



**BIG
ROCK 5**

7

**ชุดข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Brief)
เพื่อการพัฒนาและปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหา
ของรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปประเทศ**

ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการนโยบาย



ขอบคุณภาพจากอินเทอร์เน็ต

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการ นโยบาย

ดร.สุนทรียา เหมือนพะวงศ์



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมจัดการนโยบายของรัฐและการมีส่วนร่วมในทางการเมือง และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้พยายามสืบสานความคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้มีอยู่ต่อไป เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) และประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) ให้เสริมกับระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ที่มีช่องว่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนอยู่พอสมควร เช่น การเพิ่มสิทธิเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ และสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น หรือการริเริ่มกฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีการเพิ่มเติมเรื่องที่กำลังก้าวหน้า ได้แก่ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นประชาชนก่อนมีจัดการทำกฎหมาย ตามมาตรา 77 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไทยที่เสียงของประชาชนยังไม่ถูกรับฟังอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องการบริหารประเทศและการใช้อำนาจทางการเมือง ที่เสียงของประชาชนยังไม่เกิดเป็นน้ำหนักในการจัดการนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามเจตนาของประชาชนได้ การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการกำหนดนโยบายบางด้านยังไม่มีช่องทางในการเชื่อมต่อ โดยเฉพาะนโยบายด้านความมั่นคง และงานในกระบวนการยุติธรรม ขัดแย้งกับต่างประเทศทั่วโลกที่กำลังพัฒนาแนวทาง Open Government ที่เปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในทุก ๆ ด้าน หน่วยงานของรัฐไทยยังมีการออกพระราชกำหนดเพื่อควบคุมปัญหาความไม่สงบทางการเมือง รวมทั้งเพื่อการจัดการภาวะภัยพิบัติ ด้านโรคระบาดร้ายแรง โควิด 19 ยิ่งทำให้เกิดปัญหาการจัดการแบบรวมศูนย์ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากทั้งสภาผู้แทนราษฎร และจากประชาชน ส่งผลทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองและทางสังคม มีการเดินขบวนประท้วงและการตอบโต้ทั้งโดยสันติและด้วยการใช้กำลัง ความรุนแรงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งความขัดแย้งถูกพัฒนาเป็นคดีความในกระบวนการยุติธรรมควบคู่กันไป ทำให้โอกาสที่หน่วยงานทางการเมือง และหน่วยงานยุติธรรมกับประชาชนจะร่วมมือกันพัฒนานโยบายต่าง ๆ เป็นไปได้ยากมากขึ้น

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า หลักการประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นใหญ่ และเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (people sovereignty) ยังไม่เกิดขึ้นจริง ทั้งสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ภัยพิบัติ ดังนั้น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงถึงระดับโครงสร้างอำนาจที่ยังขาดความสมดุลระหว่างฝ่ายรัฐกับฝ่ายประชาชน ในภาพรวม จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหลายส่วนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญมากกว่าที่เคยดำเนินการมา

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นประมุขของรัฐ รัฐบาล รัฐสภา ศาล และองค์กรรัฐอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ต่างมีช่องว่างกับประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น การเพิ่มอำนาจประชาชน ในการมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐจึงต้องกลับไปพิจารณาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงานของภาครัฐในภาพรวมทุกส่วน ขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงสมควรขยายไปยังหมวดต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญในภาพรวม มิใช่จะเพียงแค่การปรับปรุงในหมวดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเหมือนที่เคยกระทำมา ซึ่งนอกเหนือจากการพัฒนาความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (democratic legitimation) ของการทำงานในหน่วยงานรัฐทุกองค์กรโดยการเพิ่มบทบาทของประชาชนเข้าร่วมแล้ว การลดอำนาจรัฐ ก็เป็นการเพิ่มอำนาจของประชาชนในทางอ้อม เพราะเป็นการลดความเสี่ยงในการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการลดอำนาจรัฐอาจจะหมายถึงการลดการควบคุมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ประกอบกิจการอย่างอิสระมากยิ่งขึ้น หรืออาจจะหมายถึงการกระจายงานบริการสาธารณะให้เอกชนหรือภาคสังคมทำแทนรัฐมากขึ้น ซึ่งจะทำให้มีการเพิ่มศักยภาพ



