



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมในสังคมไทย

นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์
รหัส ๖๐๐๕๑๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมในสังคมไทย

นางสาวดาวน้อย สุทธินิภาพันธุ์^๑

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรม คือหลักการ แบบแผน ระเบียบ ข้อบังคับที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่เป็นปัจจัยย่อยอันส่งผลต่อการสนับสนุนและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติ เป็นกฎระเบียบที่เป็นบรรทัดฐานที่ครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายใต้ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน มีความเป็นสากลไม่เลือกปฏิบัติ โดยจะมีหน้าที่หลักสองประการ คือ ประการที่หนึ่งการกำหนดข้อจำกัดทางกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ปกครอง และประการที่สอง คือการรักษาระเบียบและประสานความสัมพันธ์ในกิจกรรมต่างๆ ของพลเมือง ในด้านของขอบเขตของความหมายในทางกฎหมายที่มีความโต้แย้งกันในด้านเนื้อหา กฎหมายบางประการมักส่งผลขัดแย้งกับหลักการในการปกครอง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการขาดความเข้าใจในด้านการตีความของบทกฎหมาย ดังนั้น ความเชื่อและการยอมรับในหลักนิติธรรม ยังคงเป็นโจทย์ยากสำหรับการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากปัจจัยหลักคือความเชื่อและความไว้วางใจ จึงกล่าวได้ว่า ความแตกต่างด้านบรรทัดฐานของความเชื่อ ย่อมส่งผลกระทบต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมต่าง ๆ ดังนั้น วิธีการที่สำคัญที่จะควบคุมและแก้ไขข้อขัดแย้งต่างๆ คือ การตกลงอย่างเสมอภาคโดยปราศจากอคติและอิทธิพลภายนอกต่างๆ โดยอาศัยการพัฒนาระเบียบข้อบังคับทางกฎหมาย ให้มีความเชื่อมโยงกัน กล่าวได้ว่า แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมมีได้มากมายหลายรูปแบบและวิธีการ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับคุณค่า แนวคิดทัศนคติ และความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของหลักนิติธรรม

คำสำคัญ : หลักนิติธรรม, การมีส่วนร่วม

^๑ ผู้อำนวยการยาสูบ โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

ความนำ

การส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และในการตีความของฝ่ายตุลาการ เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายเชิงปฏิบัติในสิทธิตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการขับเคลื่อนระบอบประชาธิปไตยให้ไปสู่แก่นแท้ของระบอบการเมืองการปกครองที่เป็นของประชาชน ดังนั้น ปัจจัยที่เป็นส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนดังกล่าวคือ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีที่มีต่อหลักการปกครอง กล่าวได้ว่าการสร้างความตระหนักในสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จึงเป็นกลไกสำคัญต่อการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม

ในมิติในทางกฎหมาย หลักนิติธรรม คือหลักการ แบบแผน ระเบียบ ข้อบังคับที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่เป็นปัจจัยย่อยอันส่งผลต่อการสนับสนุนและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติ เป็นกฎระเบียบที่เป็นบรรทัดฐานที่ครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ความเป็นสากลไม่เลือกปฏิบัติ โดยจะมีหน้าที่หลักสองประการ คือ ประการที่หนึ่งการกำหนดข้อจำกัดทางกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ปกครอง และประการที่สอง คือการรักษาระเบียบและประสานความสัมพันธ์ในกิจกรรมต่างๆ ของพลเมือง^๒

“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต (Plato ๔๒๙ - ๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน โดยแนวความคิดเรื่อง THE RULE OF LAW เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNA CARTA) ค.ศ. ๑๒๑๕ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลกโดย

^๒ อุเทน ชัชถุงการสกุล, ๒๕๕๕, หลักนิติธรรมและข้อสังเกตเบื้องต้น, บทความ, เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, หน้า ๙๙.

ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไตซีย์ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด หลักนิติธรรมได้พัฒนาโดยตลอดแต่ประการหนึ่งที่เป็นหัวใจสำคัญคือไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย บทบาทของศาลกระบวนการยุติธรรมในทุก ๆ ขั้นตอนล้วนมีหลักการหรือหัวใจของเรื่องอันเดียวกันทั้งสิ้น คือ ต้องตั้งอยู่ในความถูกต้องและชอบธรรม^๓

