

# สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เจนณรงค์ ผานคำ<sup>1</sup>, ปิยลักษณ์ โพธิ์วรรณ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

<sup>2</sup>สาขาวิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

E-mail: <sup>1</sup>jennarong.41jen@gmail.com, <sup>2</sup>noksoda@gmail.com

วันที่รับบทความ: 20 เมษายน 2564

วันที่รับบทความ: 1 มีนาคม 2565

วันที่รับบทความ: 11 เมษายน

## บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการวิจัยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบายลักษณะของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาแนวทางการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ผลการวิจัยพบว่า พัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีการยกประเด็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาประกอบร่างรัฐธรรมนูญเสมอ แสดงให้เห็นถึงการผลักดันให้ประชาชนมีการพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญทุกฉบับยังมีความสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยสากล ด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างพื้นฐานให้ประชาชนเกิดกลไกในการรักษาสิทธิและเสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสาร ข้อมูลของราชการ เพิ่มเติม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มเติมสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินงานต่าง ๆ ผลกระทบที่เกิดขึ้น คือพัฒนาการความเข้าใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตย รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้านแนวทางการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการเพิ่มเติมในขอบเขตของด้านความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพในส่วนต่าง ๆ เพื่อความสมบูรณ์ตามหลักประชาธิปไตย บริบทของรัฐบาลหรือนิติบัญญัติ ควรร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และบริบทของภาคประชาชนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของตนเองระหว่างประชาชนด้วยกัน

**คำสำคัญ:** สิทธิ เสรีภาพ รัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

# The Rights, Liberty and Participation of The People in Local Government According to The Constitution of The Kingdom of Thailand

Jannarong Pankom<sup>1</sup>, Piyalak Phothiswan<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Political Science, Department of Political Science, Rajabhat Mahasarakham University

<sup>2</sup>Political Science, Department of Political Science, Rajabhat Mahasarakham University

E-mail: <sup>1</sup>jennarong.41jen@gmail.com, <sup>2</sup>noksoda@gmail.com

*Received: April 20, 2021*

*Revised: March 1, 2022*

*Accepted: April 11, 2022*

## Abstract

The purposes of the current study are to study the progress of rights, liberties, and participation of people in local administration organizations, to describe the characteristics of rights, liberties, and participation of people in local administration organizations, and to introduce a guideline for protecting rights, liberties, and participation of peoples in local administration organization based on the constitution of Kingdom of Thailand. The results are as follows. Regarding the development of rights, liberties, and participation of people in local administration organizations based on the constitutions of the Kingdom of Thailand in 1997, 2007, and 2017, it was found that rights and liberties are always considered a core principle of Thai democracy. It shows the attempts to develop the government system of Thailand following the principles of universal democracy. In terms of characteristics of rights, liberties, and participation of people in local administration organizations, it was found that the 1997 constitution focuses on constructing the knowledge of rights and liberties for the people; meanwhile, the 2007 constitution emphasizes the rights to know the people. This widens people's rights to know the information of government units. Moreover, the 2007 constitution also issues personal information that labels individual information directly and indirectly. Lastly, the 2017 constitution widens the rights to know, stating that people have the right to know the information of the government units before any actions are taken. It leads to the development of democracy in Thailand as it empowers the people and emphasizes the balance of authority. In terms of the introduction of the principle to protect rights, liberties, and participation of peoples in local administration organization, it was suggested that equality, rights, and liberties of an individual, rights

to access the justice system, liberty to engage an occupation, freedom of speech of people and mass media, rights in appealing, liberties in gathering, and community rights should be promoted. Moreover, in terms of legislation, the constitution that emphasizes the rights and liberties of people should be written. The roles of the local administration organizations are to suggest the scope of the legislative approach appropriate for local areas and to support the participation of local people in the legislative processes. Lastly, people should also promote participation among the people themselves.

**Keywords:** Rights, liberties, constitution, local government organizations

## บทนำ

แม้ว่าที่ผ่านมา ประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพจะได้รับการบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญไทยหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีการบัญญัติในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จนถึงปี พ.ศ. 2540 มีการตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง จึงได้เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการลดการผูกขาดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน และส่งเสริมการกระจายอำนาจเป็นการสร้างมิติใหม่ให้กับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ แต่ในขณะเดียวกันก็นำไปสู่การถกเถียง โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่ถูกกระทบจากนโยบายของรัฐและสิทธิของชุมชนในการดูแลทรัพยากรของตนเอง ตลอดจนการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสิทธิของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่ได้รับการคุ้มครองจริงตามกฎหมาย ไม่สามารถนำมาใช้ได้จริง (บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2558:58) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักดังกล่าว ผู้วิจัยจึงต้องการที่จะศึกษาสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยดำเนินการศึกษาพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2560 และสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่ประสบ



ผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยโดยศึกษาแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยองค์กรของรัฐ โดยมุ่งเน้นการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้เห็นประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญไทยที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในหลาย ๆ ด้าน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. เพื่อศึกษาลักษณะของสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2560 เรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญไทย
2. ขอบเขตด้านประชากร กลุ่มตัวแทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน กลุ่มตัวแทนผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน กลุ่มตัวแทนประชาชน จำนวน 12 คน

### กรอบวิธีการศึกษา

จากการศึกษาเอกสารตำราเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540, พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560) มุ่งศึกษาถึงประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญไทย รวมทั้งศึกษาพัฒนาการด้านสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการศึกษาความสอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในทางสากล เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เน้นการศึกษาเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยในส่วนของหลักการภาพใหญ่ (โครงสร้าง) นั้น รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีความแตกต่างกัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 กำหนดองค์กรผู้ริเริ่มยุติการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญไว้เพียงสององค์กร รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 และ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2560 นั้น ได้ขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติได้อีกทางหนึ่งประเด็นเสียงสนับสนุนยุติ ประเด็นรูปแบบกฎหมายเพื่อการเสนอญัตติ และประเด็นองค์กรผู้รับผิดชอบในการพิจารณา มีความเหมือนกัน ส่วนประเด็นการประชามติพบว่ามีความแตกต่างกันกรณีเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้มีกระบวนการประชามติเชิงบังคับในบางประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการประกาศใช้ ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงกระบวนการด้านการมีส่วนร่วมและสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระดับนานาชาติ พบว่า การแก้ไขปัญหาการมีส่วนร่วมในประเทศต่าง ๆ ยังคงยึดหลักการผลักดันเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามสิทธิเสรีภาพที่ได้ระบุไว้ในหลักประชาธิปไตย โดยใช้กลไกด้านกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันนี้

## แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้ รัฐธรรมนูญเป็นข้อตกลงของสังคม แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รัฐธรรมนูญแบบเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษรกับรัฐธรรมนูญประเภทเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร โดยความหมายของรัฐธรรมนูญในภาพรวมนั้น หมายถึง รูปแบบกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับของรัฐ เป็นกรอบที่กำกับอำนาจต่างๆของสังคม รัฐธรรมนูญมีความสำคัญ ในแง่ของการเป็นกติกาสังคมที่คนในสังคม ต้องยอมรับ และปฏิบัติตาม

ในการวิจัย นี้จะกล่าวถึงแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ คือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและผลักดันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้นตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีเจตนารมณ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่

ปรับเปลี่ยน สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกัน ก็มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ด้วยเหตุผลของความมั่นคงของรัฐ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามหลักการประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบให้ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคกัน (คณิน บัญสุวรรณ, 2551:33) สิทธิและเสรีภาพของพลเมืองไทย มีดังนี้ 1. สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย 2. สิทธิในครอบครัวและความเป็นอยู่ส่วนตัว 3. เสรีภาพในเคหสถาน 4. เสรีภาพในการเดินทาง และเลือกถิ่นที่อยู่ 5. เสรีภาพในการสื่อสาร 6. เสรีภาพในการถือศาสนา 7. สิทธิในการไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน 8. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น 9. เสรีภาพในทางวิชาการ 10. เสรีภาพในการชุมนุม 11. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม 12. เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง 13. สิทธิต่อต้านการยึดอำนาจ 14. สิทธิในทรัพย์สิน 15. เสรีภาพในการประกอบอาชีพ 16. สิทธิในการได้รับการศึกษา 17. สิทธิที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุข 18. สิทธิในการมีส่วนร่วมคุ้มครองสิ่งแวดล้อม 19. สิทธิในฐานะเป็นผู้บริโภค 20. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 21. สิทธิเกี่ยวกับการกระทำทางการปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2543:12)

## วิธีการวิจัย

1. ขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยดำเนินการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ แล้วนำข้อมูลทั้งหมดมาศึกษาอย่างเป็นระบบ

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 คน

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลตามแนวคำถามในการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น โดยใช้เทคนิคการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structure Interview หรือ SSI)

4. ขั้นตอนในการเก็บรวบรวมข้อมูล

4.1 ผู้วิจัยได้ทำการขออนุมัติจริยธรรมการวิจัยจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม และได้นำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการลงเก็บข้อมูลภาคสนาม

4.2 ผู้วิจัยนำหนังสือจากข้อ 1 และเค้าโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คำชี้แจงเพื่ออธิบายการวิจัยแก่กลุ่มเป้าหมาย จากนั้น ผู้วิจัยจึงลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล วิจัย ตามแนวทางการสัมภาษณ์

4.3 หลังการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง มีการถอดเทปบันทึกเสียงเพื่อ ทบทวนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เพื่อค้นหาข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์

5. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะทำการถอดเทป สรุปข้อมูลจากการจดบันทึกภาค สนาม ให้รหัสของข้อมูล (Coding) เพื่อจัดระบบของหัวข้อ (Topic categories) จำแนก หมวดหมู่ของข้อมูล (Theme cluster) และสร้างข้อสรุปที่เป็นลักษณะร่วมและแตกต่าง ของข้อมูลชุดนั้นจนกระทั่งได้แก่นของข้อมูล (Core category) ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบนั้นมี 2 วิธี คือ การเปรียบเทียบ (Making comparison) และการตั้งคำถาม (Asking questions) ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะนำบันทึกและโครงร่างความสัมพันธ์ที่ใช้วิเคราะห์ ควบคู่ไปกับการให้รหัสข้อมูล

## ผลการวิจัย

1. ข้อมูลพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญสัมพันธ์กับบทบาท อำนาจของสถาบันการเมืองภายในรัฐหนึ่ง ๆ และเป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐ โดยในทัศนะของ แอนดรูว์ เฮย์วูด (Andrew Heywood) (อ้างถึงในบัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2558:12) ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญ หมายถึง ชุดของกฎเกณฑ์ ทั้งที่ถูกเขียนเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ไม่ถูกเขียน เป็นลายลักษณ์อักษร ทำหน้าที่ วางรากฐานของหน้าที่ อำนาจและกลไกต่าง ๆ ของสถาบัน การปกครอง และฮิลแลร์ บาร์เน็ต (Hilaire Barnett) (อ้างถึงใน บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, 2558:13) เห็นว่าในความหมาย อย่างกว้าง ๆ ธรรมนูญ (constitution) เป็นชุดของกฎ เกณฑ์ที่กำกับปกครององค์กร แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการปกครอง ประเทศในฐานะเป็นระเบียบ กฎเกณฑ์ และการปกครองของประเทศ ดังนั้น หากประเทศ จะมีการกำหนดให้สิทธิเสรีภาพต่อประชาชนในลักษณะใด สิทธิเสรีภาพที่ระบุไว้ใน รัฐธรรมนูญของประเทศนั้นย่อมมีผลโดยตรงต่อการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น ๆ เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีการระบุถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญที่มีการเพิ่มเติมเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เด่นชัดนั้นมี 3 ฉบับ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2548 เป็นจุดเริ่มต้นของการปรับปรุงเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพมากขึ้น เป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย และแนวทางการปฏิบัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยึดหลักเพื่อให้ประชาชน ได้รับการคุ้มครองส่งเสริมการขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนและลดการผูกขาดอำนาจรัฐ รวมทั้งการเพิ่มอำนาจให้กับประชาชนเพื่อการตรวจสอบการเมือง และผลักดันให้องค์กรตรวจสอบมีความเข้มแข็งมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีพัฒนาการการกระจายอำนาจและการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะและการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารจัดการรวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น สิ่งสำคัญที่สุดคือ การสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีพัฒนาการในการบริหารงานของตนเอง โดยส่งเสริมความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสะดวกและสามารถบริหารงานได้ตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นเอง

