



รายงานการศึกษาวิเคราะห์

ประเด็นพิจารณาที่สำคัญประกอบ
ร่าง พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.

อาจารย์ไพสิฐ พานิชย์กุล
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สารบัญ

1. เกริ่นนำ	2
2. ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน”	5
3. รูปแบบของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน และตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศ	7
4. เป้าหมายตามร่างพ.ร.บ.ฯ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะใด.....	10
5. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย	11
6. ประเด็นข้อสังเกตบางประการต่อร่าง พ.ร.บ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.	15
ภาคผนวก	19

1. เกริ่นนำ

ความพยายามในการผลักดันให้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการใช้อำนาจรัฐในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในสังคมไทย¹ มีการดำเนินการมาเป็นระยะตามจังหวัดทางการเมือง มีทั้งที่เป็น การดำเนินการผ่านทางกลไกที่เป็นทางการของภาครัฐ และที่เป็นปฏิบัติการทางสังคมของภาคประชาชน ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดมาในประวัติศาสตร์การเมือง ภาคพลเมืองในสังคมไทย

บทเรียนที่เกิดจากปฏิบัติการในการเข้าไปมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นหมุดหมายและความรู้ที่สำคัญของการจัดทำกฎหมายทั้งในด้านเนื้อหาและกระบวนการในการผลักดันให้มีกฎหมายที่ทั้งเป็นการรับรอง สิทธิ การเข้าถึงสิทธิ การใช้สิทธิ ตลอดจนจนถึงการกำหนดกระบวนการและขอบเขตในการเข้าร่วม ในการกระบวนการนโยบายสาธารณะในระดับต่าง ๆ และเท่าที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวผลักดันทั้งในระดับ นโยบายและในระดับกระบวนการนิติบัญญัติทำให้เกิดหมุดหมายที่สำคัญๆในทางกฎหมายมาเป็นลำดับ ดังจะ เห็นได้จากการที่ “หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน” ไปปรากฏอยู่ในกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาอย่างต่อเนื่อง และยังปรากฏในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเฉพาะ ด้านในหลายๆฉบับที่ตราขึ้นในช่วงระยะเวลาเกือบ ๆ สามทศวรรษที่ผ่านมา รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออก โดยฝ่ายบริหารคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วย

ความพยายามในการเคลื่อนไหวเรียกร้องหรือปฏิบัติการของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว หากพิจารณาในมุมมองทางรัฐศาสตร์และการเมืองการปกครองสะท้อนให้เห็นถึงตัวระบอบการเมืองว่าเป็น ระบอบการปกครองระบอบใด การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่ใช้วัดความเป็น ประชาธิปไตยของระบอบการปกครองและคุณภาพของระบบการเมืองการปกครอง

และถ้าหากมองในมุมุนิติศาสตร์ที่ว่าด้วยความยุติธรรมผ่านทางกลไกการทำงานของระบบกฎหมาย แล้วหรือที่เรียกกันว่ามีความเป็น “นิติรัฐ” การที่รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดซึ่งวางหลักการ พื้นฐานและการจัดองค์กรในการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนได้บัญญัติรับรองให้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น “สิทธิในทางกฎหมาย” ก็ถือได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่ในโครงสร้างอำนาจรัฐ

¹ และเพื่อตั้งเป็นข้อสังเกต เพื่อมิให้ติดอยู่ในกรอบคิดในทางวิชาการแบบดั้งเดิมที่ว่าด้วยเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ มักจะกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของฝ่ายบริหารเป็นลำดับแรก และอำนาจนิติบัญญัติเป็น ลำดับต่อมา แต่แทบจะไม่มีกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการยุติธรรมหรืออำนาจในการชี้ขาด หรืออำนาจตุลาการเลย ซึ่งควรที่จะมีการพัฒนางานวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้อง กับส่วนร่วมของภาคประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมหรืออำนาจในการ ชี้ขาด หรืออำนาจตุลาการเพื่อความสมบูรณ์ของความเข้าใจที่ครบถ้วนของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” และ จะมีนัยสำคัญต่อข้อเสนอแนะในการพัฒนาหลักทางกฎหมายภายใต้ร่างพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ พ.ศ.

ด้วยกฎหมาย ซึ่งมีนัยยะต่อไปว่า เมื่อเป็นสิทธิตามกฎหมายของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองแล้ว ก็เท่ากับเป็นการกำหนดให้รัฐ/หน่วยงานของรัฐมี “หน้าที่” ที่จะต้องเคารพสิทธิดังกล่าวของประชาชน

แม้จะมีการยอมรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมาย บางฉบับที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียง Law in Book เสียเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่เกิดกระบวนการ และได้ผลของการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพอย่างแท้จริง

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงเป็นหลักการที่แม้จะถูกติดตั้งเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมาย แต่ก็ยังคงเป็น Law in Book ก็เพราะว่า ด้านหนึ่งเป็นข้อจำกัดของตัวกฎหมายเอง ที่ยังไม่สามารถที่จะนำไปสู่การปฏิบัติ ประกอบกับกลไกตามกฎหมายที่กำหนดให้นำหลักการการมีส่วนร่วมไปดำเนินในทางปฏิบัติซึ่งก็คือกลไกของระบบราชการที่มีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย แต่ในขณะเดียวกัน ในอีกด้านหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดสำคัญไม่น้อยไปกว่าข้อจำกัดแรก คือ ข้อจำกัดของระบบนิเวศน์ทางการเมืองที่ไม่เอื้อให้เกิดบรรยากาศของการมีส่วนร่วมที่มากพอ ซึ่งก็รวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนด้วยเช่นกัน

ดังนั้น การสร้างระบบนิเวศน์ทางการเมืองที่จะเอื้อให้เกิดบรรยากาศของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นที่ต้องเร่งในการพัฒนาขึ้นมาอย่างเร่งด่วน และการผลักดันร่างพ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ในครั้งนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างระบบนิเวศน์ทางการเมือง ด้วยการใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการสร้างกลไกภาคประชาชนหรือเป็นแบบฝึกหัดของการมีส่วนร่วม และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการเปิดพื้นที่และออกแบบโครงสร้างและกลไกภายใต้บทบัญญัติกฎหมายที่ยกร่างเพื่อการรับฟังความคิดเห็นฉบับนี้ที่จะนำไปสู่การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกระบวนการใช้อำนาจของรัฐในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การติดตามและการประเมินผลจากการริเริ่มนโยบาย การตัดสินใจในเชิงนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

โดยนัยยะของการการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. การมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ครั้งนี้จึงมีความหมายว่าประชาชนได้ลุกขึ้นมาสะท้อนให้เห็นถึงความมีตัวตนของกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามในการพัฒนาหรือสร้างพื้นที่สาธารณะในอนาคตที่จะเข้าไปมีสิทธิมีส่วนในการใช้อำนาจของรัฐ ช่วยกันออกแบบกลไกเชิงสถาบันที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิได้ และในประการสำคัญมีความหมายที่เป็นการพัฒนาระบบการเมืองแบบใหม่ที่ “ การมีส่วนร่วมของประชาชน ” เป็นแกนกลางหลักของระบอบการเมือง ระบอบการเมืองการปกครองที่มีลักษณะเช่นนี้ถูกเรียกว่า ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participation Democracy) หรือระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy)² ซึ่งยอมรับ หรือเปิดพื้นที่สาธารณะให้กลุ่มประชาชน เคลื่อนไหว สื่อสาร แสดงออก แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้โดยที่รัฐต้องเคารพความคิดเห็นของประชาชน

² สมเกียรติ วันทะนะ “ กำเนิดและความเปราะบางของเสรีประชาธิปไตย ” สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2555) หน้า 223

ความเข้าใจทั่วไปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

เราสามารถที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ได้ในหลายแง่มุมหรือหลายมิติ อาทิ เช่น ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นการกระทำของปัจเจกบุคคล การมีส่วนร่วมในฐานะประชาชน เท่ากับเป็นการเป็นการกระทำที่เป็นการสื่อสาร หรือ การแสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นการแสดงบทบาทในเชิงรุก (Pro Active) ต่อคนอื่น ๆ รวมถึงต่อรัฐ

หรือ ถ้าพิจารณาการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นกระบวนการหนึ่งของสังคม การมีส่วนร่วมเป็นพื้นที่ทางสังคมที่เปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมได้มีบทบาทหรือทำหน้าที่ตามตำแหน่งที่ของตนในสังคม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้มีการสร้างปฏิสัมพันธ์กันในสังคมซึ่งเป็องค์ประกอบพื้นฐานที่จะร้อยรัดให้สังคมอยู่ร่วมกัน หรือลดความขัดแย้งในสังคมลง

หากพิจารณา “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในฐานะที่เป็น “แนวคิด” การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบที่สำคัญของแนวคิดทางการเมืองการปกครอง เป็นแนวคิดพื้นฐานประการหนึ่งของสิทธิทางการเมืองที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล

และในขณะเดียวกันหากมองการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะในด้านต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะทำความเข้าใจได้ในรายละเอียดว่าเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในประเด็นสาธารณะในทางด้านใดบ้าง เช่น ด้านการเมือง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพฯ และในแต่ละด้านนั้นมีรูปแบบของการเข้าไปมีส่วนร่วม มีประเด็นข้อถกเถียงที่ถูกให้ความสำคัญ มีกระบวนการที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น หากประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชนในเชิงคุณค่าหรือประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า “การมีส่วนร่วม” ทำหน้าที่เป็นเวทีกลางที่ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการที่ผลประโยชน์ไม่ตรงกัน การมีส่วนร่วมจึงถูกนำมาเป็นเงื่อนไขบังคับในการใช้อำนาจรัฐเพื่อลดความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการดำเนินการที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