นอกจากนี้ ยังมีการพูดถึงหลักนิติธรรมในสังคมไทยอย่างกว้างขวาง มีการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐในหลายๆ กรณีว่าถูกต้องชอบธรรมตามหลักนิติธรรมหรือไม่ จะทำอย่างไรให้ประเทศไทยเป็นสังคมแห่งหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง จึงมีข้อสังเกตว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงของ “หลักนิติธรรม” ตามรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายอย่างไร ขอบเขตการบังคับกว้างแคบเพียงใด และร่วมกันพิจารณาว่าจะเหมาะสมหรือไม่หากเรานำหลักนิติธรรมของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยทั้งหมด หรือเราควรจะร่วมกันค้นหาเจตนารมณ์ในแบบของไทยเอง เพราะหลักนิติธรรมในหลาย ๆ ประเทศก็ได้เหมือนกันเสียทีเดียวแต่มีการดัดแปลงหลักนิติธรรมต้นแบบของประเทศอังกฤษไปบ้างเพื่อให้เข้ากับสภาพสังคมในประเทศของตน^๔

การยึดหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จัดเป็นคัมภีร์สำคัญของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ทั้งหมด โดยพิจารณาได้จากการมีเจตนารมณ์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบอำนาจรัฐ การสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ

ความสำคัญของหลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”^๕ ดังนั้นแล้ว การอ้างไว้ซึ่งความถูกต้องตามหลักนิติธรรมในสังคมย่อมเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามย้อนไปเมื่อครั้งแรกที่ประเทศไทยนำเอา “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีการถกเถียงกันว่ามีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญก็มีการอภิปราย

^๓ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๒๓.

^๔ ฉานินทร์ กรวิเชียร, ๒๕๕๙, *หลักนิติธรรม*, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๑๓.

^๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, ๒๕๕๐, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

ถึงประเด็นนี้เช่นกัน ฝ่ายที่คัดค้านให้เหตุผลว่า เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้วว่าการใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและโดยถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นหลักการที่สามารถสกัดได้จากตัวบทมาตราต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว โดยเสียงส่วนใหญ่ก็ยังให้การสนับสนุนว่าควรมีการบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่า “หลักนิติธรรม” นี้ มีการพูดถึงกันมากอยู่แล้วในสังคม แต่ยังไม่เคยมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงในกฎหมายเลย จึงมักปรากฏอยู่เสมอว่า ได้มีการละเลยและไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การปกครองประเทศเป็นไปตามหลักนิติธรรม เป็นการยืนยันว่าหลักนี้มีอยู่จริง และจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติตามจากบรรดาองค์กรของรัฐทุกประเภท^๖ ซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรม สามารถแบ่งออกเป็นหลักการได้ ๗ ประการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ^๗

^๖ อ่างแล้ว.

^๗ ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๔๖, หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๔๖ เล่มที่ ๒, สถาบันพระปกเกล้า.

หลักการมีส่วนร่วม

นับจากอดีตถึงปัจจุบันการดำเนินงานด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ทำให้ผลลัพธ์จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกระบวนการตัดสินใจหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวรวมถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีประสิทธิภาพจึงนับว่ามีความจำเป็นต่อสังคมไทย

“การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน” การมีส่วนร่วมนั้น หมายถึงการที่ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจจะเกิดขึ้นหรือหมายความว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถตัดสินใจใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนเท่านั้น ปัจจัยสำคัญหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจตามมาไว้ให้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียวซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชนและการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย กิจกรรมและโครงการพัฒนา สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วม ในการแก้ไขปัญหาไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุด และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่สาธารณชนมีความเป็นห่วงกังวล มีความต้องการและมีทัศนคติที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายใน ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นกระบวนการของการพัฒนาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ ความหมายในอีกลักษณะคือ การรับผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการโดยโครงการจะต้องมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน^๔ การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนคติและมีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ปัญหาและ

^๔ จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน”, วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ มกราคม-มิถุนายน ๒๕๕๕ หน้า ๑๒๖.

^๕ ปารีชาติ วลัยเสถียร และคณะ, กระบวนการพัฒนาและเทคนิคการทำงานของนักพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.), หน้า ๑๕

ความต้องการของประชาชนจึงจะได้รับการตอบสนองด้วยการ มีส่วนร่วมและเป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น^{๑๐}

จุดมุ่งหมายของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้ สาธารณชน แสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับประชาชน

สำหรับกระบวนการมีส่วนร่วม (process of participatory democracy) สามารถจัดแบ่งขั้นตอนได้ ๔ ขั้นตอน ดังนี้^{๑๑}

๑. ขั้นที่ ๑ มีส่วนร่วมในการวางแผน ประกอบด้วยการรับรู้การเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ การวางแผน และร่วมวางแผนกิจกรรม
๒. ขั้นที่ ๒ มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ/ดำเนินการ และการตัดสินใจ
๓. ขั้นที่ ๓ มีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์หรือผลของกิจกรรม
๔. ขั้นที่ ๔ มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการกิจกรรมต่าง ๆ

^{๑๐} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕, หน้า ๑๐.

^{๑๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฉวีลวดี บุรกีล , เรื่องเดิม, หน้า ๓๒ - ๓๓.

ปัญหา

หลักนิติธรรมเป็นหลักที่มีความเป็นนามธรรม ไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจสามารถหยิบยกเอาหลักนิติธรรมมาใช้เพื่อประโยชน์ของตนเอง นอกจากนี้ยังรวมถึงความโปร่งใส การทุจริตที่เป็นผลมาจากปัญหาการไม่ให้ความสำคัญและการเคารพหลักนิติธรรม อีกนัยหนึ่งคือความคาดหวังของประชาชนที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่น เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปถึงความศรัทธาต่อกฎหมายภายใต้ความเป็นธรรม แต่ทั้งนี้ หากมีความแน่นอนชัดเจน สามารถสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นได้ในสังคมย่อมส่งผลดีและเกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่าย ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีความเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ปัญหาที่มีมาโดยตลอดของประชาชนคือ ขอบเขตของความหมายในทางกฎหมายที่มีความโต้แย้งกันในด้านเนื้อหา กฎหมายบางประการมักส่งผลขัดแย้งกับหลักการในการปกครอง ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน จากการขาดความเข้าใจในด้านการตีความของบทกฎหมาย ตลอดจนความหวาดกลัวต่อความผิดในข้อบัญญัติกฎหมายที่ขัดแย้งกับหลักนิติธรรม เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การให้ข้อมูล และตัดสินใจเรื่องต่างๆ ร่วมกัน เพื่อให้เกิดข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งในแง่เนื้อหากลับละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ห้ามมิให้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในที่สาธารณะ กรณีดังกล่าวนอกจากจะส่งผลต่อความเข้าใจของประชาชนแล้ว ประชาชนยังขาดความศรัทธา ความเชื่อมั่น และความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยึดติดที่ตัวบุคคล ไม่เคารพความถูกต้องและข้อกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลให้ประชาธิปไตยอ่อนแอ แม้ว่าจะมีการผลักดันมาโดยตลอดด้านการส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อหลักการประชาธิปไตย ให้เกิดความรู้สึกหวงแหนต่อความเป็นประชาธิปไตย รู้จักเคารพกฎหมาย เคารพสิทธิและเสรีภาพของตนเองและผู้อื่น เพื่อให้วัฒนธรรมทางการเมืองเกิดการพัฒนาและสร้างเกราะป้องกันความแตกแยกในสังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมก็ตาม แต่ด้วยวัฒนธรรมและความเชื่อเดิมที่ถูกบ่มเพาะมาตั้งแต่อดีตของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีทัศนคติด้านลบเกี่ยวกับความเป็นธรรมและการใช้อำนาจ ต้องอาศัยเวลาที่จะแสดงให้ประชาชนเห็นว่าสภาพของระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีความศักดิ์สิทธิ์ตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

ความเชื่อและการยอมรับในหลักนิติธรรม ยังคงเป็นโจทย์ยากสำหรับการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เนื่องจากปัจจัยหลักคือความเชื่อและความไว้วางใจ จึงกล่าวได้ว่า ความแตกต่างด้านบรรทัดฐานของความเชื่อ ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้มีส่วนร่วม

ต่างๆ ดังนั้นวิธีการที่สำคัญที่จะควบคุมและแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ คือ การตกลงอย่างเสมอภาคโดยปราศจากอคติและอิทธิพลภายนอกต่าง ๆ โดยอาศัยการพัฒนาระเบียบข้อบังคับทางกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงกัน กล่าวได้ว่า แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมมีได้มากมายหลายรูปแบบและวิธีการ ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญขึ้นอยู่กับคุณค่า แนวคิด ทักษะคติ และความเข้าใจในความหมายและขอบเขตของหลักนิติธรรม

ด้วยเหตุนี้หากต้องการให้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเจริญขึ้นในสังคมไทย รัฐต้องส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับกลางหรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษาตั้งแต่ระดับต้นจนถึงระดับมหาวิทยาลัย ต้องส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อหลักการประชาธิปไตย^{๑๒}

^{๑๒} สำนักวิชาการ, ๒๕๕๙, วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://www.parliament.go.th/library>, เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์, หน้า ๗.

