่บทของการให้สิทธิประชาชนในการที่จะขอให้ทำประชาพิจารณ์ ในเรื่องการอนุมัติ อนุญาต หรือในเรื่องการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของตนหรือของชุมชนท้องถิ่น สิทธินี้เป็นสิทธิที่จะขอแสดงความคิดเห็นภายหลังจากรับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลแล้ว โดยจะขอให้สิทธิได้ภายใน 3 เดือน 1. ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวแต่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาพิจารณ์เป็นฐานสำคัญ 2. สิทธิที่จะขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือส่วนราชการส่วนท้องถิ่นในโครงการทั้งหลายที่เป็นโครงการสาธารณะ ปัจจุบันระบบของข้อมูลมีอยู่ในกฎหมาย “พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ 2540” 3. การแสดงความคิดเห็นที่เป็นที่เป็นประชาพิจารณ์ รัฐธรรมนูญบังคับให้หน่วยงานของรัฐรับฟังเท่านั้น เพื่อประการแรก ทำให้หน่วยงานของรัฐได้ข้อมูลเพิ่มเติม ประการที่สอง ทำให้ได้ทัศนะที่ครบทุกด้านมากขึ้น ประการที่สาม ทำให้กระบวนการตัดสินใจเปิดเผย โปร่งใส และได้รับการยอมรับมากขึ้น เพราะฉะนั้นกระบวนการประชาพิจารณ์จึงเป็นกระบวนการซึ่งทำให้ประชาชนสามารถร่วมคิด แต่ไม่สามารถร่วมตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ

### 2.3.3.3 การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติรัฐต้องออกกฎหมายมาเปิดโอกาสให้บุคคลที่รวมตัวกันเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องการอนุรักษ์ฟื้นฟู หรือจัดการเกี่ยว



กับจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือศิลปวัฒนธรรมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งนับเป็นความคิดสมัยใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 190 ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับนี้เปิดโอกาสทั้งสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมที่เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องศิลปวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตลอดจนให้มีตัวแทนหรือผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเด็ก สตรีหรือคนชราและผู้พิการเข้ามาในการพิจารณากฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนร่วมที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

#### 2.3.3.4 การมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำร่วมกับองค์กรของรัฐ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ในมาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในมาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาคด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไม่เพียงพอ รัฐธรรมนูญจึงเปิดให้ประชาชนได้สามารถใช้อำนาจบางอย่างลงมือกระทำการได้เอง โดยเฉพาะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการจัดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ อำนาจในการเสนอกฎหมายระดับชาติ และกฎหมายท้องถิ่นระดับท้องถิ่น

#### 2.3.3.5 การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญได้วางกระบวนการตรวจสอบไว้คือ

1. ประชาชนสามารถใช้สิทธิส่วนตัวของแต่ละคน ฟ้องส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการที่เป็นหัวใจสำคัญได้แก่ มาตรา 28 วรรคสอง มาตรา 62 และมาตรา 70 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า

ในทางส่วนตัว ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิของแต่ละคนในการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

2. ประชาชนสามารถใช้สิทธิร่วมกันเป็นกลุ่ม ในการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรการที่สำคัญคือมาตรา 304

3. ประชาชนสามารถรวมตัวกันเป็นองค์กรในรูปแบบต่างๆ ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรการที่สำคัญคือ มาตรา 45

4. ประชาชนสามารถต่อต้านการล้มล้างรัฐธรรมนูญ มาตรการที่สำคัญคือมาตรา 65

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนั้น จันทนา สุทธิจารีย์ ได้แบ่งระดับของการมีส่วนร่วมกระทำได้ใน 2 ระดับ ของการปกครอง<sup>42</sup> คือ

#### 1. การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติ

การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับชาติ ซึ่งกระทำโดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การช่วยพรรคการเมืองรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของรัฐบาลโดยการพูด เขียน พิมพ์โฆษณา การชุมนุม การเดินขบวนประท้วงคัดค้าน เรียกร้องหรือสนับสนุนต่อ นโยบายของรัฐบาล

#### 2. การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นกระทำผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารระดับท้องถิ่นเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) การช่วยรณรงค์หาเสียงในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชุมนุมประท้วงคัดค้านเรียกร้องหรือสนับสนุนก่อนนโยบายการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้ให้ความสำคัญกับทุกภาคส่วนของสังคมทั้งชุมชน เอกชน ภาครัฐ โดยเฉพาะภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ เพื่อทำให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่เหมาะสม เพื่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีเป้าหมายชัดเจนว่าต้องการก่อให้เกิดความผาสุกของทุกภาคทุกกลุ่มในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาค

<sup>42</sup> จันทนา สุทธิจารีย์, การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (ม.ป.ท., 2544), หน้า 414.

ประชาสังคม หรือแม้กระทั่งภาคครอบครัวและบุคคล ได้กำหนดโครงสร้างและกระบวนการให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ และได้วางโครงสร้างและกระบวนการให้โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อนำมาซึ่งการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน โดยคาดหวังว่ากระบวนการการมีส่วนร่วมจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่เป็นธรรมไม่เลือกฝ่ายเช่นกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุปจากแนวคิดทฤษฎีที่นำเสนอในข้างต้น รูปแบบการปกครองที่ดีเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ John Stuart Mill ได้เห็นว่า การที่คนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ ไม่มีสิทธิไม่มีเสียงอะไรในชะตากรรมตนเองเลย ทุกอย่างถูกตัดสินใจให้หมด ไม่ว่าจะเป็นเกี่ยวกับชะตากรรมของคนแต่ละคนหรือเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐ และเป็นเจตจำนงที่ทุกคนจำเป็นต้องยอมรับปฏิบัติตาม ซึ่งพลเมืองทำอะไรไม่ได้เป็นแต่เพียงฝ่ายรับอย่างเดียวนั้นเป็นสภาพที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งมีลัทธิสรุปว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดอยู่ในมือของประชาชนที่คนทุกคน ไม่เพียงแต่มีสิทธิมีเสียงในการใช้อำนาจสูงสุดเท่านั้นแต่พวกเขายังต้องถูกดึงเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนร่วมหรือคนส่วนใหญ่ด้วย ดังนั้นรัฐบาลที่ให้โอกาสพลเมืองมีเสรีภาพในการปกครองตนเองอย่างเท่าเทียมกันละปราศจากอคติในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นเป้าหมายที่ต้องไปให้ถึง เนื่องจากหากระบบกีดกันคนบางกลุ่มออกไป ผลประโยชน์ของกลุ่มคนดังกล่าวย่อมถูกทอดทิ้งหรือไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับความคุ้มครอง และทำให้คนเหล่านี้ขาดแรงผลักดันที่จะทุ่มเทแรงกายแรงใจของตนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ทั้งของตนเองและของสังคมและทำให้ผลประโยชน์ที่ตกแก่ส่วนร่วมน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้มิลล์ยังเชื่อว่าระบอบการปกครองที่เป็นธรรมที่สุดควรเริ่มต้นจากพื้นฐานที่เท่ากัน ไม่มีใครดีไปกว่าใคร ต้องไม่ใช่ประชาธิปไตยบางส่วน เพราะจะทำให้ทุกคนเกิดความกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือตนเองและพึ่งพาอาศัยตัวเองเป็นสำคัญแทนที่จะต้องคอยพึ่งคนอื่นซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจในสังคม ภายใต้ระบอบที่ลดหลั่นกันคนจะรู้สึกเสียกำลังใจเนื่องจากการที่คนไม่เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจ ดังนั้นจึงต้องรอดตาของฝ่ายที่ครองอำนาจแทนที่จะสามารถพึ่งตนเองได้<sup>43</sup>

<sup>43</sup> John Stuart Mill, On Liberty and Considerations on Representative Government by J.S. Mill, Edited with an Introduction by R.B. (McCallum, Oxford : Basil Blackwell: 1948), pp. 125-135.

ถึงแม้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ถูกคาดหวังในการที่จะให้พลเมืองมีสิทธิและโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่รูปแบบประชาธิปไตยที่ต่างกันก็นำมาซึ่งการเปิดระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ต่างกันเช่นกัน ระบบการแบบเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้นเปิดการเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นลักษณะที่สมาชิกมีโอกาสแสดงความคิดเห็น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ตัวผู้นำ การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนไม่มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และนอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองไม่ถูกทำให้เท่าเทียมกัน แต่พลเมืองถูกทำให้เหมือนกัน<sup>44</sup>

ประชาธิปไตยแบบชนชั้นนำมองความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของพลเมืองอย่างเต็มที่ที่เป็นเรื่องที่เพื่อฝันและเหลวไหล และไม่เชื่อว่าประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดประเด็นทางการเมืองหรือเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยมองว่าหน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างของความคิดเห็นสาธารณะและประชามติออกมา และอนุญาตให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในระดับที่ไม่มากเกินไป<sup>45</sup> และได้ให้ความสำคัญของประชาธิปไตยเป็นเพียงเครื่องมือในการเลือกผู้นำทางการเมือง โดยเน้นไปที่พรรคการเมือง ผู้นำการเมือง และการเลือกตั้ง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมือง ซึ่งเชื่อเรื่องความเท่าเทียมและอำนาจของพลเมืองที่จะควบคุมสั่งคมการเมืองอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่ง Jean L. Cohen เห็นว่าคือการมีประชาธิปไตยในระดับสถาบันสาธารณะ และไม่แทรกแซงอาณาบริเวณส่วนบุคคล<sup>46</sup> ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะเน้นและให้ความสำคัญในการกำหนดชีวิตตนเอง การมีส่วนร่วม ความเท่าเทียมกันทางการเมือง การสร้างเจตจำนงทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และการทำให้ความคิดเห็นสาธารณะมีอิสระในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งยืนยันว่าถ้าไม่มีพื้นที่ให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมสาธารณะ และถ้าปราศจากการลดช่องว่างระหว่างประชาชนและผู้ปกครองสั่งคมนั้น ๆ จะมีประชาธิปไตยแต่เพียงในนาม<sup>47</sup> และนอกจากนี้ประชาธิปไตย

<sup>44</sup> Chantal Mouffe, *The Challenge of Carl Schmitt* (London, New York, Verso, 1999) pp.39-42.

<sup>45</sup> ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “ปฏิรูปการเมือง : บนหนทางไปสู่ความเป็นอนุรักษ์นิยม,” ใน *4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน*, พิมพ์เนื่องในงานสัมมนาสรุปบทเรียน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544, หน้า 42-45.

<sup>46</sup> Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory* (Cambridge, London : The MIT Press, 1992), p. 6.

<sup>47</sup> Benjamin Barber, *Strong Democracy* (Berkeley : University of California Press 1984). อ้างถึงใน ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “ปฏิรูปการเมือง : บนหนทางไปสู่ความเป็นอนุรักษ์นิยม,” ใน *4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน*, พิมพ์เนื่องในงานสัมมนาสรุปบทเรียน 4 ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544, หน้า 42-45.

แบบมีส่วนร่วมมองการเมืองแยกออกจากเศรษฐกิจ สังคม อุดมการณ์ วัฒนธรรมและปัจจัยอื่นๆ และไม่ตระหนักว่าความไม่เท่าเทียมหรือช่องว่างทางอำนาจที่เกิดขึ้นในบริบทอื่นๆ จะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นรูปแบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีโอกาสเข้าร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ตั้งแต่โอกาสในการแสดงความคิดเห็น ไปจนกระทั่งการมีส่วนร่วมในขั้นของการตัดสินใจ โดยไม่ผูกขาดอยู่ที่ตัวผู้นำหรือคนกลุ่มน้อย และขยายขอบเขตของการมีส่วนร่วมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องราวต่างๆ มากกว่าเพียงการใช้สิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ทิศทางของนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการกระทำของบุคคลที่มุ่งให้การสนับสนุนหรือพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อรัฐบาลและระบบการเมือง ซึ่งการกระทำใดๆ นั้นต้องเป็นการกระทำโดยสมัครใจที่มุ่งหมายต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการกระทำแบบชั่วคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย มีการจัดองค์การหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดผลหรือไม่ก็ตาม<sup>48</sup>

อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นจะพบว่าการตีความหมายของการมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยรัฐมองการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงผู้ให้ความเห็น และช่วยเหลือราชการเพื่อให้เป็นไปตามการตัดสินใจของราชการ ทั้งนี้อำนาจในการตัดสินใจเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางจากระบบราชการและนักการเมือง ในขณะที่ฝ่ายประชาชนต้องการการมีส่วนร่วมในความหมายของการมีพื้นที่ในการมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับการตัดสินใจ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าไปร่วมตัดสินใจหรือคานการตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะ รวมทั้งแม้ในพื้นที่ส่วนบุคคลที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ซึ่งเป็นการทำให้การมีส่วนร่วมมีความหมายจริงในชีวิตของผู้คน<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Myron Weiner, "Political Participation: Crisis of the Political Process" in Binder, L. et al., *Crises and sequences in Political Development*, pp. 160-163.

<sup>49</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย," การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 37.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะให้ความสำคัญในระดับของอำนาจการตัดสินใจในพื้นที่สาธารณะของประชาชนมากกว่าที่จะให้พื้นที่ส่วนใหญ่ของประชาชนขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของคนอื่นหมด เพราะในอดีตประชาชนถูกทำให้เชื่อว่าการตัดสินใจในพื้นที่ สาธารณะเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ประชาชนทำไม่ได้ ต้องอาศัยนักเทคนิคผู้ชำนาญการในระบบราชการ เป็นผู้ตัดสินใจ ซึ่งผลที่ตามมาทำให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพ และรัฐไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นจึงต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับ รัฐในการจัดการและร่วมตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นแนวทางปฏิบัติที่หลายประเทศยอมรับ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการสื่อสารระหว่างรัฐกับประชาชนในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาและเรื่อง ที่นำไปสู่การตัดสินใจ อย่างไรก็ตามการนิยามการมีส่วนร่วมของประชาชนบางครั้งก็มีลักษณะ จำกัดเฉพาะในระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองหนึ่ง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ถึงแม้จะอยู่ในสิ่งแวดล้อม ที่ต่างกันแต่อย่างน้อยการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ต้องยังคงครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้ ประการแรกการมีส่วนร่วมของประชาชนครอบคลุมการสร้างโอกาสที่เอื้อให้สมาชิกทุกคนของชุมชน และของสังคมได้ร่วมกิจกรรมซึ่งนำไปสู่และมีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา และเอื้อให้ได้รับ ประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน ประการที่สองการมีส่วนร่วมสะท้อนการเข้าเกี่ยวข้อง โดยสมัครใจและเป็นประชาธิปไตย ในกรณีต่อไปนี้ เอื้อให้เกิดความพยายามพัฒนา การแบ่งสรร ผลประโยชน์จากการพัฒนาโดยเท่าเทียมกัน และการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมาย กำหนด นโยบาย การวางแผน และการดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจไม่ว่าระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับชาติ จะช่วยก่อให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างสิ่งที่ประชาชนลงทุนลงแรงกับผลประโยชน์ที่ได้ ประการสุดท้าย ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ นโยบายและโครงสร้างการบริหารรวมทั้งลักษณะเศรษฐกิจ สังคมของประชากร การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้เป็นเพียงเทคนิควิธี แต่เป็นปัจจัยสำคัญในการประกันให้เกิดกระบวนการพัฒนาที่มุ่งเอื้อประโยชน์ต่อประชาชน<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Department of International Economic and Social Affairs, United Nation. Population participation as a strategy for promoting community – level action and national department , Report of the Meeting of the Ad Hog Group of experts,Held at the UN Headquarter from 22 – 26 May 1978. New York: United Nation, 1981.

ทั้งนี้รูปแบบที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองก็มีรูปแบบที่หลากหลาย ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการในระบบ ได้แก่ การใช้สิทธิที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นต้น และรูปแบบการดำเนินการที่ไม่เป็นทางการซึ่งเป็นการกระทำนอกระบบ โดยหมายรวมเอาการกระทำที่รุนแรงทางการเมือง การเดินขบวน การก่อกองลาด การยื่นข้อเสนอเรียกร้อง การละเมิดกฎหมายและระเบียบของสังคม เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบนอกระบบได้รับการยอมรับมากขึ้น สำหรับ Hague<sup>51</sup> แล้ว มองว่าในปัจจุบันรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการเมืองใหม่ ซึ่ง Hague ได้อธิบายว่าการเมืองใหม่ (new politics) มีฐานะเป็นส่วนร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมอีกประเภทหนึ่งของประชาชน ซึ่งได้แก่ การเดินขบวน การเดินประท้วงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะสันติวิธีและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายที่กว้าง ทั้งนี้ Hague ได้อธิบายถึงการเมืองใหม่ว่าการเมืองใหม่เกิดขึ้น ใน ค.ศ. 1960 การเมืองใหม่เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ไปไกลและบางครั้งก็จัดการเมืองแบบประเพณี โดยทั้งพรรคการเมืองและการณรงค์เลือกตั้ง การเมืองใหม่จะคิดคำนึงถึงรูปแบบใหม่ของการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมเพื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (demonstrations), การคว่ำบาตร (boycott), การนั่งประท้วง (sit-ins and sit downs), และการกระทำทางการเมือง (political strikes) วิธีการที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนของการมีส่วนร่วมเป็นการแสวงหาอย่างกว้างขวางมากกว่าฐานของชนชั้น เช่น การลดอาวุธนิวเคลียร์, สิทธิสตรี, การปกป้องสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ในบางประเทศการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นไปตามแบบแผนขยายตัวมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกิจกรรมที่รุนแรงอย่างเช่น การก่อการร้าย และการลักพาตัวด้วย

สำหรับสังคมไทยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่เป็นทางการได้เห็นชัดอย่างมากขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ 2540 ได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมืองโดยเชื่อว่าการให้ประชาชนทุกภาคส่วนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารบ้านเมือง จะทำให้ทุกภาคส่วนเกิดการประนีประนอม ประสานผลประโยชน์อย่างเป็นธรรมทั้งนี้เพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย โดยเปิดการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการสร้างกฎ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุมัติโครงการและการออกใบอนุญาต ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มีเจตจำนงเพื่อมุ่งสร้างการเมืองแบบใหม่ มุ่งแก้โครงสร้างระบบการปกครอง โดยให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองในหลาย ๆ ระดับและหลาย ๆ รูปแบบ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้เพิ่มการมีส่วนร่วมในการเมืองไว้ 3 แนวทาง แนวทางแรก รัฐธรรมนูญเพิ่มการมีส่วนร่วมในโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติ โดยการให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

<sup>51</sup> Hague Rod, et al., "Comparative Government and Politics: An Introduction" 3rd ed., pp. 161 – 163.

และนอกจากนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระที่ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน ใน 3 องค์กรหลักคือ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระด้านผู้บริโภค ทั้งนี้เพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างสมดุลความเป็นธรรมในการตัดสินใจ แนวทางที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ได้เพิ่มการมีส่วนร่วมโดยการกระจายอำนาจจากรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งชุมชนท้องถิ่น แนวทางที่สาม รัฐธรรมนูญได้เพิ่มการมีส่วนร่วมในกระบวนการสาธารณะ การตัดสินใจทั้งระดับชาติและท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มกระบวนการ ไปจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ โดยได้บัญญัติสิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมือง มีทั้งบทบัญญัติสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้บัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก และสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้ขยายรูปแบบขอบเขตและจำนวนผู้มีสิทธิส่วนร่วม ในบทบัญญัติ 4 กลุ่มดังนี้ 1. บทบัญญัติในด้านสิทธิและเสรีภาพ 2. บทบัญญัติในด้านแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ 3. บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ 4. บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ในแต่ละบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มีการจัดวางระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของบทบัญญัติมาตรานั้นๆ โดยแบ่งระดับจากระดับต่ำไปสูง ได้ออกเป็น 5 ระดับ คือ การมีส่วนร่วมในการรับรู้ การมีส่วนร่วมในการร่วมคิด การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการลงมือกระทำ ประการสุดท้ายการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ถึงแม้รัฐธรรมนูญได้วางรากฐานการมีส่วนร่วมของพลเมืองเพื่อความยั่งยืนของประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จและนำมาซึ่งความยั่งยืนของประชาธิปไตย ได้ก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการทั้งการรวมกลุ่มประชาสังคมที่เข้มแข็ง การตระหนักสำนึกและยอมรับในสิทธิหน้าที่ การใช้เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสม ทศนคติของบุคคลที่คัดต่อการมีส่วนร่วม การเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม และการมีเทคนิคในการบริหารจัดการที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญที่ทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงต้องตระหนักและให้ความสำคัญกับเงื่อนไขกระบวนการเหล่านี้และสร้างส่งเสริมให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ค้นหาเทคนิควิธีการที่เหมาะสมกับแต่ละกรณี การปลูกสร้างจิตสำนึกเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นต้น จะทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมบรรลุผลประสบผลสำเร็จ ได้ดียิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีเจตจำนงทางเป้าหมายของการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 แล้ว กลับพบผลปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในทางตรงข้าม ช่องทางกลไกรัฐธรรมนูญที่บัญญัติกลับไม่เป็นไปตามเป้าหมายและไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน อุปสรรคต่าง ๆ ที่ขัดขวางนำไปสู่การเลือกใช้ทางเลือกใหม่ที่



นอกเหนือไปจากช่องทางตามรัฐธรรมนูญ โดยเลือกใช้รูปแบบของการใช้ความรุนแรงทางการเมือง การคือแพ่งต่อกฎหมาย ซึ่งมีฐานะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นรูปแบบการเมืองใหม่ที่ชอบธรรมอีกประเภทหนึ่ง เพื่อสะท้อนความต้องการของชุมชน โดยใช้วิธีในการเคลื่อนไหวต่อสู้ที่เป็นรูปแบบของการปะทะ การเผชิญหน้า การแตกหัก โดยเริ่มประเด็นการต่อสู้จากผลประโยชน์ของกลุ่มแล้วขยายข้อเรียกร้องสู่สังคมในวงกว้างเพื่อประโยชน์ของสาธารณะส่วนร่วม ให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาที่กว้างไกลขึ้น ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของการเลื่อมสรุทธาในระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่เป็นอยู่เนื่องจากระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการที่หลากหลายในสังคมได้อย่างแท้จริง แต่มุ่งเน้นการเคลื่อนไหวของประชาชนธรรมดาในรูปแบบต่าง ๆ

การเปลี่ยนแปลงการเคลื่อนไหวต่อสู้ที่เกิดขึ้นนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรง ถ้าการเมืองแบบเก่าในระบบกลไกของผู้แทนไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการต่อสู้ที่ก้าวหน้าและซับซ้อนขึ้น ความขัดแย้งในอนาคตอาจเพิ่มความรุนแรงและขยายวงออกไป คั้งนั้นการค้นหาวิธีการและมาตรการต่าง ๆ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตั้งแต่ต้น และพยายามเชื่อมระหว่างกลไกสองกลไกเพื่อลดช่องว่างระหว่างกลไกระดับรากหญ้ากับกลไกการเมืองในระบบเก่าก็จะช่วยให้ระบอบประชาธิปไตยมีการพัฒนาก้าวหน้าขึ้นไปอีก

### 3. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์<sup>52</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” พบว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญ 2540 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ละเลยในการกำหนดเงื่อนไขและสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบ 2 ประการ ประการแรกคือ การไม่กำหนดเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ทำให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าเพราะต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการดำเนินการ ซึ่งการขาดกฎหมายรองรับในเวลาอันควรทำให้ประชาชนไม่อาจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ประการที่สองคือ รัฐธรรมนูญ 2540 มิได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ทำให้เนื้อหาของกฎหมายขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>52</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, รายงานเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544, หน้า 108-110.

นอกจากนี้การขาดกลไกทางการเมืองเพื่อเกื้อกูลการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อันเป็นผลจากความล่าช้าในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมโดยมิสมควร รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีต้นทุนที่จะต้องเสียทั้งต้นทุนปฏิบัติการ และต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รัฐธรรมนูญควรออกแบบไปในทางที่จะลดต้นทุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และท้ายที่สุดการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีมิติด้านวัฒนธรรม ประชาชน ผู้ปกครองทั้งผู้มีอำนาจทางการเมืองและเจ้าพนักงานของรัฐจะต้องยอมรับวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งหากสังคมไม่ยอมรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นวัฒนธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมืองก็ยากที่จะเกิดขึ้นได้

สันติ โศภชัยชำนาญกิจ<sup>53</sup> ศึกษาพบว่า รากเหง้าปัญหาของโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ขัดแย้งกับประชาชนในท้องถิ่น มีพื้นฐานมาจากสิ่งเดียวกันคือ กระบวนการตัดสินใจที่กีดกันประชาชนออกจากการมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น และถึงแม้ว่าจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มารองรับสิทธิชุมชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจ แต่กระบวนการตัดสินใจยังเป็นเช่นเดิม ซึ่งกรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน เป็นภาพสะท้อนที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงที่ของสิทธิชุมชนในบริบทที่อยู่นอกพยานรัฐธรรมนูญได้เป็นอย่างดี เช่น เรื่องประชาพิจารณ์ ซึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเดือนตุลาคม 2540 ชาวบ้านได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการดำเนินโครงการตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งในระหว่างเดือนตุลาคม 2540 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2541 ชาวบ้านยื่นหนังสือถึงหน่วยงานต่างๆกว่า 10 หน่วยงาน ตั้งแต่ระดับอบต. ไปจนถึงนายกรัฐมนตรี เฉลี่ยเดือนละ 2 ฉบับ และชุมนุมคัดค้านครั้งใหญ่ 8 ครั้ง แต่การดำเนินการโครงการมีความคืบหน้าเป็นลำดับโดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้อนุมัติรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ส่วนกรมเจ้าท่าและกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างให้แก่บริษัทยูเนี่ยนเพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ หลังการประชุมใหญ่ในวันที่ 8 ธันวาคม 2541 รัฐบาลได้ประกาศให้ทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นประชาพิจารณ์ที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการเคารพในสิทธิชุมชนแต่เป็นเพราะรัฐธรรมนูญที่อ่อนเปลี้ยไม่สามารถจัดการความขัดแย้งซึ่งพัฒนาไปสู่ความรุนแรงจนโครงการไม่สามารถเดินต่อไปได้

สิทธิเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร พบว่าข้อมูลข่าวสารที่ชุมชนควรรับรู้ต้องอาศัยการลงทุนลงแรงและใช้ระยะเวลาอย่างยาวนาน ทำให้ไม่สามารถนำข้อมูลไปใช้ได้ทันต่อสถานการณ์ได้ และ

<sup>53</sup> สันติ โศภชัยชำนาญกิจ, “สิทธิชุมชน”ไม่มี “นอกพยานรัฐธรรมนูญ” กรณีการคัดค้านการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์, ใน 4ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน พิมพ์เนื่องในงานสัมมนาสรุปบทเรียน 4ปีรัฐธรรมนูญกับการเมืองภาคประชาชน, 2544, หน้า 96.

ปัญหาของข้อมูลยังมีทั้งในแง่ “สิทธิในการรับรู้” และ “สิทธิในการนำเสนอหรือโต้แย้ง” ในแง่ของการรับรู้ข้อมูล ข้อมูลสำคัญหลายอย่าง ถูกตีตราไม่ให้ข้อมูลข่าวสารของราชการทำให้ประชาชนไม่มีช่องทางที่จะเข้าถึงและไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทำให้ชาวบ้านไม่สามารถโต้แย้งในประเด็นที่สำคัญ และปัญหาที่สำคัญอีกประการคือสิทธิในการนำเสนอข้อมูลและความคิดเห็นของชุมชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญมาตรา 59 ระบุไว้เพียงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล แต่ไม่ได้รับรองว่าความคิดเห็นเหล่านี้จะได้รับการพิจารณา

จากการเคลื่อนไหวคัดค้านโรงไฟฟ้าภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลา 4 ปี สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ และรัฐธรรมนูญมาตรา 56 และ 59 ไม่ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาใด ๆ ในกระบวนการคลี่คลายความขัดแย้งซึ่งเป็น 4 ปีแห่งความพิลึกพิลั่นของรัฐธรรมนูญที่ “สิทธิชุมชน” ยังคงถูกละเมิดโดยโครงการพัฒนาต่าง ๆ เสมอมา

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ<sup>54</sup> ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก” พบว่าผลการศึกษาโครงการด้านการพัฒนา ภาครัฐ ได้เริ่มให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ แต่อยู่ในขอบเขตจำกัด รวมทั้งกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมค่อนข้างล่าช้า และโครงการต่าง ๆ มักมีการตัดสินใจไว้ก่อนเรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งค่อนข้างรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ทั้งนี้จากการศึกษาพบปัญหาอุปสรรคหลักที่ไม่เอื้อต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดตามผลเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 มี 8 ประการคือ หนึ่งปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ สองปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย สามปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน สี่ ปัญหาเรื่องระบบกฎหมายกับการปฏิรูประบบกฎหมายระดับโครงสร้าง ห้า ปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของประชาชน หก ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน เจ็ด ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ แปด ปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

<sup>54</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 188-189.

ดังนั้นจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะพบว่าถึงแม้รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่าฉบับอื่นๆ ที่ผ่านมาก็ตาม แต่ก็พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ สิทธิตามรัฐธรรมนูญยังคงถูกละเมิดและไม่สามารถคลี่คลายความขัดแย้งที่เกิดขึ้นซึ่งมีแนวโน้มที่มากขึ้นและขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น