

การมีส่วนร่วมของประชาชนชาวไทยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา :
สภาพปัญหาและความท้าทายในอนาคต

ปีทมา สุกอ่าป่ง¹

หลักการและปัญหาอุปสรรคโดยรวม:

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์เช่นปัจจุบัน ทฤษฎีหรือหลักการปกครองที่เคยยึดถือและปฏิบัติมาแต่เดิมนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมได้ ทำให้นานาประเทศไม่ว่าแม้แต่ประเทศแม่แบบประชาธิปไตย ต่างก็ต้องปรับเปลี่ยนหรือมีพัฒนาการด้านการเมืองการปกครอง แม้แต่ประเทศที่ยึดหลักจารีตประเพณีอย่างเคร่งครัดเช่นสหราชอาณาจักร ซึ่งมีหลักการปกครองที่เรียกกันว่า “อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา” (Parliamentary Supremacy) โดยที่ฝ่ายบริหารมาจากรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพราะเป็นผู้แทนของประชาชน ยังใช้ทฤษฎี Open Government Doctrine เป็นนโยบายที่เน้นปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐ และสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายโดยตรงได้

แม้ว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ครบ 77 ปีไปเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2552 ที่ผ่านมานี้เอง ซึ่งตามทฤษฎีแล้วประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดที่เรียกว่าอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประชาชนมีอำนาจและใช้อำนาจดังกล่าว (ในทางรูปแบบ) โดยผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้ง “ผู้แทน” ซึ่งใช้เวลาเพียงไม่กี่นาทีเท่านั้น แต่ในทางเนื้อหาแล้วคงเป็นประเด็นคำถามหลักของสังคมที่ต้องถามและตอบร่วมกันให้ได้ว่าประชาชนมีอำนาจ (จริง)หรือไม่? และมากน้อยเพียงใด?

แต่ที่ไม่ต้องถามเพราะปรากฏชัดเจนแล้วนั่นก็คือประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ไม่สามารถสร้างความอยู่ดีกินดี หรือความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือสัมฤทธิ์ผลในการบริหารราชการแผ่นดิน ยังไม่เกิดขึ้นจากการมี “ผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้ง” แต่เพียงอย่างเดียว

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นสิ่งที่สังคมไทยตื่นตัวและถูกนำมาใช้กล่าวอ้างกันอย่างกว้างขวางเมื่อสิบกว่าปีนี้เอง เริ่มต้นจากการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งต้องยอมรับว่าเป็นประวัติศาสตร์หน้าใหม่ของการเมืองการปกครองไทย ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทและได้เข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยที่เป็นการมีส่วนร่วมทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ดังที่เกิดเป็นปรากฏการณ์เชิงจิตวิญญาณเป็นแรงกดดันให้รัฐสภาต้องให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณากร่างขึ้น

¹ นักวิชาการ สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงถูกเรียกในอีกชื่อหนึ่งว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยกำหนดให้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนค่อนข้างก้าวหน้าและกว้างขวาง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดิม ซึ่งเห็นได้จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการที่กำหนดให้มีหมวดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน อีกทั้งเพื่อให้เกิดผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ได้กำหนดกลไกและมาตรการต่างๆ เพิ่มขึ้น เช่น กำหนดให้มีสภาพพัฒนาการเมือง และกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้มแข็งทางการเมือง หรือกำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการร่างกฎหมาย

ทั้งนี้ บทบัญญัติที่รับรองหลักการเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญได้แก่

- สิทธิของบุคคลในการรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่ออนุรักษ์ หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน
- สิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน
- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนนักการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น
- สิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว
- ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

จากการศึกษาบททวนบทเรียนการใช้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในช่วงเวลาสิบปีที่ผ่านมา พบว่าแม้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในการบังคับใช้นั้นมีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ โดยที่พอประมวลสรุปปัญหาอุปสรรคได้ ดังนี้

- (1) ยังขาดกฎหมายลูกออกมารองรับหลักการของรัฐธรรมนูญทำให้ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและไม่ได้เข้ามีส่วนร่วมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- (2) กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งออกมามักบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญขาดความสอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญ
- (3) การปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไข และขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แม้ว่าประชาชนจะอ้างอิงหลักการตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงยึดข้อกฎหมายซึ่งบังคับใช้มาก่อนรัฐธรรมนูญ ทำให้สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนมีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้
- (4) การขาดข้อมูล ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน โดยที่ภาคประชาชนพยายามเรียกร้องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะที่ภาครัฐมักจะอ้างความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎระเบียบซึ่งยังมีได้พัฒนาปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
- (5) ทศนคติและค่านิยมที่แตกต่างกันระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและภาคประชาชน ทำให้มีการใช้และตีความ “การมีส่วนร่วม” ในมิติที่แตกต่างกัน

ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ออกมาก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาสาระยังไม่สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะเรื่องไว้ เช่น กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ซึ่งยังขาดความสอดคล้องเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และการที่มีหน่วยงานหลายหน่วยงานรับผิดชอบดูแล ทำให้การบังคับใช้และการตีความกฎหมายขาดเอกภาพ ไม่เป็นระบบหรือมีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งขาดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขต และบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการด้วย