สรุป

หลักนิติธรรม คือหลักการ แบบแผน ระเบียบ ข้อบังคับที่อยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่เป็นปัจจัยย่อยอันส่งผลต่อการสนับสนุนและการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศชาติ เป็นกฎระเบียบที่เป็นบรรทัดฐานที่ครอบคลุมการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้ความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ความเป็นสากลไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่ง“หลักนิติธรรม” คือ หัวใจในการใช้อำนาจของรัฐภายใต้กรอบของกฎหมาย รัฐต้องส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อหลักการประชาธิปไตย เพื่อลบล้างความเชื่อเดิมที่ถูกบ่มเพาะมาตั้งแต่อดีตของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีทัศนคติด้านลบเกี่ยวกับความเป็นธรรมและการใช้อำนาจ ต้องอาศัยเวลาที่จะแสดงให้ประชาชนเห็นว่าสภาพของระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีความศักดิ์สิทธิ์ตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

ปัญหาใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบันคือ รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับใดได้บ้าง และประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่ได้รับโอกาสมากน้อยเพียงใด แม้จะมีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชน หรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและจัดทำมาตรการป้องกัน แก้ไขปัญหาและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการ กิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และการติดตาม ตรวจสอบ (Monitoring) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หรือความคิดเห็นของประชาชนไม่มีอิทธิพลอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จัดอยู่ในระดับต่ำ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรอธิบายกับสาธารณชนถึงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความคาดหวังที่เกินจริง รวมถึงเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการ พัฒนานั้น ๆ จากการที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสสังคมเชิงนโยบายเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ปัจจุบันภาครัฐจึงใส่ใจภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับชั้นการสร้างความร่วมมือ หรือการร่วมตัดสินใจ โดยมีกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์รองรับอย่างเหมาะสม

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานทางการเมืองของประชาชนเป็นกลไกหนึ่งของการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๗๘ ดังนี้

“รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของหลักนิติธรรม ที่การใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองไว้ และประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงได้โดยสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลและมีส่วนสร้างประชาธิปไตยในประเทศให้ยั่งยืน การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน การจะปฏิรูปการเมืองจึงต้องเริ่มจากการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ^{๑๓}

^{๑๓} ถวิลวดี บุรีกุล, “การมีส่วนร่วมของประชาชน ๒๔๘๙ - ๒๕๔๙” ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปีแห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

ข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วม

๑. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่การตัดสินใจโดยผู้บังคับการตัดสินใจจะเกิดขึ้น
๒. กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน
๓. กระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและเหมาะสมในทุกขั้นตอน
๔. การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจนั้น ๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและเหมาะสม
๕. กระบวนการมีส่วนร่วมควรประกอบด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน
๖. กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้และการสื่อสารที่ใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นแบบสองทาง
๗. ข้อเสนอแนะ และบทสรุปที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องชัดเจน และเปิดเผยสามารถติดตามและตรวจสอบได้ว่าข้อเสนอแนะเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายและหากข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องมีคำอธิบายที่เหมาะสมจากผู้บังคับการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีคุณค่าหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จนั้นประชาชนต้องมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดการทรัพยากรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริงเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีอย่างถ่องแท้แล้วก็สามารถสร้างเกณฑ์การประเมินโดยยึดปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นพื้นฐานและสามารถที่จะประเมินผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปได้

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “**หลักนิติธรรม**”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๙, **หลักนิติธรรม**, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล, **การมีส่วนร่วมของประชาชน ๒๔๘๙ - ๒๕๔๙** ใน การเมืองการปกครองไทยในรอบ ๖๐ ปีแห่งการครองสิริราชสมบัติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว, นรนิติ เศรษฐบุตร (บรรณาธิการ), นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ถวิลวดี บุรีกุล, ๒๕๔๖, **หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**.วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๔๖ เล่มที่ ๒, สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดทั่วไป เรื่อง ๑. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**, ๒๕๕๐, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และ ราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักวิชาการ, ๒๕๕๙, **วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย**, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <http://www.parliament.go.th/library>, เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์
- อุเทน ชัชตฤงคารสกุล, ๒๕๕๕, **หลักนิติธรรมและข้อสังเกตเบื้องต้น**, บทความ, เชียงราย: มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.