จะเห็นได้ว่า มีการหยิบยกประเด็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาประกอบร่างรัฐธรรมนูญเสมอ แสดงให้เห็นถึงความพยายาม ที่จะผลักดันให้ประชาชน และมีการพัฒนาตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถึงเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด

ด้านหลักการประชาธิปไตยมีความสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการระบุแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตยสากล ตามความพร้อมของประชาชน ดังนี้

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุไว้ในมาตรา 282 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงในความสามารถของประชาชนในการปกครองตนเอง และการให้ความสำคัญกับเจตจำนงของประชาชนด้วย สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ตามหลักการประชาธิปไตยสากล

2. การปกครองโดยเสียงข้างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการระบุแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก เช่น กระบวนการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น หรือการดำเนินงานใด ๆ ที่กระทบต่อประชาชนที่ต้อง ยึดความเห็นของประชาชนเป็นหลัก

3. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการปกครองท้องถิ่น เช่น ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อ ถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กฎหมายบัญญัติ

4. หลักการปกครองในระบอบผู้แทน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง วรค 3 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 284 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง วรค 2 ผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของ ประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

5. หลักการออกเสียงโดยเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุถึงสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้ง และ ออกเสียงเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นของตน

6. การมีพรรคการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราช อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังไม่มีการระบุถึงพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่าง เด่นชัด

2. การจำแนกลักษณะสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หากเปรียบเทียบกับกรณีมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร กิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสมาคมนานาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วม สาธารณะ (International Association for Public Participation / หรือ IAPP) ได้



จำแนกระดับการมีส่วนร่วมโดยอาศัยสิทธิในการมีส่วนร่วมเป็นเกณฑ์ได้ 5 ระดับ ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน การปรึกษาหารือ ความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน (ทศพล สมพงษ์, 2555) จะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีความพยายามสนับสนุนยกระดับการมีส่วนร่วมให้ครบตามหลักการดังกล่าว ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างพื้นฐานให้ประชาชนเกิดกลไกในการรักษาสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานรัฐ โดยได้ระบุ โดยเฉพาะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะ และ ปรับปรุงระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพมีความสุจริตมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยกระบวนการที่ขับเคลื่อนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง คือ การรับรู้ข่าวสารข้อมูล การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง และการทำงานของราชการต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการนี้ได้ถูกนำมาเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยที่ไม่ขัดกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการมีส่วนร่วมที่สมาคมนานาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วมสาธารณะ (International Association for Public Participation / หรือ IAPP) ในการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ คือกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเจรจากันระหว่างรัฐและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือกำหนดประเด็นและข้อสงสัย ต่างๆ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและสะท้อนความต้องการของประชาชน แม้จะเป็นการเจรจาเพื่อชี้แจงข้อสงสัยและการดำเนินงานของรัฐ แต่เป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมในระดับอื่น ๆ ต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของราชการ เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นแนวทาง ให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริม ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

อาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการส่งเสริมด้านสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแนวทางในการส่งเสริม ได้ระบุไว้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการมีส่วนร่วมในระดับการมีส่วนร่วมที่สมาคมนานาชาติว่าด้วยการมีส่วนร่วมสาธารณะ (International Association for Public Participation / หรือ IAPP) ในการส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน อย่างเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจน นอกจากนี้ยังพัฒนาการมีส่วนร่วมไปถึงการปรึกษาหารือ ความสัมพันธ์ ความร่วมมือ และการเสริมอำนาจให้แก่ประชาชน ดังเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ระบุเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย การกำหนดบทบาทบัญญัติดังกล่าวเป็นการสร้างรากฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น

3. แนวทางในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ด้านความเสมอภาค ประชาชนยังไม่มีความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะผู้มีความพิการในการเข้าถึงบริการสาธารณะย่อมได้รับการบริการสาธารณะที่ดีกว่าประชาชนที่มีความด้อยทางสังคม แสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันอย่างชัดเจน 2) สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ควรให้สิทธิกับผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ต้องหา แม้ในกฎหมายระบุไว้แต่ในทางปฏิบัติ ยังไม่สามารถสร้างความเสมอภาคได้ และมีความเหลื่อมล้ำของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในเชิงประจักษ์ 3) สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ต้องการให้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนไทยและจำกัดขอบเขตสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติโดยเฉพาะนายทุน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสงวนสิทธิอาชีพให้กับคนไทย ซึ่งมีผลระยะยาว ต่อคนไทยในอนาคต 4) ด้านสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลยังถูกลิดรอน โดยหน่วยงานภาครัฐ ควรเพิ่มเติมการระบุ ให้มีความชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และขยายขอบเขตอำนาจ และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ครอบคลุมให้ผู้แสดงความคิดเห็นนั้นยังไม่ได้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ 5) สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ควรมีการขยายสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารคำชี้แจงหรือข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้น โดยให้ระบุเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในการกระตุ้นโดยการปฏิบัติงานเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนได้

มีส่วนร่วม ในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลการตัดสินใจและนำมาซึ่งการตรวจสอบ เพื่อเป็นการส่งเสริม ให้ประชาชนได้มีความตื่นตัว ในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง 6) เสรีภาพในการชุมนุม และการสมาคมถูกควบคุมโดยรัฐ ซึ่งข้อคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ความมั่นคงของรัฐ” ยังคลุมเครือและนิยามในการชุมนุม เพื่อเรียกร้องสิทธิบางอย่างของประชาชน ยังเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง

## อภิปราย

1. ข้อมูลพัฒนาการด้านสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่มีการปรับปรุงเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ด้านการพัฒนาการกระจายอำนาจ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ยึดแนวทางการแก้ไขจุดอ่อนของรัฐธรรมนูญโดยส่งเสริมการขยายสิทธิเสรีภาพของประชาชนและลดการผูกขาดอำนาจรัฐ แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการความก้าวหน้าในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย สอดคล้องกับวิจัยเรื่อง การศึกษาพัฒนาการการรับรอง และคุ้มครองสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของ สมชาย ปรียาศิลปกุล และคณะ (2555) ที่พบว่า ในช่วงทศวรรษ 2550 การเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนได้หันไปความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังจะพบว่า มีองค์กรชุมชนหลายแห่งได้เข้าไปใช้อำนาจผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลายแห่งได้เริ่มมีการออกข้อบัญญัติเพื่อรับรองการจัดการทรัพยากรในชุมชน อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการปรับเปลี่ยนแนวความคิดสิทธิชุมชนให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปการผลักดันแนวความคิดเรื่องสิทธิชุมชนจึงจำเป็นต้องตระหนักถึงความหมายของแนวคิดที่เปลี่ยนแปลงไป และบริบททางสังคมในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งขัดแย้งกับผลการวิจัยของ วนิตา แสงสารพันธ์ (2555) วิจัยเรื่อง ขอบเขตการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ระบุว่า แม้กฎหมายหลายฉบับที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนจะถูกตราขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตามหากแต่กลับมีเนื้อหาที่ให้อำนาจแก่รัฐสามารถดำเนินการอันเป็นการรุกรานสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้จนเกินสมควรอันขัดต่อหลักความในสัดส่วน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีการเปลี่ยนแปลงจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 โดยมีพัฒนาการการกระจายอำนาจ และการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหารตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะ และการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารจัดการ รวมถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น สิ่งสำคัญที่สุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 คือการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาการการบริหารงานของตนเอง นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการเพิ่มการจัดการการเงินและการคลังของท้องถิ่นซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย สอดคล้องกับการศึกษาของ นันทชัย รัชชินดา (2562) ศึกษาวิจัย การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ได้ขยายสิทธิให้ภาคประชาชนสามารถเสนอญัตติได้อีกทางหนึ่ง และรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 มีนัยของกระบวนการในทางเสมือนกันและยากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับ แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีกระบวนการกระจายอำนาจและการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การจำแนกลักษณะสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างพื้นฐานให้ประชาชนเกิดกลไกในการรักษาสิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานรัฐ โดยได้ระบุ โดยเฉพาะกรณีของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นการปฏิรูปการเมืองโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการขยายสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมของพลเมือง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปรับปรุงระบบการเมืองให้มีประสิทธิภาพมีความสุจริตมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยกระบวนการที่ขับเคลื่อนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง คือ การรับรู้ข่าวสารข้อมูล การปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง และการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระบวนการนี้ได้ถูกนำมาเป็นกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในทางนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการส่งเสริมภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ โดยที่ไม่ขัดกับหลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้ ประชาชนนั้นได้เริ่มมีการ



แสวงหาความรู้เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพชุมชน แต่เป็นการศึกษาอยู่ในวงแคบ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องสิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ของ กิตติศักดิ์ ปรกติ (2555) ที่ระบุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังจำกัดอยู่ในวงแคบไม่เป็นที่เข้าใจแพร่หลายในระดับที่น่าพอใจและน่าเสียดายที่ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญเพียงแต่ตั้งข้อสงวนกำกับไว้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบทบัญญัตินั้นมักเป็นที่เข้าใจกันอย่างคลาดเคลื่อนว่า เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญวางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดการคุ้มครองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลของราชการ เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งหมายถึง ข้อมูลที่ทำให้ระบุตัวบุคคลได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ระบุถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 12 ส่วน คือ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชน และสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวทาง ให้กับรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ได้ระบุถึงสิทธิเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร โดยระบุให้ประชาชนได้มีโอกาสในการรับฟังข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการจัดกิจกรรมต่างๆดำเนินโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริม ให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย สอดคล้องกับการวิจัยของ วนิดา แสงสารพันธ์ (2555) เรื่อง ขอบเขตการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ระบุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มุ่งส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และได้ถือว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารค่าชี้แจงเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินงานต่าง ๆ และในการดำเนินการต่าง ๆ รับผิดชอบต่อสังคมไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน นอกจาก

นี่ก่อนที่จะมีการดำเนินการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาอีกด้วย สอดคล้องกับการวิจัยของ นันทชัย รักษ์จินดา (2562) วิจัยเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีการระดมความคิดเห็นเชิงบังคับในบางประเด็นของการแก้ไขเพิ่มเติมก่อนการประกาศใช้ ซึ่งรัฐธรรมนูญ อีกสองฉบับไม่มีการบัญญัติกลไกดังกล่าวไว้แต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2560 นั้น ได้ขยายสิทธิให้ภาคประชาชนเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

การส่งเสริมด้านสิทธิและเสรีภาพในข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้ระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีแนวทางในการส่งเสริม ซึ่งได้ระบุไว้ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเป็นทางการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชน แต่ประชาชนทั่วไปนั้น ต้องการให้มีการส่งเสริมการกระจายข้อมูลข่าวสารในเชิงรุก มากกว่าเป็นการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในเชิงรับ ทางนี้ยังมีประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ที่ยังไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารและไม่มีวาทะการต้อนรับข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระตุ้น ให้พวกเขาเกิดการมีส่วนร่วม

สิทธิในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์เกี่ยวกับ ข้อมูลข่าวสารทางราชการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางวิธีการดำเนินงานที่เหมือนกับการร้องเรียนหรือแจ้งต่อหน่วยงานรัฐโดยทั่วไป โดยผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าว สามารถแจ้งเรื่องโดยตรงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามช่องทางที่เปิดให้รับแจ้งได้

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการร้องเรียน คือการตอบสนองความต้องการของประชาชนในชุมชน ส่งผลไปถึงพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีพัฒนาการและเข้าใจในระบอบการปกครองประชาธิปไตยรวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและเล็งเห็นถึงประโยชน์ของการตรวจสอบถ่วงดุลต่าง ๆ นอกจากนี้ยังเป็นส่งเสริมความเข้าใจอันดีสมานฉันท์ระหว่างประชาชนในพื้นที่และเจ้าหน้าที่ ไม่เพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังรวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ สอดคล้องกับการวิจัยของ ธนาชัย สุนทรอนันตชัย (2561) วิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล ที่ได้ระบุว่า การที่ประชาชนจะเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากข้อมูลข่าวสาร



ของรัฐได้นั้น อยู่ภายใต้การได้รับการรับรองคุ้มครองตาม “สิทธิในข้อมูลข่าวสาร” (Right to Information) ในขณะเดียวกันบุคคลในฐานะผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ หรือเอกชน ก็มีสิทธิได้รับการคุ้มครองปกป้องข้อมูลที่ตนได้ให้ไว้ อันเป็นการคุ้มครอง “สิทธิในความเป็นส่วนตัว” (Right to Privacy) ด้วยเช่นกัน สิทธิทั้งสองประการข้างต้นเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครองทั้งในทางระหว่างประเทศ กฎหมายประเทศต่าง ๆ รวมถึงในประเทศไทย สิทธิดังกล่าวมีความสำคัญต่อการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนำไปสู่พัฒนาอย่างยั่งยืน และสัมพันธ์กับการปรับตัวของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อเข้าสู่ยุคดิจิทัล

3. แนวทางในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรได้รับความร่วมมือจากองค์กรหลัก 3 องค์กร คือ นิติบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ในบริบทของนิติบัญญัติ ควรร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั้น ในส่วนของบริบท ภาคประชาชนนั้นเป็นผู้ศึกษากฎหมายและสนับสนุนรณรงค์ให้ประชาชนด้วยกันทราบถึง ข้อมูลแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของตนเอง สอดคล้องกับการศึกษาของ อัครพล พูลผล (2560) เรื่องเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 ในประเด็น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่ระบุว่า ปัญหาเรื่องสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญอยู่ที่เรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอยู่ที่การบังคับใช้และการให้ความรู้ความเข้าใจของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพได้ตามกฎหมาย และสามารถพัฒนาไปถึงการมีส่วนร่วมในด้านประชาธิปไตยในระดับต่าง ๆ ต่อไป

กระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเริ่มต้นจากบริบทของรัฐบาล และนิติบัญญัติ ที่วางแนวทางกรอบที่เหมาะสมให้กับท้องถิ่น จะเป็นผู้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยในบริบทของภาคประชาชนจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของตนเองระหว่างประชาชนด้วยกัน ประเด็นที่น่าสนใจสำหรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำไม่ได้เลยหากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นและการศึกษากฎหมายอย่างถ่องแท้ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น บริบทของภาคประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถกระทำ

ได้ให้เป็นผลสำเร็จ สอดคล้องกับการศึกษาของ อมรัน ระเด่นอาหมัด (2556) เรื่อง การใช้สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 ระบุว่า กลุ่มการเคลื่อนไหวควรผนึกเข้าหากัน มีการรวมกลุ่มกันเข้าเป็นพรรคการเมือง หรือมีการปฏิสัมพันธ์กันกับพรรคการเมืองให้มากขึ้น เพื่อผลักดันนโยบายในลักษณะของการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มของภาคประชาชนที่รวมตัวกัน แสดงให้เห็นว่า การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนมีความสำคัญ และนอกจากนี้การเคลื่อนไหวของประชาชนควรตระหนักให้สำคัญบนหลัก 2 ประการที่ว่า ถ้าเป้าหมายถูกต้องก็ย่อมนำไปสู่วิธีการที่ถูกต้อง และความยุติธรรมนั้นอยู่ที่โครงสร้างของอำนาจที่มีความเท่าเทียมกัน การเคลื่อนไหวของภาคประชาชนที่มุ่งไปสู่เป้าหมายทางการเมืองการปกครองอันอยู่บนหลักการดังกล่าวย่อมเป็นแนวทางอันนำไปสู่ข้อคิดที่จะช่วยบรรเทากรณีปัญหาในการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการศึกษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การวางรากฐานในรัฐธรรมนูญที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ทาง การปกครอง

2. ควรมีการศึกษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านการมีส่วนร่วม ของประชาชน ในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรมีการวางกรอบพื้นฐานวัฒนธรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านการให้การศึกษา ทั้งในระดับเยาวชน และการส่งเสริมการให้ความรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การจัดกิจกรรมที่เป็นความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนของตนเอง ให้เกิดขึ้นกับชุมชนท้องถิ่นจังหวัดและรวมไปถึงประเทศ

3. ควรมีการศึกษาสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้านกระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ และการส่งเสริมให้องค์กรอิสระมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4. การศึกษาทางวิชาการ ควรศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญที่ส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุง รวมทั้งศึกษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในปัจจุบัน รวมทั้งการแสดงออกตามกฎหมาย เพื่อหาแนวทางการพัฒนาสิทธิและเสรีภาพตามระบอบประชาธิปไตย

## เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2546). การปฏิรูประบบกฎหมายภายใต้อิทธิพลยุโรป. กรุงเทพฯ:

วิญญูชน.

คณิน บุญสุวรรณ. (2551). รัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.

ธนาชัย สุนทรอนันต์ชัย และคณะ. (2560). มาตรการทางกฎหมายในการเข้าถึงและการ

ใช้ประโยชน์ จากข้อมูลข่าวสารของรัฐและการคุ้มครองปกป้องผู้ให้ข้อมูล

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทาง

กฎหมายแก่ประชาชน ประจำปีงบประมาณ 2560. กรุงเทพฯ: สถาบันพระ

ปกเกล้า.

นันทชัย รักษ์จินดา. (2562). การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560, การประชุมมหาดใหญ่วิชาการระดับชาติและนานาชาติ

ครั้งที่ 11, [ออนไลน์]. ได้จาก: <http://www.hu.ac.th/conference/proceedings2020/>

[สืบค้นเมื่อ วันที่ 5 พฤษภาคม 2563].

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2543). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ.(2558). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและ

สาระสำคัญ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ทศพล สมพงษ์. (2555). การสังเคราะห์บทเรียนเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน.

กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง.

วนิดา แสงสารพันธ์. (2555). ขอบเขตการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของ

ประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550. รายงานการวิจัย ทุนอุดหนุนการวิจัยมหาวิทยาลัยกรุงเทพ พ.ศ. 2555.

มหาวิทยาลัยกรุงเทพ.

สมชาย ปรีชาศิลปปะกุล และคณะ. (2555). การศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครอง

สิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550:

โครงการการศึกษาพัฒนาการการรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550. รายงานการวิจัย. ทุนอุดหนุนการ

วิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัย

เชียงใหม่.

อมรัน ระเด่นอาหมัด. (2556). การใช้สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนในกระบวนการประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญพ.ศ 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

อัศรพล พูลผล. (2560). เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2560 ในประเด็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง) สาขาวิชาการเมืองการปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

.....



