



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

จัดทำโดย นายจุมพล สำเภาพล  
รหัส 580304

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

นายจุมพล สำเภาพล<sup>๑</sup>

## บทคัดย่อ

### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบย่อยของระบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อแก้ปัญหาของระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งอาจปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงกระจายอำนาจในการตัดสินใจ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ผ่านสามเสาหลัก ได้แก่ สิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ระดับและเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจมีตั้งแต่ระดับสูงสุด คือการเสริมอำนาจให้ประชาชนซึ่งหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน เช่น การออกเสียงประชามติ ระดับสร้างความร่วมมือ ซึ่งเป็นการตัดสินใจร่วมกัน ระดับเข้ามามีบทบาทซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงาน ระดับรับฟังความคิดเห็น เช่น ประชาพิจารณ์ และระดับที่น้อยที่สุด คือ ระดับการให้ข้อมูลข่าวสาร โดยให้ข้อเท็จจริงที่ครอบคลุมและเพียงพอแก่ประชาชน ในปัจจุบัน ประเทศไทยได้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยได้มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

คำสำคัญ ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

<sup>๑</sup> รองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร

# ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

## บทนำ

โดยทั่วไปรูปแบบต่าง ๆ ของระบบประชาธิปไตยที่ใช้กันอาจแบ่งได้เป็นสามรูปแบบใหญ่ๆ ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นด้วยตนเอง หรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่ม และเป็นผู้มีสิทธิตัดสินใจในขั้นสุดท้าย<sup>๑</sup> กล่าวคือ ให้ประชาชนในรัฐสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจเช่นนั้นย่อมเป็นไปได้ จึงเกิดระบบที่สอง คือ ประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) ซึ่งเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนของตนเพื่อไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนหรือบริหารประเทศแทนตน โดยตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในความเป็นจริง ผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้ ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงเกิดแนวความคิดใหม่ในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) ขึ้น<sup>๒</sup> ซึ่งถือเป็นระบบย่อยของระบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ไม่เฉพาะแต่การเลือกตั้งตัวแทนให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนให้สามารถหาทางออกที่เหมาะสมที่สุดโดยสันติวิธีในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)<sup>๓</sup> ซึ่งในบทความนี้จะได้พิจารณาเกี่ยวกับความหมายและแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ระดับและเครื่องมือของการมีส่วนร่วม และระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

## ๑. ความหมายและแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

### ๑.๑ ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>๔</sup> ได้กล่าวถึง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ว่า เป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

<sup>๑</sup> ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๔๔, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวด สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, หน้า ๖๔-๗๐.

<sup>๒</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ ๑)”, เข้าถึงจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๘๔๐> [๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘]

<sup>๓</sup> คณิศร์ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ๒๕๔๕, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี, หน้า VI

<sup>๔</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๔, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ, หน้า ๑๒ - ๑๕.

ในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น มิใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพพบกพร่องต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริต แล้วแต่กรณี สรุปได้ว่า เป็นประชาธิปไตยที่ผสมผสานแนวความคิดโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น การถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย หรือการประชามติ

นายบรรหาร จงเจริญประเสริฐ<sup>๔</sup> อธิบายว่า ประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วม มีหลักการพื้นฐานว่า การมีสิทธิเสมอภาคกันต่อเรื่องการเมืองการมีเสรีภาพ และสิทธิเสมอภาคต่อเรื่องการพัฒนาตนเอง จะบรรลุเป้าประสงค์ได้ก็ต่อเมื่ออยู่ใน “สังคมแห่งการมีส่วนร่วม” เป็นสังคมที่หล่อหลอมจิตสำนึกทางการเมืองอันทรงสัมฤทธิ์ผล หล่อเลี้ยงใส่ใจความรู้สึกห่วงใยปัญหาของส่วนรวมร่วมกัน เสริมสร้างให้เกิดพลเมืองที่มีความรู้ถึงระดับที่จะสามารถใส่ใจใกล้ชิดอย่างยั่งยืนต่อกระบวนการปกครองของรัฐ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ

๑) การมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองในการกำหนดกฎเกณฑ์ของสถาบันหลักในสังคมนวมทั้งสถานที่ทำงาน และชุมชนท้องถิ่น

๒) จัดการระบบพรรคการเมืองใหม่ โดยทำให้เจ้าหน้าที่ของพรรครับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคโดยตรง

๓) “พรรคแบบสมาชิกมีส่วนร่วม” เข้ามามีบทบาทในโครงสร้างของระบบรัฐสภา

๔) รักษาระบบสถาบันแบบเปิดกว้างเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปได้ที่จะเกิดกระบวนการทดลองการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ ได้อธิบายว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)<sup>๕</sup> หมายถึง การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนการกำหนดวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ไม่ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ตามระบอบการเมืองการปกครองที่ไม่ไปก้าวก่ายหรือก่อความเดือดร้อนแก่ผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวม การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจจะจำแนกเป็น ๓ ระดับ คือ

๑. การมีส่วนร่วมในระดับเบื้องต้น เช่น ร่วมแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ร่วมพูดคุยอภิปรายเรื่องราวทางการเมืองและสถานการณ์ปัจจุบัน ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอเรื่องราวหรือประขาพิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในทางการเมือง รวมกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เป็นต้น

<sup>๔</sup> บรรหาร จงเจริญประเสริฐ, หลักประชาธิปไตย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เข้าถึงจาก <http://institute.constitutionalcourt.or.th/> [๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘]

<sup>๕</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, อ้างแล้ว

๒. การมีส่วนร่วมในระดับกลาง เช่น ร่วมเดินขบวนเพื่อเรียกร้องความเป็นธรรม ร่วมปราศัยในการชุมนุมเรียกร้องเรื่องราว ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมอดข้าวประท้วงหรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเรียกร้อง เป็นต้น

๓. การมีส่วนร่วมในระดับสูง เช่น ร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ร่วมก่อตั้งพรรคการเมือง ร่วมก่อตั้งรัฐบาล เป็นต้น

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและวิธีการที่ประชาชนเหล่านั้นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อตน<sup>๗</sup>

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นอาจสรุปหลักการหรือองค์ประกอบสำคัญของคำว่าประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

โดยที่กล่าวถึงข้างต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ ตลอดจนตรวจสอบการบริหาร เป็นกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อันเป็นการสอดคล้องกับการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

## ๑.๒ แนวคิดของสามเสาหลัก (Three Pillars) ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

แนวคิดของสามเสาหลัก (Three Pillars) ของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ สิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>๘</sup>

### ๑.๒.๑ เสาหลักที่ ๑ สิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากผู้มีส่วนร่วมไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรง สมบูรณ์ ทันสมัย ดังนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

<sup>๗</sup> สิทธิโชค เดชภิบาล, ๒๕๕๔, .การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน : ศึกษาเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ,ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>๘</sup> พัชร สีโรรส และคณะ, ๒๕๔๙ , คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ,สหมิตรพริ้นติ้ง: นนทบุรี

ประเภทแรก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบบ “แนวรับ” เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องให้ข้อมูลเมื่อได้รับการร้องขอ กล่าวคือ ภาครัฐอยู่เฉยๆ รอให้ถูกร้องขอจึงจะให้ข้อมูล กับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประเภทที่สอง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบบ “แนวรุก” เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารและเป็นหน้าที่ภาครัฐ ต้องรวบรวมและแจกจ่ายข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องรอให้ถูกร้องขอ ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้จะเหมาะสมกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากกว่า

#### ๑.๒.๒ เสาหลักที่ ๒ การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในความหมายอย่างกว้างหมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงาน และการร่วมรับผลประโยชน์โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งของภาครัฐ หรือมีส่วนร่วมในโครงการ นโยบาย ตลอดจนการร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ๆ ที่มีผลทางกฎหมาย จึงเป็นองค์ประกอบและเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม คือ ทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมา เพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุม สามารถเสนอทางเลือกและมีส่วนร่วมในการเลือกหรือการตัดสินใจสุดท้ายได้ อาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆ ของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งแก่ชุมชนและประเทศชาติ

#### ๑.๒.๓ เสาหลักที่ ๓ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นการบังคับใช้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดของเสาหลักที่ ๑ และเสาหลักที่ ๒ โดยมีการระบุสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ เป็นการสร้างความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศนั้นๆ รวมทั้งช่วยสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง

### ๒. ระดับและเครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๑ ระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้ ๕ ระดับตั้งแต่ระดับสูงสุดไปถึงต่ำสุด ดังนี้

๒.๑.๑ ) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น

รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลงประชามติ (Referendum) หรือ สภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจของรัฐในการยอมรับอำนาจการ

ตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในระดับนี้ รัฐต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง อาทิเช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอ การเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจหาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของประชาชนในระดับสูง

๒.๑.๒) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและหน่วยงานของรัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง

รูปแบบการมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน ผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกัน เชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การเสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนในองค์กรตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

๒.๑.๓) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (Involve) เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่างๆ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ใช้มาก อาทิเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

๒.๑.๔) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น หรือระดับหารือ (Consult) เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ เทคนิคการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่มักกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

๒.๑.๕) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความล้าสมัยในการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช้การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์ โดยให้มองแต่ด้านดีเท่านั้นหัวใจสำคัญ คือ การให้ข้อเท็จจริง ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

ทั้งนี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและอำนาจของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ ระดับต่ำสุด จำนวนประชากรที่มีส่วนร่วมจะมีจำนวนมากแต่อำนาจของประชาชนจะมีน้อยหรือ

แทบจะไม่มีเลย เมื่อระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมจะลดน้อยลงแต่อำนาจของประชาชนจะมีมากขึ้นตามลำดับ ยกเว้นระดับสูงสุด คือ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เช่น โดยการลงประชามติ (Referendum) จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมากหรือมากที่สุด คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งประเทศ<sup>๕</sup>

๒.๒ เครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชน เครื่องมือของการมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่หลากหลายประเภท<sup>๖</sup> เช่น

๒.๒.๑) ประชาพิจารณ์ (public hearing) เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ โดยประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆได้ ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารโครงการให้เหมาะสมต่อไป

การรับฟังที่ถือว่าเป็นการประชาพิจารณ์ได้นั้น จะต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม นอกจากนี้การรับฟังต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหาย ที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

๒.๒.๒) การสอบถามสาธารณะ (Public inquiry) เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น แปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งหมายถึง มาตรการทางการปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

๒.๒.๓) การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นกระบวนการของการจัดทำกฎหมายที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนน เพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาด ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

๒.๒.๔) การลงชื่อ (Public registries) หรือลงทะเบียน เป็นการลงชื่อของประชาชนที่แสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อใช้เป็นรายงานและข้อมูลที่จะใช้ในการประเมินผล ปรากฏในกฎหมายของประเทศแคนาดาเกี่ยวกับการประเมินผลสิ่งแวดล้อม

๓. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

<sup>๕</sup> คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ , อ้างแล้ว, หน้า ๒๕-๒๗

<sup>๖</sup> เฟิงอ้อ , หน้า ๒๙-๓๐



แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ จะไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ แต่ในประเทศไทยได้มีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ต่อเนื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังคงมีหลักการดังกล่าวเสนอในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... ที่จะใช้บังคับต่อไป จึงถือได้ว่า ประเทศไทยได้มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆอีกจำนวนมากที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างกฎหมายเพียง ๓ ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติ และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากมาตราต่อไปนี้

มาตรา ๘๖ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ โดยต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการตัดสินใจของรัฐได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์การทางวิชาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น และต้องไม่กระทำการที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของสื่อมวลชนทั้งของรัฐและเอกชนในการเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร

(๔) จัดให้มีมาตรฐานกลางในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และให้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบที่สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(๖) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๕๖ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การ

เปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา ๕๘ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้รับประกันสิทธิของประชาชนสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และครอบคลุมแนวคิดของสามเสาหลักแห่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีการรับรองคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และสิทธิในการเข้าถึงความยุติธรรม

### ๓.๒ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๑๑</sup>

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายกลางมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รัฐในฐานะเป็นหน่วยงานภาครัฐจึงอยู่ใต้การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ โดยรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดวิธีการและรายละเอียดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน โดยถือหลักการเปิดเผยเป็นเรื่องหลัก การปกปิดเป็นข้อยกเว้น จึงต้องกำหนดข้อยกเว้นการไม่เปิดเผยให้ชัดเจน

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของรัฐให้กับประชาชนมีอยู่ ๓ วิธีด้วยกัน คือ

๑) การเปิดเผยโดยการนำข้อมูลข่าวสารของราชการไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ โครงสร้างการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

๒) การเปิดเผยข้อมูลที่จัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย ที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ เป็นต้น

๓) การเปิดเผยโดยการจัดหาข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ตามที่มีผู้ยื่นคำขอต่อรัฐ

จากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการรับประกันสิทธิของประชาชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐและการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓.๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘<sup>๑๒</sup>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นระเบียบกลางบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ด้วยผลทางกฎหมายของระเบียบฉบับนี้ รัฐต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนด และอาจต้องให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในโครงการที่ตนจะดำเนินการเองหรือวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง และรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียกับประชาชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างกว้างขวาง

<sup>๑๑</sup> จักรกฤษณ์ คันธานนท์ ,๒๕๕๖ , การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน , วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , หน้า ๘๔

<sup>๑๒</sup> จักรกฤษณ์ คันธานนท์ , เพ็ญอ้าง หน้า ๘๕

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ทางโทรศัพท์หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจจะกระทำได้โดยการทำประชาพิจารณ์การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการหรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย นอกจากนี้วิธีอื่นก็เป็นไปตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดไว้

จากบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการรับประกันสิทธิในของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

### บทสรุป

ระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบแล้ว หากมีการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน มิให้ผู้แทนของประชาชนหรือผู้ใช้อำนาจรัฐบริหารปกครองประเทศตามอำเภอใจในการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคม จึงถือเป็นการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐให้มีความโปร่งใส ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยงานของรัฐใดก็ตามจึงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานของภาครัฐ และถือว่าเป็นประเด็นความท้าทายสำหรับผู้บริหารในปัจจุบัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของบริบทสังคมการเมืองไทย การเกิดขึ้นและรวมตัวของกลุ่มประชาสังคม หรือกลุ่มประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนพัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทำให้ในปัจจุบัน การดำเนินการนโยบายหรือโครงการใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น

## บรรณานุกรม

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ๒๕๔๕, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, สถาบันพระปกเกล้า, นนทบุรี

จักรกฤษณ์ คันธานนท์, ๒๕๕๖, การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ ๑), เข้าถึงจาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๘๔๐> [๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘]

บรรเทาญ จงเจริญประเสริฐ, หลักประชาธิปไตย, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ ๒ วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เข้าถึงจาก <http://institute.constitutionalcourt.or.th/> [๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๘]

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๔๔, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๔๔, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวด สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ

พัชรี สีโรรส และคณะ, ๒๕๔๙, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เรื่องการเปิดให้ประชาชนเจ้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, สหมิตรพรินติ้ง: นนทบุรี

สิทธิโชค เดชภิบาล, ๒๕๕๔, การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณพื้นที่ป่าชายเลน : ศึกษาเฉพาะชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ภาคนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์