ในขณะเดียวกัน กระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติกฎหมาย ยังมีได้ปรับตัวให้เข้ากับหลักการ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เนื่องจากบุคลากรส่วน

ใหญ่เป็นกลุ่มอนุรักษ์นิยมที่ผูกขาดอำนาจไว้ที่กลุ่มของตนมาอย่างยาวนาน จึงมิได้ให้ความสำคัญกับการเสนอ การพิจารณาและอนุมัติกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ประกอบกับยังมีได้เปิดกว้างให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ดังที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยปรากฏชัดจากการศึกษาว่าในรอบทศวรรษที่ผ่านมา² แม้มีความพยายามในการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนมากถึง 8 ฉบับ² แต่ยังไม่มีความหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนแม้แต่ฉบับเดียวผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อบังคับใช้ในสังคมไทย

ยิ่งไปกว่านั้น การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิและการมีส่วนร่วมไว้โดยชัดแจ้ง ก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งในสังคม ทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเอง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุเบื้องต้นที่นำมาซึ่งปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการขาดกฎเกณฑ์รองรับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และทุกฝ่ายต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนด โดยมีความเห็นพ้องต้องกันก่อนแล้วจึงส่งผลให้เกิดการยอมรับและยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้นๆ

ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกฎเกณฑ์ที่ว่าด้วยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุมีผล และสอดคล้องกับอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต้องเกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมไทย ทั้งนี้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างคุณภาพของประชาธิปไตย

การมีส่วนร่วมของประชาชน:

ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

² รายละเอียด โปรดดูในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยสถาบันพระปกเกล้า เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย ซึ่งนำเสนอรายละเอียดร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วม รวมจำนวน 8 ฉบับ ประกอบด้วย 1. ร่างพระราชบัญญัติสนับสนุนและประสานงานกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. โดยสถาบันพระปกเกล้า 2. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. โดยสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน 3. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 4. ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังและการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. โดยโครงการศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่อง การมีส่วนร่วม กรณีรัฐอนุญาตหรือดำเนินโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม 5. ร่างพระราชบัญญัติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 6. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. (ร่างพรบ. ที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน) โดยคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 7. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. (ร่างพรบ. ที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน) โดยคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ 8. ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการกำหนดไว้แตกต่างกัน ตามบริบททางสังคมและการเมือง ซึ่งคณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ส่วนถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2551) ให้ความหมายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่น่าจะรุนแรง” ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชน และค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้งเป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญ และความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันกับออร์ท กักผล (2546) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ และการรับรู้ เรียนรู้ และการปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงทัศนะ และมีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง นอกจากจะช่วยให้การตัดสินใจของผู้เสนอโครงการหรือรัฐบาลมีความรอบคอบ และสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้มีความโปร่งใส (transparency) ตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน (responsiveness) และมีความรับผิดชอบหรือสามารถตอบคำถามของประชาชนได้ (accountability) อีกด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกด้วย

นอกจากนี้ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2551) นำเสนอเงื่อนไขของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าต้องมีอิสรภาพ โดยที่ต้องเข้าร่วมโดยสมัครใจ มีความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม และผู้เข้าร่วมต้องมี

ความสามารถ คือมีความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีประสิทธิผล ได้ต้องประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

- (1) ข้อมูลจากประชาชนส่งผ่านไปยังผู้เสนอนโยบาย หรือโครงการ เพื่อให้ผู้ที่จะกำหนดนโยบาย หรือผู้ที่จะเสนอโครงการนั้นๆ ได้ทราบถึงธรรมชาติและแนวคิดของสังคม
- (2) ข้อมูลทางเทคนิคเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นสนใจจากผู้เสนอโครงการส่งผ่านไปยังประชาชน
- (3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความเชื่อระหว่างประชาชนกับผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้เสนอโครงการ หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง
- (4) ข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนผู้สนใจจะต้องได้รับการนำเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ:

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่านโยบายสาธารณะ เป็นคำที่มีความหมายกว้าง หากพิจารณาคำว่า “นโยบาย” และ คำว่า “สาธารณะ” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 “นโยบาย” หมายถึงหลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ และคำว่า “สาธารณะ” หมายถึงเพื่อประชาชนทั่วไป เมื่อนำสองคำมารวมกันแล้ว “นโยบายสาธารณะ” หมายถึง หลักและวิธีปฏิบัติเพื่อประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้นิยามนโยบายสาธารณะแตกต่างกัน โดย James E. Anderson (2000) กล่าวว่า คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะ เป็นการจำกัดความในวงกว้าง กล่าวคือหมายถึงความสัมพันธ์ของรัฐต่อสิ่งแวดล้อม สิ่งใดที่รัฐเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องไม่มากนักน้อยในการกำหนดระยะเวลา และมักจะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ไม่แน่นอน ในการกระทำของบุคคล กลุ่มและรัฐ ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างมาก

Ira Shkansky (1970) ให้ความหมายที่แคบลงมาว่า นโยบาย คือกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งรวมถึงงานบริการสาธารณะ การศึกษา สาธารณสุข ทางหลวงแผ่นดิน กฎข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคล และหน่วยงานต่างๆ โดยตำรวจ ผู้ควบคุมโรงงาน กรมควบคุมอาหารและยา การเฉลิมฉลองในโอกาสและเหตุการณ์ที่เป็นสัญลักษณ์ของชาติ การควบคุมกระบวนการ กำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การกำหนดเงินประกันในการสมัครรับเลือกตั้ง การป้องกันและปราบปรามหรือราชฎ์บังหลวงในวงราชการ เช่นเดียวกับ David Easton (1953) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า อย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม สิ่งที่มีคุณค่า ได้แก่ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ ทรัพยากรธรรมชาติ และอื่นๆ ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายนี้ บุคคลและองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมก็คือรัฐบาลนั่นเอง นอกจากนี้การ

ดำเนินการของรัฐหนึ่งๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำย่อมก่อให้เกิดผลในการแจกแจงคุณค่าต่างๆ ของสังคม

ส่วน Steven A. Peterson (2003) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะสั้นๆ ว่ากิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ที่ทำโดยตรงหรือผ่านตัวแทนที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของประชากร

นอกจากนี้ นักวิชาการในประเทศไทย ได้ให้ความหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐ คือ ถวัลย์รัฐวรเทพพิทักษ์ (2540) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง คือเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบัน เพื่อป้องกันหรือหลีกเลี่ยงปัญหาในอนาคต และเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา รัฐบาลมีความจริงใจและจริงจังที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบ หรืออาจเป็นการกระทำที่ชัดเจน การกระทำก็ได้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2545) ให้นิยามของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ส่วนธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546) ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลในการเลือกแนวทางที่พึงประสงค์ เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นกรอบในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล โดยมีความมุ่งหวังที่จะแก้ไขปัญหาป้องกันปัญหา รวมทั้งให้เกิดสภาพการณ์ต่างๆ ที่พึงประสงค์ขึ้นในสังคม

มยุรี อนุমানราชชน (2547) กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่าอาจพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ในความหมายที่แคบนโยบายสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำ การตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

Easton (1965 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญญวงศ์, 2545) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ มีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน กล่าวคือ ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่าง

มีประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและค่านิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

ในขณะที่นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชการ ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่ายบริหาร และผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชนจึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ทั้งนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส (2545) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนแผนปฏิบัติงานของรัฐบาลนั่นเอง การศึกษาเรื่องของรัฐและการบริหารงานของรัฐบาลนั้น หากขาดความรู้ความเข้าใจในกิจกรรมที่รัฐบาลมุ่งปฏิบัติจริง ย่อมไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้นการทำความเข้าใจจักและทำความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐ ผู้ศึกษาต้องเข้าใจในสิ่งที่รัฐตั้งใจจะกระทำด้วย ซึ่งประเวศ วะสี (2549) กล่าวว่านโยบายสาธารณะที่ดี ต้องเป็นนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรม และประโยชน์สุขของมหาชน

ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

แม้จะมีการบัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ นับแต่ฉบับปี พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาถึงฉบับปี 2550 แต่ความพยายามผลักดันการปฏิรูปกระบวนการนโยบายสาธารณะให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องเผชิญกับปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทั้งจากแรงกดดันของกระแสโลกาภิวัตน์ ทุนนิยมเสรี แรงต้านและแรงเสียดทานจากหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องการความเปลี่ยนแปลงหรือสูญเสียอำนาจ ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวนำไปสู่การปะทะขัดแย้งของภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับต่างๆ (บัณฑูร, 2551) จากการศึกษาโดยสถาบันพระปกเกล้า (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, 2545) พบว่ามีปัญหาด้านต่างๆ ได้แก่ ปัญหาด้านการรับรู้เกี่ยวกับแนวคิดและ

ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและกระบวนการนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วม ปัญหาการใช้เครื่องมือการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาเรื่องวัฒนธรรมทางการเมืองและความพร้อมของประชาชน ปัญหาด้านความพร้อมของภาครัฐ และปัญหาเกี่ยวกับตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมืองและมีใช้ด้านการเมือง

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (2552) พบว่ามีปัญหาในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานสำคัญ 3 ประการคือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และความรับผิดชอบ และประเวศ วะสี (2549) กล่าวเช่นกันว่าในความเป็นจริงนโยบายสาธารณะ มักประกอบด้วย อุกุศล 3 ประการ คือ (1) ขาดฐานความรู้ เกิดจากการคิดเอาเอง การมีผลประโยชน์แฝงเร้นจากความคิดชั่วแค้นที่ขาดข้อมูลหลักฐานและผ่านวิจรรณญาณอย่างดี (2) ขาดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง บางกรณีคนไม่กี่คนหรือคนคนเดียวกำหนดนโยบาย โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างขวาง แต่คนทั้งประเทศได้รับผลเสีย (3) ขาดศีลธรรม คือขาดอุดมคติ เพื่อความถูกต้องดีงามและประโยชน์ของคนทั้งหมด แต่เพื่อประโยชน์แฝงเร้นของคนบางคนหรือบางกลุ่ม ทั้งที่กระบวนการนโยบายสาธารณะในอุดมคตินั้น มีลักษณะดังนี้ (1) เป็นกระบวนการทางปัญญา ใช้หลักฐานข้อเท็จจริงที่ผ่านการวิเคราะห์สังเคราะห์มาอย่างดีจนเป็น “ความรู้” ที่เรียกว่าเป็นการสร้างนโยบายที่อยู่บนฐานของความรู้ (Knowledge-based policy formulation) (2) เป็นกระบวนการทางสังคม นโยบายกระทบสังคมทั้งหมดอย่างรุนแรง ผู้มีส่วนได้เสียคือสังคมควรเข้ามามีส่วนร่วมเรียนรู้ร่วมกันกำหนดนโยบาย เป็นกระบวนการเปิดเผยโปร่งใส และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (3) กระบวนการศีลธรรม กระบวนการนโยบายสาธารณะควรมีอุดมคติเพื่อความถูกต้องดีงาม และประโยชน์สุขของคนทั้งหมด ไม่แฝงเร้นเพื่อประโยชน์เฉพาะตนเฉพาะกลุ่ม

กรณีตัวอย่างการดำเนินนโยบายสาธารณะที่นำมาซึ่งปัญหาความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเยียวยาขาดผลกระทบบ่อยอย่างเป็นธรรม ปราบกฏให้สังคมไทยได้รับรู้รับทราบ แม้เป็นโครงการที่ริเริ่มดำเนินการมาหลายสิบปี แต่จนถึงปัจจุบันปัญหาดังกล่าวก็ยังคงดำรงอยู่อีกทั้งปัญหาได้ขยายออกไปในวงกว้างและมีมิติที่ซับซ้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น โครงการเขื่อนบ้านกุ่ม จังหวัดอุบลราชธานี โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนปากมูล จังหวัดอุบลราชธานี โครงการตามแผนพัฒนาหลักคั่นน้ำ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง และโครงการสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ซึ่งสองกรณีหลังนี้ ภาคประชาชนได้รวมตัวกันเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยที่ช่วยคลี่คลายปัญหาไปได้ระดับหนึ่ง³

แต่อย่างไรก็ตาม หากเรานำบทเรียนจากกรณีศึกษาดังกล่าว มาใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ โดยทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง โดยเฉพาะประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ได้รับ

³ รายละเอียด โปรดดูในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยสถาบันพระปกเกล้า เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย

ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนั้น และการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะนั้น ต้องทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมเป็นหลัก ซึ่งต้องมีมาตรการเยียวยา และชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน:

สหรัฐอเมริกา:

กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกามีขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม (Participation) ในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งต่อร่างกฎหมาย (Bills) ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส เรียกว่า การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing)

ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) คือการรับฟังข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมาย ของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา
- (2) การรับฟังเพื่อแก้ไขกฎหมาย (Oversight Hearing) คือการรับฟังข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการ เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น
- (3) การรับฟังในการสอบสวน (Investigative Hearing) คือการรับฟังข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการ เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ หรือกิจกรรมอื่นที่รัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการสอบสวน

การเตรียมการก่อนการรับฟัง ได้แก่ การกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง, กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง และคัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องและเชิญให้เข้าร่วม

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ การแถลงเปิดการรับฟัง, การให้ข้อมูลโดยผู้ได้รับเชิญ และการซักถามผู้มาให้ข้อมูล

กระบวนการภายหลังการรับฟังความคิดเห็น ภายหลังการปิดการรับฟังแล้ว ประธานสรุปผล คณะทำงานจัดทำสรุปรายงานเพื่อแจกจ่ายให้คณะกรรมการ สมาชิกสภาองเกรส และสาธารณชนทั่วไป

รูปแบบของการรับฟัง มี 2 รูปแบบ คือการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ และการรับฟังอย่างเป็นทางการ โดยที่การรับฟังอย่างเป็นทางการ มี 2 ลักษณะ คือ การรับฟังข้อมูลโดยทำเป็นหนังสือ (paper hearing) และการรับฟังข้อมูลในรูปแบบการประชุม (public meeting)

ผลการรับฟัง ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังไม่มีผลผูกมัดให้สภาต้องพิจารณาตัดสินใจตามนั้น เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ ในการออกกฎหมาย ข้อบังคับของส่วนราชการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ในการออกกฎหมาย ข้อบังคับดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อโต้แย้ง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายเช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนด

แต่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นไว้ ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามวิธีการรับฟังความคิดเห็น ตามที่บัญญัติไว้ใน **United State Code (U.S.C.) ส่วนที่ 5 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act 1946 (A.P.A.))**

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (A.P.A.) แบ่งการออกกฎ เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) **การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (A.P.A. Section 553(a))** ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการกระบวนการรับฟัง (Hearing) ก่อนที่จะบังคับใช้กฎนั้น โดยให้ส่งข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรมายังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง A.P.A. Section 553 กำหนดกระบวนการ ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น โดยทำเป็นหนังสือ (Notice and comment หรือ Public Comment หรือ Paper hearing)

(2) **การออกกฎอย่างเป็นทางการ (A.P.A. Section 553 (c))** กำหนดให้ส่วนราชการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นอกเหนือจากการเปิดให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ส่งข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น วิธีการประชุม (Meeting) ซึ่งมีลักษณะกึ่งการพิจารณาคดีของศาล (trial-type hearing) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียให้การเป็นพยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะออกกฎ มีลักษณะเป็นการสื่อสารสองทาง (two-way communication) และเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้พบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือข้อคิดเห็นระหว่างกัน รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งตาม A.P.A. กำหนดกระบวนการ ขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking) บัญญัติอยู่ใน A.P.A. Section 563-570 มีลักษณะเช่นเดียวกับการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ แต่แตกต่างกันที่การออกกฎโดยการเจรจานี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม และไม่ต้องมีกระบวนการรับฟังในลักษณะกึ่งการพิจารณาคดีเช่นเดียวกับการออกกฎอย่างเป็นทางการ ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากและเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่มากนัก

สหราชอาณาจักร:

การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลมีนโยบายและนำทฤษฎี **Open Government Doctrine** มาใช้ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐให้มีความโปร่งใส ซึ่งหลักการสำคัญประการหนึ่งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ และสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายโดยตรงได้

ทั้งนี้ มีแนวทางการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม เรียกว่า **Cabinet Office Guideline** เพื่อการพัฒนากระบวนการตัดสินใจทางนโยบาย รวมทั้งการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้อาจได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือกฎหมายนั้นประกอบการพิจารณา นอกเหนือจากการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองดังที่เคยปฏิบัติมา โดยจัดทำเป็นเอกสารประกอบซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า Green Paper & White Paper

คู่มือสำหรับหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาข้อเสนอทางนโยบายหรือร่างกฎหมาย คือ **How to Conduct Written Consultation Exercises**

Legislative and Regulatory Reform Act 2006 ม.13 กำหนดให้การตรากฎหมายลำดับรองหรือออกคำสั่งทางบริหารที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือผู้ที่รับผลกระทบด้วย เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร

Code of Practice on Written Consultation ปี 2001 กำหนดหลักเกณฑ์เป็น “แนวปฏิบัติ” เพื่อหน่วยงานของรัฐยึดถือในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ได้รับ เช่น ขยายเวลาขั้นต่ำสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเป็น 12 สัปดาห์ และต้องจัดทำสรุปเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น

แม้ไม่ได้เป็นกฎหมาย แต่เป็นระเบียบหรือคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร ซึ่งผูกพันให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม โดยที่หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นทุกกรณี ทั้งการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณาจัดทำข้อเสนอทางนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือการออกคำสั่งทางบริหาร

กรณีที่ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นได้ ไม่ว่าจะโดยเหตุผลใดๆ หน่วยงานดังกล่าวต้องขอความยินยอมจากรัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (Ministerial Clearance) ทุกครั้ง มิฉะนั้นจะถือว่าข้อเสนอทางนโยบาย ร่างกฎหมาย หรือคำสั่งนั้น ยังมิได้ผ่านกระบวนการในฝ่ายบริหารอย่างครบถ้วน (due process)

หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ (non-department public bodies) ไม่ผูกพันในการปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว

หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น

(1) ในการพิจารณากำหนดนโยบายเรื่องใดๆ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 1 ครั้ง โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะต้องดำเนินการอย่างกว้างขวางเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 12 สัปดาห์ ซึ่งต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นเตรียมการ โดยการรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้น (Primary consultation) กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก (Principal stakeholders) และตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง

(2) ข้อเสนอทางนโยบาย กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ คำถามในการรับฟังความคิดเห็น และระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นจะต้องชัดเจน

(3) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องชัดเจน กระชับ และกลุ่มคนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงได้

(4) จะต้องมีการให้คำตอบ (Response) ต่อความคิดเห็นที่ได้รับ โดยต้องแสดงด้วยว่าความคิดเห็นที่ได้รับนั้น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอทางนโยบายอย่างไร

(5) ต้องมีการตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน โดยผู้ปฏิบัติงานในการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน

(6) การรับฟังความเห็นต้องสอดคล้องกับหลักในการตรากฎหมายที่ดี (Better regulation best practice) ได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักความรับผิดชอบ หลักความสม่ำเสมอ หลักความโปร่งใส และหลักการยึดเป้าหมาย

ในการรับฟังความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมาย หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) และกรณีที่ร่างกฎหมายที่จะเสนอนั้นอาจมีผลกระทบต่อภาครัฐหรือภาคเอกชน องค์กร การกุศล หรือธุรกิจขนาดเล็ก หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องนำ RIA ออกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

ผู้รับผิดชอบดำเนินการจะต้องขอความเห็นชอบด้านนโยบายจากฝ่ายบริหารอย่างน้อย 2 ครั้ง คือขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงานก่อนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Collective ministerial agreement) ภายหลังจากมีการตอบความเห็น (Response) ที่ได้จากการรับฟังความเห็นและปรับปรุงนโยบายหรือร่างกฎหมายตามข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความเห็นแล้ว

ภายหลังจากรับฟังความคิดเห็นประชาชนแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปความคิดเห็น (Summary of responses) โดยสรุปการวิเคราะห์ความคิดเห็นหลักของแต่ละคำถามหรือประเด็น พร้อมทั้งอธิบายว่าความคิดเห็นหลักดังกล่าวมีผลทำให้มีการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอทางนโยบายหรือร่างกฎหมายหรือไม่ เพราะเหตุใด

รายงานสรุปความคิดเห็น เป็นสิ่งสำคัญในการสื่อสารให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นทราบว่า การรับฟังความคิดเห็นนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายอย่างไร อีกทั้งรายงานสรุปความคิดเห็นนั้น ยังเป็นเครื่องมือให้เห็นถึงความโปร่งใส ในกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายของฝ่ายบริหาร และเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอีกด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบการรับฟังความคิดเห็นต้อง “เผยแพร่” รายงานสรุปความคิดเห็นเป็นการทั่วไป ทั้งในรูปแบบสิ่งพิมพ์ปกติและรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยเผยแพร่ใน Website ของหน่วยงานและ Website กลางที่เก็บข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด พร้อมทั้งจัดส่งสรุปรายงานความเห็นดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และ British Library ภายใน 3 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดการดำเนินการรับฟังความเห็น

ข้อมูลจากรายงานสรุปความคิดเห็นอาจถูกนำไปใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำคำอธิบายประกอบร่างกฎหมาย (Explanatory Note) เพื่อใช้เผยแพร่และเป็นข้อมูลในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

นอกจากนี้ กำหนดให้มีการประเมินประสิทธิภาพในการรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดรับฟังความคิดเห็น ทำการประเมินประสิทธิภาพการรับฟังความคิดเห็นทุกขั้นตอน โดยอาจให้ผู้ประสานงานในการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน (consultation coordinator) เป็นผู้ประเมิน

หรืออาจให้บุคคลอื่นซึ่งมิได้สังกัดหน่วยงานเดียวกับผู้จัดการรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้ประเมินก็ได้ แล้วจัดทำสรุปรายงานผลการประเมิน (Evaluation Report) เผยแพร่เป็นการทั่วไป

การออกกฎหรือข้อบังคับของส่วนราชการ ซึ่งเรียกโดยรวมว่า “กฎเกณฑ์ลำดับรอง” (Statutory Instruments) ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือ (Consultation) ทำนองเดียวกับการตัดสินใจทางนโยบายและการออกกฎหมาย โดยรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญภายนอก และบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหรือข้อบังคับนั้น

กระบวนการในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง มี 3 ขั้นตอนคือ

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ โดยส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายแม่บท (“primary legislation” or “parent Acts”)

(2) การร่างกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Drafting) โดยกองกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยทำการรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ข้าราชการและองค์กรภายนอก โดยที่ต้องยึดหลักการ 5 ประการ คือ โปร่งใส (Transparency) ตรวจสอบได้ (Accountability) ได้สัดส่วน (Proportionality) ถูกต้องตรงกัน (Consistency) และตรงเป้าหมาย (Targeting)

(3) การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองโดยรัฐสภา ตาม **Statutory Instruments Act 1946** กำหนดวิธีการพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองไว้ 2 ลักษณะ คือ 1. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ไม่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Negative Procedure) และ 2. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Affirmative Procedure)

การรับฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง

(1) การรับฟังความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภากับผู้มีส่วนได้เสีย (interested bodies) กลุ่มต่างๆ ข้าราชการและองค์กรภายนอก เพื่อนำผลที่ได้ มาเป็นข้อมูลในการร่างกฎข้อบังคับ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา โดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนในการตั้งข้อเรียกร้อง เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตนในการพิจารณาของคณะกรรมการและรัฐสภา

(2) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นหรือการปรึกษาหารือ มี 2 ลักษณะ คือ เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

สรุปและข้อเสนอแนะ:

จากการศึกษาอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าโครงสร้างทางกฎหมายในระดับกฎหมายสูงสุดของประเทศ ไทยยอมรับในหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ว่ามีความจำเป็น ซึ่งต้องกำหนดให้มีความคู่ไปกับประชาธิปไตยทางผู้แทน (Representative Democracy) ที่ล้มลุกคลุกคลาน มาตลอดช่วงเวลากว่า 75 ปีมาแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบของสังคมโดยรวม ทั้งระบบกฎหมาย สถาบันทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐ รวมทั้งภาคประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความพร้อมในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อทุกฝ่าย

โจทย์ใหญ่ที่ทุกฝ่ายต้องร่วมกับขบคิดและหาคำตอบคือทำอย่างไรให้การมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ ในขณะที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐยังคงสามารถดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการเลือกใช้เครื่องมือหรือกลไกที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากการเรียนรู้ประสบการณ์ด้านการมีส่วนร่วมของต่างประเทศ พบว่าเครื่องมือหรือกลไกที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้สมดุลกับอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เกิดขึ้นได้ด้วยมีองค์ประกอบต่างๆ ทั้งจากการริเริ่มโดยรัฐบาล โดยการกำหนดเป็นนโยบาย เช่น สหราชอาณาจักรที่ใช้ **Open Government Doctrine** มีกฎหมาย และมีกฎหมายที่ล้าต๋อง และที่น่าสนใจยิ่งกว่านั้นคือแม้บางกรณีไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติ เช่น หน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ซึ่งไม่ผูกพันในการปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว

ในขณะที่ประเทศไทยนั้น แม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม แต่ยังมีได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และปรับปรุงให้สอดคล้องกันทั้งระบบ แม้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยมุ่งเน้นการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเปิดช่องทางการรับฟังความคิดเห็นไว้อย่างหลากหลาย แต่การบังคับใช้ยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

จากการศึกษาโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมาย ของสถาบันพระปกเกล้า ภายใต้การสนับสนุนงบประมาณจากมูลนิธิเอเชีย มีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนในภูมิภาคต่างๆ และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จากนั้นได้พิจารณากร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.⁴

ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างแท้จริง โดยกำหนดรับรองสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขณะเดียวกันกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยรูปแบบ วิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ กลไกสำคัญที่จะช่วยทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ และเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (Meaningful Participation) คือ คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ อีกทั้งมีมาตรการส่งเสริม

⁴ รายละเอียด โปรดดูในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยสถาบันพระปกเกล้า เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย

สนับสนุน และช่วยเหลือทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้มีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงและประชาชนทั่วไป ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ มีข้อเด่น 7 ประการดังนี้

ประการแรก เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Promote Participation in Policy Process)

ทั้งนี้ ในกรณีที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว หากกฎหมายดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสูงกว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ให้บังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ แต่ถ้ามีมาตรฐานการมีส่วนร่วมน้อยกว่าก็ให้บังคับตามกฎหมายฉบับนี้

ยกเว้น การมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นให้กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และกลไกว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องและโดยคำนึงถึงมาตรฐานการมีส่วนร่วมตามกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะฉบับนี้ด้วย

การมีกฎหมายกลางเช่นนี้ ทำให้ระบบการบังคับใช้และการตีความกฎหมายเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์อันแท้จริง ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการมีส่วนร่วมสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เพราะมีกฎหมายกำหนดและให้อำนาจไว้โดยชัดเจน ซึ่งในอดีตนั้นไม่มีกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แม้มีความพยายามยกร่างและนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจำนวนมากก็ตาม

ประการที่สอง กำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และแนวทางการปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และให้คณะกรรมการฯ พิจารณากำหนดหลักการดังกล่าวได้ด้วย ทำให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน รวมทั้งกลไกในกระบวนการมีส่วนร่วมดำเนินการได้อย่างถูกต้อง หากละเลยหรือดำเนินการไม่ถูกต้องอาจถูกทักท้วงและเรียกร้องให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดได้

หน่วยงานของรัฐกำหนดกฎ ระเบียบ วิธีการหรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมอันเป็นกฎเกณฑ์การปฏิบัติภายในได้เอง ทำให้สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง ครบคลุม และเหมาะสมกับแต่ละกรณี ทั้งนี้ ตามหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจขอปรึกษาหารือหรือคำแนะนำจากคณะกรรมการฯ ในการดำเนินการดังกล่าวได้

ประการที่สาม สร้างสมดุลในการใช้อำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาลรวมถึงหน่วยงานของรัฐต่างๆ มีความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น จำเป็นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากต้องยึดประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นหลัก และต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนในด้านต่างๆ หากจำเป็นต้องดำเนินนโยบายสาธารณะและมีผลกระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ต้องมีมาตรการเยียวยาและชดเชยอย่างเป็นธรรม

ประการที่สี่ กำหนดมาตรการสนับสนุนช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐและประชาชนเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลมากที่สุด ดังนี้

(1) ให้คำปรึกษาแนะนำ และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ รวมทั้งสนับสนุนและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) กำหนดให้มีการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเพียงพอแก่ประชาชน เพื่อให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็ง เพิ่มเครือข่ายและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) กำหนดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดี

ประการที่ห้า นอกจากกำหนดหลักการ กระบวนการ รูปแบบและแนวทางการมีส่วนร่วมไว้ในกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการกำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยที่ได้กำหนดรูปแบบ และวิธีการมีส่วนร่วมในระดับต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

(1) การให้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (๑) มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16

(2) การมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (2) มาตรา 10 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 15

(3) การมีส่วนร่วมในการจัดทำหรือปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ มาตรา 8 (3) ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 10

(4) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (4) มาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 15 วรรคสอง

(5) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (5) มาตรา 10 มาตรา 17

(6) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (6) มาตรา 17 มาตรา 18

(7) การมีส่วนร่วมในการเสนอหรือพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ ดังเช่นที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (7) มาตรา 17

ประการที่หก กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ตลอดกระบวนการนโยบายสาธารณะ ด้วยรูปแบบ วิธีการ และในระดับที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ดังนี้

1. ก่อนอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบนโยบายสาธารณะ หน่วยงานของรัฐต้อง

1.1 จัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนก่อนเสนอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

1.2 ก่อนตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือมีส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน หน่วยงานของรัฐ

(1) ต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบ ได้รับทราบ

(2) ต้องจัดรับฟังความคิดเห็นและปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้เสีย

(3) ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาประกอบในกระบวนการตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือมีส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน ยกเว้นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือมาตรการเยียวยาหรือชดเชยผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมและเป็นธรรม

2. ระหว่างดำเนินนโยบายสาธารณะ หน่วยงานของรัฐต้อง

2.1 จัดทำรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินนโยบายสาธารณะ เผยแพร่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ อย่างน้อยต้องไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง/ปี

2.2 ผูกพันในการปฏิบัติตามประกาศการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

2.3 อาจจัดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายสาธารณะได้ตามความเหมาะสม

2.4 จัดให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการเสนอหรือพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

2.5 กรณีที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเห็นว่านโยบายสาธารณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน และมีได้ดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือเยียวยา หรือดำเนินการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามมาตรการป้องกันหรือเยียวยาหรือแก้ไขปัญหาและผลกระทบดังกล่าวได้ ซึ่งหากมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ทบทวนหรือยกเลิกนโยบายสาธารณะนั้นได้

3. ภายหลังจากดำเนินนโยบายสาธารณะ หน่วยงานของรัฐต้อง

3.1 จัดรับฟังความคิดเห็นต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ

3.2 อาจจัดให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ

3.3 ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสาธารณะเกินกว่าที่มีประกาศการตัดสินใจ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ เพื่อแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และมอบหมายให้ดำเนินคดีได้

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้ร้องขอได้ โดยให้ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมด้วย

ประการที่เจ็ด กำหนดหลักเกณฑ์การจ้ดรับฟังความคิดเห็น ดังนี้

1. ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

1.1 สารสำคัญของนโยบายสาธารณะ

1.2 สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ

1.3 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ

1.4 ผลกระทบของการดำเนินการ ทั้งผลดีและผลเสีย รวมทั้งมาตรการป้องกันหรือแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย

1.5 การวิเคราะห์ความคุ้มค่า

1.6 รายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐจัดหาข้อมูลหรือข้อเท็จจริง และการเผยแพร่แก่ประชาชน

2. เมื่อจ้ดรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้ประกาศการตัดสินใจโดยแสดงถึงเหตุผล ความจำเป็น มาตรการในการป้องกันหรือเยียวยา และการแก้ไขปัญหาและผลกระทบ ความคุ้มค่าของผลประโยชน์สาธารณะและทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด โดยเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

เอกสารอ้างอิง

- กุลธรน ธนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ: สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.
- คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: ชรรคมคาเพรส, 2545.
- คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. พิจารณาศึกษาเรื่องร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสถาบันบัญญัติแห่งชาติ, ม.ป.ป.
- เจมส์ แอล เครย์ตัน. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนการตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ. ขอนแก่น: ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, 2551.
- เฉลิม เกิดโมลี. แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย. เอกสารประกอบการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2543.
- เดชรรัตน์ สุขกำเนิด. ขยาย “มาบตาพุด”: การเบียดเบียนที่ไม่สิ้นสุดในยุคเศรษฐกิจพอเพียง. ประชาไท. ค้นวันที่ 3 มีนาคม 2552. จาก www.prachatai.com/05web/th/home/page2.php?mod=mod_ptcms&ID=6625&Key=HighlightNews.
- เดชรรัตน์ สุขกำเนิด และคณะ. อนาคตระยะของเส้นทางสู่สังคมสุขภาพ. นนทบุรี: บริษัทคุณาไทย (วนิดาการพิมพ์), 2551.
- ถวัลย์รัฐ วรเทพวุฒิพงษ์. การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. คู่มือการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551.
- ถวิลวดี บุรีกุล และเมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. สันทนาการกลุ่ม : เทคโนโลยีเพื่อการมีส่วนร่วมและการเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย. กรุงเทพฯ: จริยสุนิทวงศ์การพิมพ์, 2548.
- ทรงวุฒิ พัฒแก้ว. วิฤตติอุตสาหกรรมเหล็กหนักกว่าปี 40 รัฐ-เอกชน ย้ำต้องเดินหน้าเหล็กต้นน้ำในไทย. ค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2552. จาก <http://gotoknow.org/industry/248846>
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. การเมืองหรือธุรกิจของโซ่ข้อยกลาง. ค้นวันที่ 3 มีนาคม 2552. จาก www.nidambel.net/ekonomiz/2007q4/2007december07p7.htm

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy).

กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บัญชา เศรษฐศิริโรตม์. กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องสิ่งแวดล้อมในระยะเปลี่ยนผ่านของ
สังคมไทย. ในเอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี

2551. กรุงเทพฯ: ส.เจริญ การพิมพ์, 2551.

ประเวศ วะสี. กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มูลนิธิ
สาธารณสุขแห่งชาติ, 2549.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ทางเลือกทางรอดในยุคโลกาภิวัตน์. ค้นวันที่ 22 พฤษภาคม 2552. จาก

<http://midnightuniv.org/miduniv2001/newpage7.html>.

วุฒิชัย วชิรเมธี. การสร้างวัฒนธรรมธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย. ในเอกสารประกอบการประชุม
วิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 10 ประจำปี 2551. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์, 2551.

ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
, 2548.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ : คณะรัฐ
ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทยและคณะ. คู่มือตัวชี้วัดธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม ฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบัน
สิ่งแวดล้อมไทย, 2550

สำนักกรรมการ 2. รายงานของคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พิจารณาศึกษาเรื่องร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป.

Anderson, James E. **Public Policy Making**. U.S.A.: Houghton Mifflin Company, 2000.

Easton, David. **The political system**. Newyork : Knopf, 1953.

Sharkansky ,Ira. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham, 1970.

Peterson Steven A. Public Policy. In. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy.

Vol. 2. Newyork : Marcel Dekker, 2003. United nations. The Aarhus Convention: An

Implementation Guide. Geneva: United Nations, 2000.