และอำนาจของประชาชนไปโดยปริยาย ในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญครั้งนี้ จึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบการเป็นตัวแทนอำนาจอธิปไตยของประชาชน ในภาพรวม อันเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการดำเนินการทั้งระบบด้วย กรอบความคิดใหม่ เพื่อยกระดับสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดการนโยบายที่จะดำเนินการโดยทุกภาคส่วนของรัฐในทุกระดับอย่างแท้จริง ซึ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับแนวความคิดที่สำคัญของ Sherry R. Arnstein เรื่องบันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (Ladder of Citizen Participation) 8 ระดับ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงระดับการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบที่ฉาบฉวย เช่น การให้มีส่วนร่วมแบบตรายางหรือให้แค่บุคคลบางกลุ่มเข้าร่วมในบางเรื่อง บางประเด็น ต้องทำการเปลี่ยนแปลงให้สามารถพัฒนาไปสู่ระดับที่ประชาชน มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเด็ดขาดและมีบทบาทในวงกว้างอย่างแท้จริง

เพื่อให้สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการจัดการนโยบาย ของรัฐได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม ให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญใหม่ ดังต่อไปนี้



1 การแก้ไขบทบัญญัติทั่วไปเพื่อกำหนดจิตวิญญาณใหม่ของรัฐธรรมนูญให้เน้นอำนาจอธิปไตยของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ปัญหาความไม่เชื่อมั่นและไม่หวงแหนรัฐธรรมนูญ เนื่องจากปัญหาความขัดแย้งและการปฏิบัติที่มีการละเมิดรัฐธรรมนูญในอดีต ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในครั้งใหม่สมควรสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อแสดงจิตวิญญาณใหม่ของรัฐธรรมนูญ (new spirit of the constitution) ที่ประสงค์จะเคารพอำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างแจ่มแจ้ง จึงสมควรเน้นย้ำเรื่องหลักการประชาชนเป็นใหญ่ (people sovereignty) ไว้ในหมวดที่บทบัญญัติทั่วไป ซึ่งอยู่ในส่วนแรกของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐในทุกภาคส่วนได้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยแท้



2

การเพิ่มสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมให้มีความแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น

สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการนโยบายของรัฐที่สมควรได้รับการพัฒนา ได้แก่ เรื่องการออกเสียงประชามติ ซึ่งเป็นระบบประชาธิปไตยทางตรงที่สมควรกำหนดให้นำมาใช้ในกิจการต่าง ๆ ของรัฐอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะเรื่องสำคัญในระดับข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศอย่างมาก หรือในกิจการระดับท้องถิ่นและท้องถิ่นในชุมชนต่าง ๆ โดยส่งเสริมให้จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้นำกระบวนการประชามติไปใช้ในกิจการงานของชุมชน

นอกจากนี้ สมควรเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น ในกิจการของคณะรัฐมนตรี และงานของกระทรวงต่าง ๆ ในภาพรวม โดยเฉพาะการเข้าเป็นกรรมการแห่งชาติคณะต่าง ๆ ในฐานะตัวแทนของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตย ที่มีใช้การเป็นผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือวิชาชีพเท่านั้น เพราะการพัฒนางานสำคัญของประเทศให้มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง (people-centered approach) มีความจำเป็นต้องตั้งตัวแทนของประชาชนตามกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ในฐานะกรรมการ กรรมการ หรือคณะทำงานของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และตามจำนวนที่ได้สัดส่วนเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงรุกมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถกระทำในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่ ขั้นตอนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนการจัดทำกฎหมาย ขั้นตอนการจัดทำนโยบายของฝ่ายบริหาร งานความมั่นคงของชาติ และงานของศาลและองค์กรอิสระ ซึ่งแนวทางในต่างประเทศก็มุ่งไปในทิศทางที่เปิดกว้างให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น การเพิ่มตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรยุติธรรม เพื่อให้เป็นปากเป็นเสียงของ



ขอบคุณภาพ
จากอินเทอร์เน็ต

ประชาชนที่ได้รับผลกระทบของกระบวนการยุติธรรม สมควรเพิ่มตัวแทนภาคประชาชนหรือองค์กรที่ทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เข้าไปเป็นกรรมการตุลาการ กรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการอัยการ นอกจากนี้ อาจมีการเพิ่มช่องทางให้ประชาชนหรือสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมมากขึ้นในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการในองค์กรอิสระใน ส่วนอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้น สมควรพัฒนาให้บุคลากรในองค์กรของหน่วยงานสำคัญต่าง ๆ ของรัฐ มีส่วนร่วมในการจัดการนโยบายขององค์กรตนเองด้วย เพื่อพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยในองค์กรเท่าที่จะสามารถทำได้ ตัวอย่างเช่น ในหน่วยงานยุติธรรมต่าง ๆ สมควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของผู้พิพากษา ตุลาการ พนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ขององค์กรอิสระ ในการบริหารงานของหน่วยงานของตนเอง รวมทั้งการจัดตั้งสมาคมทางวิชาชีพเพื่อเป็นพื้นที่ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรและการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นไปพร้อม ๆ กันด้วย สำหรับขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็สมควรเพิ่มช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มากยิ่งขึ้น เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมออกเสียงในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยองค์กรประชาชนนอกเหนือจากการออกเสียงของรัฐสภา นอกจากนี้ ในการปฏิรูปประเทศก็สมควรมีบทบัญญัติที่เพิ่มช่องทางให้ประชาชนได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการปฏิรูป คณะอนุกรรมการปฏิรูป หรือคณะทำงานในลักษณะต่าง ๆ ที่จะมีส่วนร่วมอย่างมีนัยยะสำคัญต่อไปในอนาคต

3

การเพิ่มอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรให้สามารถเป็นองค์กร
ที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางอ้อม คือ การพัฒนาระบบงานของรัฐสภา โดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนจากประชาชน ซึ่งจำเป็นต้องเพิ่มคุณภาพและความรู้ความสามารถให้แก่ผู้จะเข้าสู่สนามการเมืองด้วย การพัฒนาการให้ความรู้ทางการเมือง การพัฒนาระบบการเลือกตั้งที่เป็นธรรม รวมทั้งการพัฒนาระบบพรรคการเมืองที่จัดตั้งได้ง่ายเพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประชาชนในเรื่องอุดมการณ์และกิจกรรมทางการเมือง จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในเรื่องที่เกี่ยวข้องนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางประชาธิปไตย (democratic legitimation)

สภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายระดับสูงที่เชื่อมโยงกับเจตจำนงของประชาชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศและงบประมาณของรัฐ ทั้งในส่วนของผู้ปกครองรัฐ การคัดเลือกผู้นำประเทศ รวมถึงการควบคุมดูแลกิจการความมั่นคงของชาติ และสมควรมีส่วนร่วมในกิจการของศาลและองค์กรอิสระอย่างมีความสมดุล เพื่อให้องค์กรดังกล่าวไม่ขาดหลักความรับผิดชอบต่อสังคม การผูกขาดอำนาจโดยผู้บริหารประเทศ เช่น การออกพระราชกำหนดหรือกฎหมายฉุกเฉินต่าง ๆ ในภาวะบ้านเมืองไม่สงบทางการเมืองและสังคม หรือภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือภาวะโรคระบาดร้ายแรงต่าง ๆ ควรใช้อำนาจอย่างจำกัดทั้งในเชิงเนื้อหาและระยะเวลา เพื่อให้อำนาจของสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง

ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ก็สมควรมีบทบัญญัติ
ที่ให้สภาผู้แทนราษฎรยังคงมีอำนาจในการดำเนินการในภาวะวิกฤตให้ได้
เสียก่อน เช่น การประชุมโดยลดรูปแบบและกระบวนการปกติ เพื่อหลีกเลี่ยง
บทบาทของฝ่ายบริหารที่ออกพระราชกำหนด หรือใช้กฎหมายควบคุมสถานการณ์
ฉุกเฉินแบบผูกขาดรวมศูนย์อำนาจแบบเด็ดขาดอย่างที่เคยกระทำมาโดยตลอด
อันเป็นผลให้มีความเสี่ยงให้การจัดการนโยบายต่าง ๆ เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง
เหมาะสม และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอาจจะถูกจำกัดลงโดยไม่สมควร



ขอบคุณภาพจากอินเทอร์เน็ต



สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210 www.kpi.ac.th
โทรศัพท์ 0-2141-9596 โทรสาร 0-2143-8177