ปัจจุบันในประเทศที่ยึดมั่นในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย และเคารพหลักนิติรัฐ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” มีความสำคัญถึงขั้นที่มีชุดของกฎหมายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกรับรองในฐานะที่เป็น “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ของประชาชน มีกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนด ขอบเขต เงื่อนไข อำนาจหน้าที่และบทบาทของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหรือประเด็นที่ต้องการความคิดเห็นจากประชาชน มีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยืดหยุ่นและง่ายต่อการปฏิบัติ ทั้งของประชาชนและของหน่วยงาน รวมถึงการกำหนดแนวทางในการที่จะทำให้ความเห็นของประชาชนที่แสดงออกมานั้นมีความสำคัญที่ภาครัฐจะต้องนำไปพิจารณา มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการนี้โดยเฉพาะ และในระบบของประเทศที่มีความก้าวหน้ามาก ๆ มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวด้วย

2. ความหมาย “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

การให้ความหมาย หรือการทำความเข้าใจหลักการขอบเขตของคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน ” สามารถที่จะให้ความหมายหรือทำความเข้าใจได้ในหลายมิติ

ในมิติแรก เป็นความหมายที่เป็นที่คุ้นเคยกัน เป็นการให้ความหมายที่เชื่อมโยงกับระบอบการเมือง การปกครองที่แสดงถึงบทบาทของภาคประชาชน ว่าภาคประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือ เข้าไปมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐในด้านต่าง ๆ หรือให้ความหมายในเชิงของการอธิบายลักษณะ ของรูปแบบการเมืองการปกครองที่รัฐยอมรับหรือให้อำนาจแก่ภาคประชาชนให้เข้ามามีบทบาทหรือแสดงออก ในด้านต่าง ๆ ดังที่ใช้เรียกกันว่า “ระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม” (Participatory Democracy) หรือ “ระบอบประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” (Deliberative Democracy)

และโดยผลของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาท ในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลทำให้เกิดแนวคิดที่ต้องการที่จะพัฒนาระบบการบริหารที่ดีเกิดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดทั้งหลายที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางการเมือง อำนาจในทางการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และยังรวมถึงการบริหารจัดการของภาคส่วนอื่น ๆ สังคมด้วย จึงนำไปสู่ แนวคิดที่ว่าด้วย “ การบริหารที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ที่เป็นที่ยอมรับเรียกกันว่า หลักธรร มาภิบาล” (Good Governance) เป็นกระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนั้น นำไปสู่การปฏิบัติ เป็นคำที่หมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่าง ๆ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นการบริหารจัดการที่ดี³ จึงทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองหรือระบบราชการบริหารในระดับกระทรวง กรม องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ฯลฯ คู่ขนานไปกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และการกำหนดนโยบาย การพัฒนาระบบระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบมีส่วนร่วม(Participatory Governance) จึงเป็นอีกมิติ หนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พัฒนาต่อยอดจากการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองแบบเดิม

กล่าวโดยสรุปก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน(ในมิติทางการเมือง) หมายถึง การแสดงบทบาท ของภาคประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยภายใต้ระบอบการปกครองเพื่อการสื่อสาร การให้ข้อมูล การให้ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของตนเองต่อภาครัฐ รวมถึงการแสดงออกถึงความต้องการที่ จะเสนอประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ในรูปแบบนโยบาย การเสนอและการตัดสินใจในทางเลือกต่าง ๆ การร่วมเสนอหรือจัดทำแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในอนาคต การใช้สิทธิต่าง ๆ ในฐานะประชาชน ต่อประเด็นสาธารณะ รวมตลอดถึงการเข้าไปร่วมมือกับภาครัฐในการริเริ่มนโยบายสาธารณะใหม่ การร่วมดำเนินการกับภาครัฐ การร่วมติดตามประเมินผล และการร่วมกันรับผลที่เกิดขึ้น

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตร “ธรรมาภิบาล และการพัฒนาประเทศไทย”

ควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ ด้วยว่าเพื่อเป็นข้อสังเกตสำหรับกรณีหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกรณีประเทศไทยการมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมภายใต้การใช้ อำนาจอธิปไตยในทางด้านนิติบัญญัติและอำนาจอธิปไตยทางด้านการบริหารซึ่งจะเป็นมิติในทางด้านการเมืองการ ปกครองเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ค่อยได้กล่าวถึงหรือให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจ อธิปไตยในด้านอำนาจตุลาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมมากนัก เช่น การเป็นผู้เสียหาย ที่จะเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีในคดีสำคัญ ๆ⁴ เป็นต้น

ในมิติที่สอง เกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายซึ่ง เป็นการรับรองให้ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” มีสถานะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครอง โดยกฎหมายในส่วนนี้นอกจากจะรับรองให้มีสถานะเป็น “สิทธิ” แล้ว ยังกำหนดกลไกกระบวนการที่จะบังคับ การให้สมมติสิทธิ กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการคุ้มครองสิทธิ ตลอดจนไปถึงการเยียวยาความเสียหาย ในสิทธิ และยังกำหนดให้เป็น “หน้าที่” ของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และในภายหลังกยังสามารถพัฒนากลุ่มของสิทธิที่จะสนับสนุนทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นจริงยิ่งขึ้นคือ สิทธิในการรวมตัว (right to assembly) สิทธิในการรับรู้ (right to know) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร (right to information)

ดังนั้น ในมิติทางกฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงหมายถึง “สิทธิ” ของประชาชนและรัฐ มี “หน้าที่” ที่จะต้องเคารพสิทธิและพยายามในทุกวิถีทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม หรือถ้า เป็นกรณีกฎหมายเห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชนในสาระสำคัญของสิทธิต่าง ๆ กฎหมายก็จะกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบ เป็นส่วนหนึ่งของแบบพิธีที่เป็น องค์ประกอบสำคัญของการใช้อำนาจของรัฐ คือ การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ตามที่ กฎหมายกำหนด และหากไม่ได้ดำเนินการก็จะส่งผลถึงขั้นทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐเป็นการกระทำที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้นแล้ว ในมิติทางด้านสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนโยบายในการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี ก็ยังให้ความสำคัญ กับกระบวนการ “การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม” (participation development) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้นในมิติทางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีหมายถึง กระบวนการทาง สังคมที่เชื่อมโยงกับมิติทางการเมืองการปกครองและมิติทางกฎหมาย โดยอาจจะแยกเฉพาะเจาะจงลงไปในแต่ละ ด้านเช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางด้านสุขภาพ ในทางด้านสิ่งแวดล้อม ในทางด้านวัฒนธรรม ในทางด้าน การจัดการศึกษา เป็นต้น

⁴ โปรดพิจารณาประกอบกับเชิงอรรถที่ 1

3. รูปแบบของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน และตัวอย่างกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีลักษณะเป็นกระบวนการทางสังคม ที่จะต้องมีการเคลื่อนไหวสื่อสารกันในสาธารณะในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงกลายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการเมืองการปกครองที่พัฒนาแล้วหรือที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบและเนื้อหา

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยทางตรง นับตั้งแต่มีการพัฒนาระบบการปกครองภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองแบบรัฐสมัยใหม่ มีหลายรูปแบบ

การมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองที่เป็นรูปแบบพื้นฐานขั้นต้น คือ สิทธิในการเลือกตั้ง (Right to Voting) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในทางการเมืองโดยอ้อม คือ เพื่อให้มีผู้แทนของประชาชนไปทำหน้าที่ในนามประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย และเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจบริหารประเทศ

และในขณะเดียวกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองบนหลักประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern Direct Democracy) ก็ค่อย ๆ พัฒนาขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ตามช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิ และหากไปตรวจสอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองแล้วจะพบว่า หัวใจของประชาธิปไตยทางตรงอยู่ที่ “การริเริ่มของภาคประชาชน” (Popular Initiative) และการริเริ่มนั้นจะนำไปสู่การกระทำทั้งที่ได้รับการรับรองให้เป็นสิทธิของประชาชน หรือแม้จะไม่มีกฎหมายของรัฐให้การรับรองให้เป็นสิทธิตามกฎหมาย แต่ก็เป็นการยอมรับขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งหรือในฐานะที่เป็นประชาชนคนหนึ่งที่อยู่ภายใต้การปกครองที่พึงจะกระทำได้ ด้วยเหตุดังนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง หรือที่นิยมเรียกกันในปัจจุบันคือ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) จึงปรากฏรูปแบบการมีส่วนร่วมที่หลากหลายในรูปของสิทธิต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. สิทธิในถอดถอนตัวแทนของประชาชน (Right to Recall)
2. สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคประชาชน (Right of initiative)
3. สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information)
4. สิทธิในการที่จะเข้าร่วมให้คำปรึกษาหารือ (Public consultation)
5. สิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ (Public Hearing หรือ public inquiries)
6. สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงประชามติ (Referendum)
7. สิทธิในการฟ้อง (Right to Sue)

จากพัฒนาการของรูปแบบสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองหรือในกระบวนการนโยบายสาธารณะ สามารถที่จะศึกษาผ่านทางพัฒนาการของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะของต่างประเทศที่น่าจะใช้เป็น

แนวทางในการออกแบบร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ดังนี้

มีงานศึกษาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ของประเทศในกลุ่ม Common law ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน⁵ และงานศึกษากฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศอังกฤษ ของสถาบันพระปกเกล้า⁶ ในการตรากฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย

จากงานที่ทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน พบว่า ทั้งสองประเทศมีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐอยู่ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น การเวนคืน การจัดการขนส่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ เป็นพื้นฐานทั้งในกรณีของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน แต่ของทั้งสองประเทศมีการพัฒนากฎหมายเพิ่มเติมจากการมีกฎหมายพื้นฐานทั่วไปแล้ว ในกรณีประเทศฝรั่งเศส ในกรณีที่มีการดำเนินการจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็จะมีบทบัญญัติเพิ่มเติมให้การดำเนินการที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่เพิ่มเติมแตกต่างไปจากการดำเนินการทั่ว ๆ ไป และสำหรับกรณีประเทศเยอรมันในกรณีที่เป็นการดำเนินการของรัฐในรูปแบบ “โครงการของรัฐ” การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็จะมีกฎหมายกำหนดรูปแบบวิธีการที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกฎหมายที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานโดยทั่วไป

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของกลุ่มประเทศ Common Law ซึ่งประกอบด้วย ประเทศอังกฤษ กลุ่มประเทศเครือจักรภพออสเตรเลีย และประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า เนื่องจากกลไกของระบบกฎหมายกลุ่มประเทศ Common Law ที่ศาลยุติธรรมมีบทบาทสำคัญและกลไกรัฐสภาในระบบกรรมวิธีการมีส่วนร่วมสำคัญที่ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและระบบ

⁵ประกอบด้วยงานศึกษาดังต่อไปนี้

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ศิริพร เอี่ยมธงชัย ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

รายงานการศึกษานับสมบูรณเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายในระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ (2546)

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง กระบวนการพิจารณาโครงการ (PLANFESTSTELLUNGSVERFAHREN) ตามกฎหมายของเยอรมัน บรรเจิด สิงคะเนติ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา(2544)

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ตามกฎหมายของฝรั่งเศส สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2544)

⁶กฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ ศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... ณรงค์เดช สรุโฆษิต สถาบันพระปกเกล้า (2552)

ในทางรัฐสภาและศาลยุติธรรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจนเกิดเป็นธรรมเนียมหรือจารีตในทางการปกครอง ก่อนที่จะมีบทบัญญัติในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากมายหลายฉบับเฉพาะประเด็นๆ ไม่ได้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง และในทางปฏิบัติหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีการจัดทำคู่มือ (Hand Book) และแนวปฏิบัติ (Guideline) ให้กับหน่วยงานและประชาชนนำไปใช้ในการปฏิบัติ ซึ่งสามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยไม่จำเป็นต้องไปแก้ไขกฎหมาย แต่มีองค์กรและกลไกในฝ่ายบริหารและกระบวนการยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย

ซึ่งจากการศึกษาการใช้สิทธิในแต่ละประเภทก็จะมีกฎหมายมากำหนดขอบเขต รายละเอียด เงื่อนไข กระบวนการ ขั้นตอน ที่แตกต่างกัน และมีข้อสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในสิทธิใดสิทธิหนึ่งมักที่จะเกี่ยวข้องกับสิทธิในการมีส่วนร่วมของสิทธิอื่นด้วย ดังนั้นในร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. นี้จึงมีหลายสิทธิซ้อนอยู่ในร่างพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีเฉพาะสิทธิในการที่จะเข้าร่วมให้คำปรึกษาหารือ (Public consultation) แต่เพียงอย่างเดียว

จากร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. จะปรากฏลักษณะของสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะลักษณะต่าง ๆ ในมาตราดังปรากฏในตาราง ดังนี้

ลำดับ	ประเภทของสิทธิในการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับร่างพ.ร.บ. การมีส่วนร่วมฯ	ปรากฏในร่าง พ.ร.บ. มาตรา
1	สิทธิในข้อมูลข่าวสาร (Right to Information)	มาตรา 6 , มาตรา 7, มาตรา 11 , มาตรา 12,มาตรา 14 และ มาตรา 16
2	สิทธิในการที่จะเข้าร่วมให้คำปรึกษาหารือ (Public consultation)	มาตรา 6 , มาตรา 7
3	สิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ (Public Hearing หรือ public inquiries)	มาตรา 6 , มาตรา 7
4	สิทธิในการฟ้อง (Right to Sue)	มาตรา 17

4. เป้าหมายตามร่างพ.ร.บ.ฯ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการกำหนดรูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะใด

ด้วยเหตุที่กรอบแนวคิดของการเสนอกฎหมายร่างกฎหมายในฐานะที่จะเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนและต้องการที่จะกำหนดให้ร่างพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ... ฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่วางระบบ กลไก และมาตรฐานกลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในประการสำคัญยังเป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ดีดังนั้นในการพิจารณาเนื้อหาของ ร่างพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ... จึงมีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบของหลักการของร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนว่าโดยพื้นฐานในเชิงปรัชญาหรือหลักพื้นฐานแนวคิดของร่างพระราชบัญญัติต้องการที่จะกำหนดรูปแบบและเนื้อหาของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะใดลักษณะหนึ่งของการมีส่วนร่วม กล่าวคือ จะกำหนดให้เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิในการที่จะเข้าร่วมให้คำปรึกษาหารือ (Right to Public consultation) หรือจะออกแบบให้เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการประชาพิจารณ์ (Right to Public Hearing หรือ public inquiries) หรือจะเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงประชามติ(Right to Referendum) ทั้งนี้ เนื่องจากรูปแบบการดำเนินการในสิทธิในแต่ละอย่างมีความแตกต่างกัน การบัญญัติเป็นกฎหมายจึงต้องการความชัดเจนในความแตกต่างกัน รวมตลอดถึงการเชื่อมโยงกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผลของนโยบายสาธารณะด้วย

ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในความชัดเจนของการให้ความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า ตำแหน่งแห่งที่ของร่างพระราชบัญญัติตั้งอยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบใด ซึ่งจากการศึกษาเนื้อหาของร่างพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ... ฉบับนี้ พบว่าหากพิจารณาจากหลักการ-เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฯฉบับนี้จะมีลักษณะของเนื้อหาและรูปแบบที่ตั้งอยู่บนหลักการร่วมกันหรือผสมผสานของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือ(Public consultation) และการประชาพิจารณ์ (public inquiries / public hearing)เป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา 3 คำนิยามของคำว่า “นโยบายสาธารณะ” “ กระบวนการนโยบายสาธารณะ ”⁷ ซึ่งครอบคลุมทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การริเริ่มจนกระทั่งการผลกระทบที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเข้าไปคุ้มครองดูแล

⁷ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.มาตรา 3

“นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ หรือการออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงการจัดทำโครงการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดอย่างมีนัยสำคัญ

5. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย

จากการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์การมีบทบาทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า **ฐานที่มาของกฎหมายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนมี สองฐานที่มา**

ฐานที่มาแรก มาจากการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

ฐานที่มาที่สอง มาจากการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายในลำดับรองที่กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในสองลักษณะคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐในทางการเมืองการปกครอง และ การมีส่วนร่วมในลักษณะเฉพาะเจาะจงเฉพาะเรื่อง

ด้วยเหตุดังนั้น จึงทำให้พัฒนาการของกฎหมายไทยในเรื่องนี้จึงมีลักษณะที่เป็นเรื่องย่อย ๆ และไม่มี การเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ในขณะที่แม้จะมีรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดแต่ก็ไม่มี การดำเนินการพัฒนาให้เกิดระบบกฎหมายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ

1. ขาดปรัชญาหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ จึงส่งผลให้
2. ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในเชิง ขอบเขต เนื้อหา เงื่อนไข กระบวนการ มาตรการและสภาพบังคับ มีแต่บทบัญญัติของกฎหมายที่แยกเป็นส่วนๆและไม่เชื่อมโยงกัน และ
3. ขาดกลไกในทางกฎหมายที่มีคุณลักษณะพิเศษที่สนับสนุน ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างแท้จริง หากแต่กลับไปใช้กลไกราชการที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติที่สะท้อนถึงฐานที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจากรัฐธรรมนูญ

กฎหมายที่รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ หากพิจารณา ย้อนกลับไปดูจากรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายพื้นฐานที่รับรองสิทธิของประชาชนแล้วจะ พบว่า นอกจากสิทธิในการเลือกตั้งที่เป็นพื้นฐานของสิทธิในทางการเมืองแล้ว สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในยุคแรกๆของการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญปรากฏฉบับต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ซึ่งรับรองสิทธิในการที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์
2. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เริ่มปรากฏการรับรอง “สิทธิในทางการเมือง” ซึ่งครอบคลุมถึง สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง และ สิทธิออกเสียงแสดงประชามติ
3. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 รับรองสิทธิในการการเมือง สิทธิในการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ และสิทธิในการที่จะยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐ
4. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เมื่อมีเหตุการณ์เรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองในปี พ.ศ. 2538 และนำไปสู่การจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เป็นยุคใหม่ของการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน

“กระบวนการนโยบายสาธารณะ” หมายความว่า การริเริ่ม การให้และรับรู้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

โดยรัฐธรรมนูญ โดยได้เปลี่ยนโฉมและสถาปนาขอบเขตความหมาย “สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน” ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางแบบที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยได้รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างเฉพาะเจาะจง เช่นการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การสถาปนาและพัฒนากลไกเชิงสถาบันเพื่อให้ภาคประชาชนใช้สิทธิและเข้าถึงสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐในด้านต่าง ๆ และการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนแบบเฉพาะเจาะจง

5. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ใช้กรอบการสถาปนา “สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน” ตามแบบอย่างการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดขอบเขตของสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนและกำหนดหน้าที่ของรัฐ และวางทิศทางของการกำหนดแนวนโยบายของรัฐเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ละเอียดครบถ้วนมากที่สุด โดยมีการกำหนดเป็นส่วนต่าง ๆ ที่ชัดเจนของสิทธิเสรีภาพแต่ละประเภท ในหมวดที่ว่าด้วยสิทธิของประชาชน และนอกจากนั้นยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ วางหลักการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มีสภาพบังคับอัตโนมัติ (Self - Executing) โดยตัดคำว่า “ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ” ออกไปจากมาตราทั้งหลายที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

6. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ฉบับปัจจุบันมีการรับรองสิทธิและกำหนดกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ โดยสามารถที่จะจัดกลุ่มของการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ และสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับชาติ

- 1.สิทธิในการเลือกตั้ง⁸
- 2.สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย⁹
- 3.สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ¹⁰

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 95 บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(1) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ ต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีในวันเลือกตั้ง

(3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับถึงวันเลือกตั้ง

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 133 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและหน้าที่ของรัฐต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 256 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

4. สิทธิในการเข้าชื่อเพื่อให้รัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรืองดเว้นการกระทำที่จะกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน¹¹

5. สิทธิในการถอดถอน¹²

6. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ¹³

7. สิทธิในการเข้าร่วมในการตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐในกิจกรรมต่าง ๆ อาทิ เช่น การอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 43 และมาตรา 57 การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมาย ตามมาตรา 77 เป็นต้น

8. สิทธิในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการปฏิรูปประเทศ การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ และการพัฒนาประเทศ ตามมาตรา 65 มาตรา 257 และมาตรา 259

9. การกำหนดให้รัฐจะต้องจัดทำกฎหมายที่กำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ตามมาตรา 178 และมาตรา 65

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น

1. สิทธิในการแสดงเจตนารมณ์ในการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น¹⁴

2. สิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น¹⁵

¹¹ มาตรา 43 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นได้

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3. สิทธิในการเข้าชื้อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น¹⁶
 4. สิทธิในการเข้าชื้อกันถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น¹⁷
 5. สิทธิในการในการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁸
 6. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹
- บทบัญญัติที่สะท้อนถึงฐานที่มาของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจากราชบัญญัติและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย 2 กลุ่ม คือ**

1) กลุ่มกฎหมายที่ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

- (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
- (2) พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

2) กลุ่มกฎหมายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเฉพาะด้าน ซึ่งประกอบด้วย

- (1) พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- (2) พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
- (3) พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560
- (4) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- (5) ในปัจจุบันกำลังมีร่างพระราชบัญญัติกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาหรือการค้าการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง พ.ศ. (ซึ่งจะต้องออกเป็นกฎหมายตามมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560)

ผลที่จะต้องพิจารณาก็คือ เมื่อต้องการที่จะผลักดันให้ “ร่างพ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.” ฉบับนี้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มกฎหมายที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วม

มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื้อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 254 เฟิงอ้าง

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 254 เฟิงอ้าง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 253 เฟิงอ้าง

ของภาคประชาชนที่ใช้บังคับอยู่แล้วในปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงต้องถูกออกแบบและจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้มิลักษณะที่สำคัญดังนี้

ประการแรก ต้องทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีคุณลักษณะเป็น “กฎหมายกลาง” จะจัดความสัมพันธ์กับกฎหมายที่ที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนที่บังคับใช้อยู่แล้ว(แต่ยังไม่ดีพอ / ไม่เป็นไปตามหลักการของการมีส่วนร่วม) อย่างไรก็ตามที่จะไม่ไปขัดหรือแย้งกัน แต่จะต้องเสริมซึ่งกันและกัน

ประการที่สอง ในร่างพระราชบัญญัติที่จะออกมาในฐานะกฎหมายกลาง ควรจะเพิ่มเติมกลไกบางประการเข้าไปในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่จะเป็นการพัฒนาต่อยอดกระบวนการรับฟังหรือการเยียวยาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว แต่ยังมีข้อบกพร่องหรือยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จะเพิ่มเติมกลไกหรือมาตรการใด ๆ เพื่อให้ไปเกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขข้อจำกัดต่าง ๆ ในกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับไปด้วยในเวลาเดียวกัน ได้หรือไม่

ประการที่สาม เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาระหว่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนฉบับต่าง ๆ ควรจะต้องมีกลไกที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในกรณีที่มีกฎหมายมีอำนาจซ้อนทับกัน หรืออาจจะขัดแย้งกันว่าควรจะให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติใด

6. ประเด็นข้อสังเกตบางประการต่อร่าง พ.ร.บ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.

6.1 การกำหนดขอบเขตของการบังคับตามกฎหมายที่ให้มิลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นไว้ ซึ่งในปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการเฉพาะและมีการกำหนดมาตรการ กลไก เงื่อนไขการใช้สิทธิ ระยะเวลา และองค์ประกอบอื่น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น ในการออก กฎ หรือระเบียบ ของหน่วยงาน ตามคำนิยามในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของ “นโยบายสาธารณะ” ที่อยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้คำนิยาม “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีคำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และมีคำนิยาม คำว่า “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 21 และมาตรา 30²⁰ กำหนดกลไกมาตรการให้บุคคลที่อาจจะได้รับผลกระทบถึงสิทธิจากการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองให้เข้ามามีส่วนร่วมที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีสิทธิและโอกาสที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งถือเป็นการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้ด้วยแล้ว ในกรณีเช่นนี้ จะออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมภายใต้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างไรที่จะไม่ทำให้เกิดการบิดผัน (Abuse) การบังคับใช้กฎหมายทั้งนี้เนื่องจากในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนด คำนิยาม คำว่า “นโยบายสาธารณะ” หมายความว่า การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานรัฐเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ หรือการออกกฎหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงการจัดทำโครงการ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือประโยชน์สาธารณะอื่นใดอย่างมีนัยสำคัญ และ คำว่า “กระบวนการนโยบายสาธารณะ” หมายความว่า การริเริ่ม การให้และรับรู้ข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การร่วมตัดสินใจ การร่วมดำเนินการ การร่วมติดตาม ประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินนโยบายสาธารณะ รวมทั้งการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ ซึ่งโดยความหมายของคำนิยามตามร่างพระราชบัญญัติซ้อนทับกับการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีกลไกการคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ลักษณะหนึ่ง และมีองค์การทำหน้าที่วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวคือ ศาลปกครอง

6.2 การออกแบบระบบการรับฟังโดยการวางกรอบมาตรฐานขั้นต่ำ ร่างพระราชบัญญัติฯ ในมาตรา 7²¹ กำหนดให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ **เป็นไปตาม**

²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 21 บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา 30 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

²¹ มาตรา 7 หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในกระบวนการนโยบายสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพในขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) การให้ข้อมูลและการรับข้อมูลจากประชาชน

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(3) การมีส่วนร่วมในการริเริ่ม จัดทำหรือปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ประเด็นข้อห่วงใยสำหรับผลของข้อกำหนดให้ขั้นตอนต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมที่ให้ไปเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจะกำหนด โดยเมื่อคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ กำหนดหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้วก็จะเสนอต่อหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องไปออกกฎ ระเบียบ แนวทาง หรือดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องไปดำเนินการออกกฎ ระเบียบ แนวทาง หรือดำเนินการใด ๆ ตามแนวทางที่คณะกรรมการกำหนดนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของตน ซึ่งน่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ อาจจะไม่ได้อำนาจหรือให้อำนาจแก่หน่วยงานไว้ หรืออาจจะเป็นการขัดหรือแย้งกับกฎหมายของหน่วยงาน ซึ่งในกรณีเช่นนี้หน่วยงานอาจจะอ้างหรือปฏิเสธได้ว่าไม่มีอำนาจหรือกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้

ดังนั้น ในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางควรที่จะเพิ่มเติมบทบัญญัติหรือเพิ่มเป็นอีกหนึ่งหมวดที่ว่าด้วยการแก้ไขกฎหมายของหน่วยงานที่ไม่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน หรือ อาจจะขัดหรือแย้งที่จะทำให้หน่วยงานไม่อาจดำเนินการออก กฎ ระเบียบ แนวทาง หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนดได้ โดยให้ถือว่าบทบัญญัติในหมวดนี้ มีผลเป็นกฎหมายที่ไปแก้ไขเพิ่มเติม หรือบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวนี้มีผลกลายเป็นหมวดหนึ่งในพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้น ๆ

6.3 ความชัดเจนเกี่ยวกับกลไกการบังคับในกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่จะทำให้เห็นได้ว่ามีประสิทธิภาพกว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ควรจะเป็นอย่างไร

6.4 กลไกการแก้ไขผลกระทบที่ร้ายแรง ตามมาตรา 17²² จะทำให้เห็นถึงสภาพบังคับต่อหน่วยงานหรือผู้ฝ่าฝืนที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากประสบการณ์และบทเรียนความเสียหาย

(4) การมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ

(5) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

(6) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

²² มาตรา 17 ในระหว่างการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ ถ้าปรากฏว่าการดำเนินการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสังคมทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญประการอื่น โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการดำเนินการนโยบายสาธารณะมิได้ดำเนินการจัดให้มีมาตรการป้องกันหรือเยียวยา รวมตลอดทั้งแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ ให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการดำเนินการนโยบายสาธารณะนั้น ๆ เพื่อให้พิจารณาแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบายสาธารณะนั้น

หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบนโยบายสาธารณะต้องพิจารณาดำเนินการคำร้องตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้าในการนี้หน่วยงานของรัฐอาจแต่งตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและมีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นเพื่อศึกษาและเสนอแนะความเห็นได้

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

ที่เกิดจากกระบวนการนโยบายสาธารณะตามคำนิยามของร่างพระบัญญัติฉบับนี้ มีหลาย ๆ กรณีที่ยังไม่สามารถระงับ หรือสั่งให้ยุติ หรือ ให้ดำเนินการชดใช้เยียวยาได้แม้จะเป็นกรณีที่เกิดผลกระทบที่ร้ายแรงก็ตาม นอกจากนั้น ยังมีประเด็นคำถามต่อมาว่าขอบเขตของคำว่า “ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพ สังคมทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ ประการอื่น ” มีขอบเขตอย่างไร กลไกการวินิจฉัยชี้ขาดความเป็นอย่างไร มาตรการในการชดใช้ เยียวยา ฟันฟู จะมีระบบวิธีการงบประมาณที่ดี เป็นการฟันฟู ต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบร้ายแรงอย่างไร



ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ.