



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตรากฎหมายที่เป็นนิติธรรม

จัดทำโดย รศ.นพ.สรณ บุญไชยพยกุล
รหัส ๔๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย
รุ่นที่ ๕
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตรากฎหมายที่เป็นนิติธรรม

รศ.นพ.สรณ บุญใบชัยพฤกษ์¹

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคำทั้งสองถูกระบุเป็นคำสำคัญอย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นการเน้นให้เห็นว่า ผู้ใช้อำนาจปกครองทั้งสามอำนาจ รวมถึงองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น ล้วนแล้วแต่ต้องกระทำการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมด้วยกันทั้งสิ้น การตรากฎหมายเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐสภา ซึ่งการตรากฎหมายจะต้องทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติต่อประชาชนเหมือนกันหมดทุกคนทุกภาคส่วน และจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมาย จึงจะทำให้จุดมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสัมฤทธิ์ผล

บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอความหมาย สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ความหมายระดับต่างๆของการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นพลเมืองในสังคม รวมทั้งเงื่อนไขและปัญหาของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย การคำนึงถึงหลักนิติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมายจะต้องอยู่บนพื้นฐานว่า คนไทยทุกคนมี “ความเป็นพลเมือง” ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ สามารถปกครองตนเองได้ รับผิดชอบต่อหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ต่อสังคม อีกทั้งดำรงตนเป็นประโยชน์ ต่อสังคม ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ

คำสำคัญ หลักนิติธรรม, การตรากฎหมาย, ระบอบประชาธิปไตย, การมีส่วนร่วมของประชาชน

¹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

บทนำ

สังคมไทยในปัจจุบันเกิดปัญหาความขัดแย้งและแบ่งแยกมากมายในหลาย ๆ ด้าน แม้ว่าสังคมจะมีกลไกความร่วมมือปรับเปลี่ยนและแก้ไขเพื่อให้กลไกทางการเมืองดำเนินไปอย่างราบรื่น แต่บางครั้งบางกรณีปัญหาหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากตั้งแต่ต้นทาง กล่าวคือมีความไม่เข้าใจและไม่ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ขบวนการการตรากฎหมาย ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการใช้อำนาจรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้คำนึงถึงหลักนิติธรรม อาจจะเป็นปัจจัยพื้นฐานของความแตกแยกเหล่านี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในมาตรา 3 วรรค 2 ได้เขียนคำว่า "นิติธรรม" ไว้อย่างชัดเจนว่า "การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม " ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นการเน้นให้เห็นว่า ผู้ใช้อำนาจปกครองทั้งสามอำนาจ รวมถึงองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นล้วนแล้วแต่ต้องกระทำการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมด้วยกันทั้งสิ้น

นอกจากนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญในมาตรา 77 วรรค 2 ได้ระบุว่า "ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป" ซึ่งเป็นการยืนยันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำให้กฎหมายนั้นเป็นนิติธรรม

๑.หลักนิติธรรม (Rule of Law)

พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายหลักนิติธรรมที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน”

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดของชาวตะวันตกนั้น มีรากเหง้ามาแต่ครั้งสมัยกรีกโบราณ จากข้อถกเถียงสำคัญที่ว่า การปกครองที่ดีนั้นควรจะเป็นการปกครองด้วยสิ่งใด ระหว่างกฎหมายที่ดีที่สุด กับ สัตบุรุษ (คนดี) โดยอริสโตเติล (Aristotle)² ได้สรุปว่า กฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในระบอบการเมือง และจากข้อสรุปของอริสโตเติลก็ได้มีการพัฒนาไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ในอีกหลายพันปีถัดมา ว่าการปกครองที่ดีนั้นควรจะต้องให้ กฎหมายอยู่สูงสุด (supremacy of law) และทุก ๆ คนต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ แม้ตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองจะมีอำนาจอันชอบธรรมในการออกและบังคับใช้กฎหมาย แต่ตัวผู้ปกครองหรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่พวกเขาออก และบังคับใช้ด้วยเฉกเช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่น ๆ ในรัฐ เพื่อที่จะทำให้การเมืองนั้นวางอยู่บนรากฐานของกฎหมาย และรัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่จำกัด (limited government) โดยตัวกฎหมายเป็นสำคัญ

คำว่าหลักนิติธรรม³นั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ที่พัฒนาเป็นรูปธรรมปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ.๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี (common law) ของพวกแองโกลแซกซอน (อังกฤษ) และความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ ๑๗ ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยามระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่ชัด แนวความคิดเรื่อง The Rule of Law ที่ของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Alberl Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ ในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียมหาราชินีนาถ ไดซี่ ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับ โดยกล่าวว่า The Rule of Law มีความสำคัญ ๓ ประการ คือ

² Aristotle (๑๙๙๕). Politics. Oxford: Oxford University Press

³ อาทิตยาพันธ์ พันธุ์ขมพู ,๒๕๕๗ ,ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ,นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการไม่ชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือ มีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้ กฎหมายของแผ่นดิน และอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการสุดท้าย รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่ที่มาแห่งกฎหมายแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมรับบังคับให้

หลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 17 เนื่องมาด้วยสภาพบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ในอังกฤษ จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีระดับของการอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับตัวปัจเจกบุคคล (methodological individualism) กล่าวคือ มุ่งเน้นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอันเป็นผลมาจากความสูงสุดของกฎหมายมากกว่าตัวรัฐ นั่นก็เพราะสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีกฎหมายประกันนั้นก็ไม้อาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพ ในทางกลับกันกฎหมายหากไม่ประกันซึ่งเสรีภาพแล้ว พลเมืองในรัฐก็จะมีสภาพตกเป็นทาส หรือ เบียดเบียนของผู้ปกครอง ซึ่งจะไม่สามารถทำให้คนทุกคนในรัฐซึ่งรวมถึงตัวผู้ปกครองด้วยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างแท้จริง เพียงแต่การประกันสิทธิ เสรีภาพ ของแนวคิดนิติธรรมนี้จะไม่มีการจัดระบบ โครงสร้างผ่านการจัดวางลำดับชั้นของกฎหมายที่เคร่งครัด เพื่อจำกัดอำนาจรัฐเหมือนกับแนวคิดนิติรัฐ หากแต่กระทำผ่านจารีต ประเพณีที่ยึดถือต่อๆ กันมา โดยมีเป้าประสงค์สำคัญ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ มากกว่าการพยายามจำกัดอำนาจรัฐด้วยการวาง โครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันทางการเมืองนั่นเอง

๒. ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม⁴

หลักนิติธรรม หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายความรวมถึง การตราหรือบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และ กระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่ง รัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็ น รัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แตศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ

๓.สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๓.๑ กฎหมายต้อง ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

หมายความว่ากฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือกับคนใดคนหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง หลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือการตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใด ได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิด บุคคลนั้น ๆ ก็จะมี ความผิดและได้รับโทษ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคล ในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ที่กล่าวว่ากฎหมายต้อง ใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า แม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งก็ยังสามารถใช้ได้ หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้นๆอาชีพหรือวิชาชีพนั้นๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อม ใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัยย่อม ใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่มในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้อง ใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจ ใช้อำนาจออกกฎหมาย มุ่งหมายกลั่นแกล้ง ทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็น

⁴ กาชัย จงจักรพันธ์ , http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf , ๒ มีนาคม ๒๕๖๐.

เครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรมไม่มีผลบังคับใช้

๓.๒. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

หากในขณะกระทำการใดๆไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้ และในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใดๆเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมัน ที่ว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิดไม่มีโทษ ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติ การบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่เป็นความผิดก็ดี จากที่เคยมีโทษหนักเป็นโทษเบาลงก็ดี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้

๓.๓ ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้ต้องหาหรือจำเลย จะต้องถูกพิจารณาอย่างขาวสะอาด หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลย ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับ โอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การ ปิด โอกาส ปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้ หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐ รวบรัด ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด โดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย

บทบัญญัติมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม ไม่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการนำพยานมาสืบพิสูจน์ต่อสู้คดีเลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรมไม่มีผลใช้บังคับ แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะถูบบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะหลักนิติธรรมมีค่าเหนือกว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นตัวกฎหมายสูงสุด

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ย่อมมีผลเป็นการห้ามมิให้กฎหมายมีบทสันนิษฐานเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดในข้อเท็จจริงหรือบทสันนิษฐานเด็ดขาดในความผิด เพราะบทสันนิษฐานเด็ดขาดดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถนำสืบพิสูจน์โต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้เลย จึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับ

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจะมีบทสันนิษฐานข้อเท็จจริงไว้ก่อน หรือ มีบทสันนิษฐานความผิดไว้ก่อนไม่ได้ เพราะบทสันนิษฐานไว้ก่อนดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานหลักฐานเข้าสืบพิสูจน์โต้แย้งบทสันนิษฐานไว้ก่อนได้ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะถูกจำกัดหรือถูกลิดรอนสิทธิบางประการในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีความไม่ได้ ตราบเท่าที่การถูกจำกัดและลิดรอนสิทธินั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีเหตุผลและสมควรแก่เหตุ แต่การจำกัดหรือลิดรอนสิทธินั้นจะต้องไม่มีลักษณะเดียวกับผู้กระทำความผิดที่ศาลได้มีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดแล้ว อาทิไม่สามารถจะนำผู้ต้องหาหรือจำเลยไปจำคุกเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับโทษจำคุกเด็ดขาดโดยคำพิพากษาของศาลแล้ว เป็นต้น

๓.๔ หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมาก และเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งหลาย โดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลการมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางอย่างแท้จริง ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง และนอกจากนั้นแล้วผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ในการปฏิบัติหน้าที่

หลักนิติธรรมในข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ กฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยหลักอินทภาษที่วางหลักธรรมในการดำรงตน และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลการที่จะต้องพิจารณาตัดสินรคดีด้วยความเที่ยงธรรมปราศจากความลำเอียง เข้าข้างฝ่ายใดอันเกิดจากอคติ

๓.๕ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามกฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบ และไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแท้

๓.๖ กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ภายใต้สังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตนเพื่อกระทำการใดๆ อันไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตพัฒนาให้เท่าทันกับสถานการณ์ด้วยเช่นกัน กฎหมายที่อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้วสามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้สิ่งที่จะกระทำในอนาคตซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะเท่ากับผู้กระทำการนั้นอยู่เหนือกฎหมาย

๔. การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ดังนั้นคำว่า การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ พูดอีกทางหนึ่งก็คือ “ไม่ด้านก็ถือว่าร่วม” และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วม ของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความ ต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม หรือ การเมือง หรือการดำเนินการร่วม

กันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติมหาชน ไม่ว่าจะผ่านทางตรงหรือ ทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุง สถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁵

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการ ที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นกรมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน⁶

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อ กิจกรรมส่วนรวม⁷

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหาร เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีक्षा ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน⁸

ปัทมา สุปก่าปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และ

⁵ เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, กรุงเทพฯ : กอง แผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐ , หน้า ๑.

⁶ เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี, ขอนแก่น , โรงพิมพ์ศิริภรณ์ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑, หน้า ๓.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล,ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), กรุงเทพฯ : สถาบัน พระปกเกล้า, ๒๕๔๘, หน้า ๑๕.

⁸ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพลส, ๒๕๕๕.

รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจทั้งในขั้นตอนการริเริ่ม นโยบาย การจัดทำแผนงาน หรือ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และ ประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น^๑

^๑ บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๔, หน้า ๑๘.

๕.ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁰

๕.๑ เป็นการสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

๕.๒ ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้นอาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ในระยะยาว เกิดความล่าช้า และเกิดความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

๕.๓ มีคุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

๕.๔ สามารถนำไปปฏิบัติได้ง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้นพวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังสามารถเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

๕.๕ ช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้น โครงการ ช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

๕.๖ คงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรม โดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

¹⁰ เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่า โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒน ศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี, ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑, หน้า ๒๑-๒๕.

๕.๗ สามารถคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชน ในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

๕.๘ ร่วมพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้ง ในส่วนของเนื้อหา โครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

๖.เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน¹¹

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี ๓ ประการ คือ

๖.๑ การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ

๖.๒ ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน

๖.๓ ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการ พัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

๗.ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน¹²

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกตคือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ

¹¹ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, พิมพ์ ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒, หน้า ๑๖.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), กรุงเทพฯ : สถาบัน พระปกเกล้า, ๒๕๕๘, หน้า ๒๙-๓๐.

จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใดจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

๗.๑ ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ

๗.๒ ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดี ข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือ การเปิดเว็บไซต์ให้ข้อมูลและการบรรยาย และเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

๗.๓ ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่างๆ เช่น การจัดประชุม การจัด สัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

๗.๔ ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกัน ในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน และมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้ กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อินจันตูลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

๗.๕ ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๗.๖ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติ และการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึง โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับ ให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

๘. ปัญหาที่เป็นอุปสรรคของการมีส่วนร่วม¹³

การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถือว่าเป็นของใหม่ เพิ่งจะบัญญัติขึ้น ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการคาดหวังถึงปัญหาหรืออุปสรรคจะอันจะเกิดขึ้นดังต่อไปนี้

๘.๑ เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนยังขาดการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิด และความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

๘.๒ โครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบาย ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ

๘.๓ การขาดแคลนผู้มีทักษะในการใช้เครื่องมือสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

๘.๔ ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมการเมืองและความพร้อมของประชาชน

๘.๕ ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ จะเป็นหน้าที่รัฐบาล กฤษฎีกา หรือ รัฐสภา ในการทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๘.๖ การไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ที่จะบอกให้ทราบว่าประชาชนมีส่วนร่วมแล้วหรือยัง หรือ หน่วยงานของรัฐเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานให้ดีขึ้นได้เพราะไม่มีมาตรฐานในการทำงานที่ชัดเจน

บทสรุป

¹³ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐, พิมพ์ ครั้งที่๑, กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒, หน้า ๙๙-๑๐๓.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรากฎหมายตามหลักหลักนิติธรรมในสังคมไทย ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน การมีส่วนร่วมเป็นการสร้างฉันทามติ ทำให้กระบวนการการตรากฎหมายถูกต้อง ชอบธรรม ใช้ต้นทุนและเวลาน้อยลง อีกทั้งเป็นการพัฒนาภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของความสมัครใจ ความเท่าเทียมในการเข้าถึง และความสามารถของประชาชน และการมีส่วนร่วมก็มีระดับขั้นตอนตั้งแต่การให้ข้อมูลข้างเดียว การมีการสื่อสารสองทาง เช่นเปิดเว็บไซต์ การทำแบบสอบถาม จนไปถึงการวางแผนร่วมกันเป็นโครงการ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมยังเป็นของใหม่ซึ่งอาจจะมีปัญหาและอุปสรรค รัฐจะต้องส่งเสริมและคุ้มครองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อให้การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยรัฐจะต้องมีมาตรการและวิธีการที่ชัดเจนเพื่อแสดงให้เห็นการเคารพและยอมรับในสิทธิความเป็นพลเมืองนี้

หลักนิติธรรมอาจเป็นสิ่งที่ปฏิบัติแล้วในสังคมและอยู่ในบริบทต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากล หรือแม้กระทั่งเป็นแนวการดำเนินชีวิตอยู่ในชุมชนขนาดเล็ก หลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งที่ทุกคนในแต่ละสังคมเป็นเจ้าของและมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ โดยให้ออกาสประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดปัญหาความต้องการของตนเองอย่างแท้จริง สามารถกำหนดการดำรงชีวิตได้ด้วยตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี และสามารถพัฒนาศักยภาพของประชาชนและชุมชนในด้านภูมิปัญญา ทักษะ ความรู้ ความสามารถ และการจัดการและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกได้ ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างมีอิสระภายใต้ “หลักนิติธรรม”

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

หนังสือ

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการ จัดหางาน. กรุงเทพฯ : กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๕๐.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี. ขอนแก่น : โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๑.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘.

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ :

ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ : ธรรมดา เพลส, ๒๕๔๕.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. รายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๔.

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๒.

วิทยานิพนธ์

อาทิตยาพันธ์ พันธุ์ชมพู, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๗.

บทความ

เรณูมาศ รักษาแก้ว. “การมีส่วนร่วมของประชาชน” สถาบันพระปกเกล้า (มิถุนายน ๒๕๕๓).

เว็บไซต์

Pralong Krutnoi. “การมีส่วนร่วมของประชาชน” [Online]. <https://www.gotoknow.org/posts/452583>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐).

กำชัย จงจักรพันธ์. “หลักนิติธรรม” [Online]. http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๐).

ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ. “หลักนิติธรรมกับการมีส่วนร่วม” [Online]. <http://www.bangkokbiznews.com/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐).