



บทที่ 2

ทฤษฎีแนวความคิดและหลักในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ทฤษฎีและหลักในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1 ทฤษฎีและหลักทั่วไปที่เกี่ยวข้องในการมีส่วนร่วมของประชาชน

การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองนั้นมีมานานแล้ว เห็นได้จากการปกครองในนครรัฐของกรีก โดยพลเมืองอาจมีส่วนร่วมในการปกครองได้โดยตรง ผ่านจารีตประเพณีของเผ่าและนคร¹ โดยที่ลักษณะการปกครองนครรัฐของกรีกนั้น มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยกย่องศักดิ์ศรีและเสรีภาพของเอกชน สามารถแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นกันได้ เพลโต กล่าวว่า “การเมือง คือ ศิลปะในการปกครองมนุษย์โดยความยินยอมของมนุษย์เอง”² ดังนั้น เราจะสามารถรู้ได้อย่างไรว่ามนุษย์หรือประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองนั้นยินยอมหรือยินดีต่อการปกครองนี้ ก็ต้องด้วยอาศัยการให้ผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เข้ามามีส่วนร่วมต่อการปกครอง ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการมีส่วนร่วมมีดังนี้

2.1.1.1 ทฤษฎีสัญญาประชาคม

เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นจากความต้องการให้มนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข สืบเนื่องมาจากการที่มนุษย์ทุกคนต่างก็มีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ มาตั้งแต่กำเนิด การอยู่ร่วมกันโดยที่มนุษย์ทุกคนมีการใช้เสรีภาพของตนอย่างไร้ขีดจำกัดนั้น ย่อมทำให้สังคมเกิดความวุ่นวาย ความไม่ปลอดภัย ทำให้มนุษย์ต้องเข้าร่วมทำสัญญาต่อกัน โดยมีความสุขของมนุษย์ในสังคมเป็นที่ตั้ง นักปราชญ์ที่มีส่วนสำคัญในการก่อตั้งสัญญาประชาคมได้แก่

1) โทมัส ฮอบส์ (Thomus Hobbes) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ มองว่าธรรมชาติของมนุษย์เป็นสัตว์ที่โหดร้าย มีความเห็นแก่ตัว ถือว่าการอยู่รอดในสังคมเป็นที่ตั้ง มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่ธรรมชาติให้มาอย่างเท่าเทียมกัน จึงต่างก็สร้างกฎเกณฑ์และบทลงโทษให้แก่ผู้อื่นเมื่อมีบุคคลใดเข้ามาล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของตน แต่เนื่องจากธรรมชาติให้มนุษย์มีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันเท่านั้น ธรรมชาติมิได้สร้างให้มนุษย์มีสติปัญญาหรือพลังกำลังที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น เมื่อทุกคนต่างก็ต้องการทำตามความปรารถนาของตนโดยยึดตนเป็นที่ตั้ง ความไม่ปลอดภัย ความเห็นแก่ตัว การเอารอดเอาเปรียบจึงเกิดขึ้นเมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม และเพื่อขจัดสิ่งเลวร้ายต่างๆเหล่านี้ มนุษย์จึงรวมตัวกันขึ้นเพื่อทำพันธสัญญาซึ่งกันและกัน โดยที่ทุกคนต้องสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น เสรีภาพส่วนที่

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 24.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

สละนี้จะมีค่าเท่ากับสิทธิของตนที่จะไม่ถูกผู้อื่นละเมิด³ และยกสิทธิเสรีภาพทั้งปวงนี้ให้แก่ผู้ปกครอง โดยผู้ปกครองมีอำนาจที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข อำนาจของผู้ปกครองนี้เป็นอำนาจเด็ดขาดปราศจากเงื่อนไขและเป็นสัญญาที่ประชาชนทำระหว่างกันเอง รัฐชาติปดัยไม่ได้เป็นคู่สัญญา ดังนั้น จึงมีผลให้อำนาจที่ประชาชนยกให้แก่รัฐจึงเป็นอำนาจสมบูรณ์ เด็ดขาดเหนือราษฎร เป็นนิรันดรและไม่ถูกจำกัดด้วยสิ่งใด⁴ ทฤษฎีของของฮอบส์เป็นการสนับสนุนรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เนื่องจากยืนยันว่ากฎหมายบ้านเมือง คือคำสั่งของรัฐชาติปดัยและรัฐชาติปดัยมีอำนาจที่สมบูรณ์และเด็ดขาด

2) จอห์น ลอค (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ เชื่อว่าโดยพื้นฐานมนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพตามธรรมชาติอย่างสมบูรณ์คือไม่มีจำกัด เมื่อเกิดการขัดแย้งระหว่างกันขึ้น มนุษย์สามารถบังคับตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติและสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้ด้วยกำลังของตน⁵ แต่เนื่องจากการที่ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามกฎหมายธรรมชาติ ดังนั้น เมื่อเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นระหว่างมนุษย์ จึงไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดที่สามารถตัดสินหรือลงโทษผู้กระทำความผิดได้ และการที่มนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคมนี้ ย่อมที่จะเกิดความขัดแย้งต่อกันได้ง่าย ทำให้มนุษย์เข้าร่วมกันทำสัญญาประชาคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ปกครองมนุษย์ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขปลอดภัยจากภัยอันตรายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยที่มนุษย์ทุกคนยินดีสละสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของตนเองที่จะบังคับกันได้เมื่อมีการละเมิดสิทธิต่อกันและโอนสิทธินี้ให้แก่รัฐเพียงผู้เดียว ดังนั้น สัญญาประชาคมจึงเกิดขึ้นจากความปรารถนาของมนุษย์ในความต้องการที่จะขจัดปัญหาและอุปสรรคที่เข้ามาขัดขวางการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขตามสภาพธรรมชาติของมนุษย์โดยการสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนให้รัฐเป็นผู้ดูแลและใช้อำนาจ แต่ทั้งนี้มนุษย์มิได้ให้อำนาจรัฐทั้งหมด มนุษย์ยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินอันเป็นสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ปกครองบ้านเมืองอย่างยุติธรรมเพื่อความผาสุกของมนุษย์ในสังคม หากรัฐละเมิดพันธะสัญญาดังกล่าวที่ทำไว้กับประชาชน ประชาชนมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้

3) จัง จาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพที่ไม่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน แต่การอยู่ร่วมกันโดยใช้เสรีภาพที่ไม่จำกัดนี้เอง ทำให้มนุษย์ไม่มีความสุขปลอดภัยเมื่ออยู่ร่วมกันในสังคม ดังนั้น มนุษย์จึงต้องสร้างสังคมขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นสังคมที่เกิดจากความยินยอมของมนุษย์ทุกคนในสังคม มีการสร้างกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกัน

³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "แนวความคิดว่าด้วยรัฐ," วารสารกฎหมาย 21.1 (พฤษภาคม 2544): 296.

⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546).

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 208

ในสังคม เป็นกฎเกณฑ์ที่จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของทุกคน⁶ โดยที่สัญญาประชาคมเกิดขึ้นในลักษณะที่ต่างคนต้องยอมสละสิทธิเสรีภาพที่ตนมีและยอมรับสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดโดยกฎหมาย สัญญาประชาคม จึงเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคน และมีได้เป็นการโอนสิทธิเสรีภาพของตนให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด แต่เป็นการโอนให้แก่ส่วนรวม ซึ่งต่างคนก็เป็นหนึ่งในสังคมส่วนรวมนี้นี้ เท่ากับว่าเอกชนแต่ละคนยอมปกครองตนเอง โดยผ่านการทำสัญญาประชาคมซึ่งแสดงออกในรูปของ “เจตจำนงทั่วไป”⁷ เจตจำนงนี้มาจากมนุษย์ทุกคน มีผลให้ประชาชนต่างปกครองตนเอง อำนาจตามเจตจำนงนี้จึงเป็นอำนาจสูงสุดที่ไม่สามารถ โอน แยกแยกและสูญสิ้นได้ เป็นการยืนยันหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน กล่าวคือเป็นการปกครองแบบอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

2.1.1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

หากจะกล่าวถึงทฤษฎีนี้คงต้องกล่าวถึงความหมายของอำนาจอธิปไตยเสียก่อน โดยนักกฎหมายท่านแรกที่ใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” คือ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ได้เขียนหนังสือชื่อ “วรรณกรรม 6 เล่มว่าด้วยรัฐ” (Les Six Livres de la Republique) โบแดงให้คำนิยามไว้ว่า อำนาจอธิปไตยคือ อำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใดๆ เป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นนิรันดร์⁸ โบแดงเสนอให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองรัฐ ทั้งนี้เพราะต้องการลดบทบาทของสันตปาปาที่ว่าอำนาจสูงสุดมาจากพระเจ้า เป็นอำนาจที่ไร้ขอบเขต อันทำให้องสันตปาปาเป็นผู้มีและใช้อำนาจในฐานะตัวแทนของพระเจ้า

ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเกิดจากนักปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสชื่อ จัง จาค รูสโซ ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดและพัฒนาการของกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ เป็นผู้ใช้หลักทฤษฎีสัญญาประชาคมในการให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก รูสโซกล่าวว่า “มนุษย์เกิดมาโดยมีอิสระและมีความเท่าเทียมกัน แต่กรรมสิทธิ์ในสังคมคือความชั่วร้ายที่ทำให้มนุษย์ไม่เสมอภาคกัน รูปแบบการปกครองจึงถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันกรรมสิทธิ์ของชนชั้นปกครอง มนุษย์จึงต้องตั้งสังคมใหม่ด้วยความยินยอมพร้อมใจกันและทำสัญญาก่อพันธะผูกพันต่อกันทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยายว่าจะโอนอำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ให้กับสังคม จึงก่อให้เกิดเป็นสัญญาประชาคมขึ้น และมนุษย์ยอมอยู่ในสังคมภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมนั้น”⁹ เจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมได้แก่อำนาจอธิปไตยและ

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “แนวความคิดว่าด้วยรัฐ,” วารสารกฎหมาย 21,1 : 299

⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 217.

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 168

⁹ ปรัชญา วัฒนรุ่ง, ปรัชญาและพัฒนาการกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2543) หน้า 113.

เนื่องจากไม่ได้มีการโอนอำนาจอธิปไตยนี้ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มใด ดังนั้น อำนาจอธิปไตยของประชาชนจึงยังคงอยู่ที่ประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น รัฐโซให้ ความสำคัญกับประชาธิปไตยโดยตรงโดยประชาชนเป็นอย่างมาก การออกกฎหมายโดย เจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐโซมีสองวิธี คือ ประชาชนออกเอง หรือมีผู้เสนอแล้วให้ประชาชนออก เสียงเป็นประชามติ รัฐโซไม่ต้องการให้เจตนารมณ์ร่วมกันที่ทุกคนแสดงออกต้องโอนไปให้กับ ผู้แทน จากหลักของรัฐโซ เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนสร้างกฎหมาย กฎหมายกำหนดให้ กลุ่มบุคคลที่เรียกว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจที่ฝ่าย บริหารได้รับมาจากประชาชน หากฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อำนาจปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องหรือ ตรงตามเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนได้แล้ว ประชาชนสามารถยกเลิกและเพิกถอนฝ่าย บริหารได้เสมอ เท่ากับประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แจกเช่นรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการสร้าง ซึ่งถือเป็นเจตจำนงร่วมกันของมหาชนอย่างแท้จริง

2.1.1.3 หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ

แนวความคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพนั้นมีมานานแล้ว ดังเห็นได้จากสมัย กรีกที่มีการปกครองแบบนครรัฐหรือที่เราเรียกว่า City State ที่มีแนวความคิดในการยกย่อง สิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยผู้ที่เป็นชนชั้นเสรีชนสามารถแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นต่อกัน ได้ หากบุคคลใดไม่เห็นด้วยกับความคิดของบุคคลอื่น สามารถใช้หลักเหตุผลในการโต้เถียง ทำ ให้นำมาซึ่งข้อสรุปที่สามารถยอมรับกันได้โดยทั่วกัน มีการให้เสรีชนที่เป็นพลเมืองมีส่วนร่วมใน การปกครองอย่างสูง ซึ่งกรีกเป็นที่ยอมรับของโลกว่าเป็นแม่แบบและต้นตอของระบอบการ ปกครองแบบประชาธิปไตย

ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ เป็นทฤษฎีที่ยึดหลักว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพตามธรรมชาติมาตั้งแต่เกิดและเป็นสิทธิที่ไม่มีใครสามารถพรากไปจากเราได้ เช่น บุคคลย่อมมีสิทธิในร่างกายของตน มีเสรีภาพในทางความคิด การสื่อสาร หรือการแสดงออก มีสิทธิในทรัพย์สินของตนไม่ว่าจะเก็บไว้แก่ตนเองเพื่อประโยชน์ใช้สอยหรือการนำไปให้ผู้อื่น เห็นได้จากแนวคิดต่างๆ ที่สนับสนุนสิทธิเสรีภาพของมนุษย์แต่ละบุคคล เช่น แนวคิดเสรีนิยม ที่ถือว่าเสรีภาพของบุคคลนั้นควรได้รับความเคารพบนพื้นฐานของหลักเหตุผลที่เอื้อต่อการ อยู่ร่วมกันได้ของส่วนรวม กล่าวคือ บุคคลสามารถเป็นผู้กำหนดชีวิตและชะตากรรมของตนเอง และสังคม เนื่องจากเชื่อว่าพื้นฐานของบุคคลมีความสามารถ มีเหตุผล มีความใฝ่ดี และมีภาระ ความรับผิดชอบ ในการที่จะสามารถสร้างความก้าวหน้าให้แก่ส่วนรวม โดยไม่หวังพึ่งความ ช่วยเหลือจากรัฐ¹⁰ หรือแนวคิดปัจเจกชนนิยม ที่ให้คุณค่ากับการเคารพสิทธิในร่างกาย ชีวิต

¹⁰ เซาวนะ ไตรมาศ, "รัฐสัญญาประชาคมกับการปลุกกระแสสำนึกใหม่ของการเมืองภาคประชาชน," วารสารศาล วิจารณ์ 2 (กันยายน - ธันวาคม 2543) : 47.

ทรัพย์สินและความคิดของบุคคล ซึ่งเป็นการเคารพทั้งสิทธิเสรีภาพที่อยู่กับตัวบุคคลเช่น ร่างกาย ชีวิตและความคิด และสิทธิเสรีภาพที่อยู่ภายนอกบุคคล เช่น ทรัพย์สิน ดังนั้น การให้มนุษย์สามารถใช้และพัฒนาสิทธิเสรีภาพต่างๆของตนได้อย่างสมบูรณ์ จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่จะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด สิทธิและเสรีภาพที่รัฐรับรองคุ้มครองให้รวมอยู่ใน "สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน" หรือ "สิทธิขั้นพื้นฐาน"¹¹ ตามมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง" โดยที่ สิทธิ คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่าง บางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตนหรือให้ละเว้นจากการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง¹² และ เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ตามใจปรารถนา เสรีภาพจึงเป็นสิ่งที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง¹³ แต่การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพโดยรัฐนี้มิใช่การรับรองคุ้มครองโดยบริบูรณ์อันปราศจากเงื่อนไขหรือข้อจำกัด แต่รัฐยังคงสงวนไว้ซึ่งสิทธิในการจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของบุคคลภายหลังได้โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนทุกคน

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศถือเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยรัฐรูปแบบหนึ่ง เรียกว่า สิทธิพลเมือง การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองมากเท่าไรยิ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นประชาธิปไตยในรัฐมากเท่านั้น ดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของไทยที่มีบทบัญญัติในการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น สิทธิเสรีภาพทางการเมืองในอันที่จะเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการพิจารณาการร่างกฎหมายตามที่กำหนด หรือ สิทธิทางสิ่งแวดล้อม มีการรับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่นชนบท ในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ

2.1.2 ทฤษฎีและหลักที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

2.1.2.1 ทฤษฎีสิทธิในสิ่งแวดล้อม

¹¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า 14.

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

¹³ Jean RIVERO in Les liberties publiques, Tome 1 : Les droits de l'homme, (Paris, 1991) p.20 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน), หน้า 22

สิ่งแวดล้อม¹⁴ หมายถึง สิ่งต่างๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ ซึ่งเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและสิ่งที่มนุษย์ได้ทำขึ้น สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับมนุษย์ตั้งแต่อดีตกาล มนุษย์สามารถหาปัจจัยต่างๆ ที่เอื้อประโยชน์ต่อการดำรงชีพของตนได้จากสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือ ยารักษาโรค ซึ่งมนุษย์ได้เรียนรู้ที่จะประยุกต์ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมดังกล่าว แต่เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นบวกกับความปรารถนาที่อยากจะให้ตนเองสมบูรณ์และมั่งคั่ง ทำให้มนุษย์ทำการศึกษาศาสตร์ต่างๆ อย่างผิดวัตถุประสงค์ที่นอกเหนือจากการดำรงชีพ มนุษย์ใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมเพื่อตอบสนองความต้องการของตนโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างผิดวิธี ผลกระทบจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างบ้าคลั่งดังกล่าว ทำให้มนุษย์เกิดความกังวลว่า สิ่งแวดล้อมอาจหมดไปจากโลกได้ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของในสิ่งแวดล้อมร่วมกัน ย่อมมีสิทธิที่จะปกป้องรักษามิให้สิ่งแวดล้อมถูกทำลายหลักสำคัญของทฤษฎีนี้ คือ สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่ธรรมชาติให้มาแก่มนุษย์ทุกคนเพื่อใช้ในการดำรงชีพ ดังนั้น จึงถือได้ว่าสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติของทุกคน ทุกคนมีสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อความสุขสบายของตนเองได้ เมื่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย มนุษย์สามารถบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงว่าได้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้ทำลายสิ่งแวดล้อมนั้นมากน้อยเพียงใด

สิทธิในสิ่งแวดล้อม หมายถึง สิทธิที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี ที่สะอาด ปราศจากมลพิษ สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเพื่อความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงอยู่ของมนุษย์¹⁵

สิทธิในสิ่งแวดล้อม เป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เป็นสิทธิเสรีภาพที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและไม่มีใครสามารถพรากไปจากมนุษย์ได้ รัฐต้องเคารพ คุ้มครอง และให้ความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อยู่ใต้ปกครองทุกคน สิทธิมนุษยชนจึงสื่อคุณค่าความหมายเป็นแบบแผนสัมพันธภาพอันสมดุลและเที่ยงธรรม ประกอบเป็นวิถีการดำรงชีวิตร่วมกันอย่างสันติสุขของมนุษย์ในสังคม อันถือเป็นเกณฑ์ในการวัดระดับความก้าวหน้าของสังคมมนุษย์ในการพัฒนาเปลี่ยนแปลง

2.1.2.2 แนวความคิดในการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การดำเนินการใดๆที่ทำให้เกิดความเจริญหรือมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น มีลักษณะคงทนถาวร มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองของความต้องการของมนุษย์ในยุคปัจจุบัน แต่ต้องไม่เป็น

¹⁴ มาตรา 4. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย และคณะ. การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ. คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: 2531), หน้า 91

การทำลายโอกาสในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิทธิในสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ในรุ่นอนาคต¹⁶ แนวความคิดนี้เกิดจากการที่มนุษย์มีการคิด พัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือย เพื่อตอบสนองความต้องการมากกว่าปัจจัยขั้นพื้นฐานของตน เช่น ความมั่งคั่ง อำนาจ ชื่อเสียง โดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนทรัพยากรธรรมชาติที่ลดลงเรื่อยๆ หรือที่หมดไปในบางชนิดอันเกิดจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ปราศจากการสร้างทดแทน หรือมิได้มีการป้องกันอันตรายรวมทั้งผลกระทบที่เกิดจากการพัฒนาและใช้ประโยชน์ดังกล่าว ผลกระทบต่างๆที่เกิดจากการพัฒนาและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น การเกิดมลพิษในสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็น พื้นดิน น้ำ หรืออากาศ ผลกระทบเหล่านี้เป็นสิ่งที่เราไม่ควรเพิกเฉย เพราะหากปล่อยไว้ ทรัพยากรธรรมชาติที่นับวันลดลงเรื่อยๆ อาจสูญสิ้น คงเหลือไว้แต่เพียงมลพิษต่างๆ และมนุษย์ไม่อาจดำรงอยู่ได้หากขาดซึ่งทรัพยากรธรรมชาตินั้น ดังนั้นจึงมีการนำเอาแนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในการชะลอหรือหยุดยั้งการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและเป็นการยืดเวลาให้กับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในการฟื้นกลับคืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของสิ่งแวดล้อม หมายถึง การพัฒนาที่มีการดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องในทุกกระบวนการพัฒนาที่สามารถทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงดำรงอยู่กับมนุษย์โดยตลอด เป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนคือ การคงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและความสะดวกของสิ่งแวดล้อมที่มีไว้สำหรับยุคปัจจุบันและคงมีเหลือเพียงพอสำหรับสังคมในอนาคต¹⁷

2.1.2.3 แนวความคิดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆของรัฐเริ่มมาจากแนวความคิดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนใช้สิทธิของตนเลือกผู้แทนเพื่อทำการปกครองแทนตนถือว่าเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยอ้อม เพราะถึงแม้ว่าผู้แทนที่ทำหน้าที่จะมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่การกระทำโดยผ่านผู้แทนอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนอีกต่อไป เมื่อการกระทำดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ไม่จะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ การดำเนินกิจกรรม หรือแม้แต่การดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐที่ไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเท่าที่ควร เป็นเหตุให้ความพยายามในความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้นเรื่อยๆ เมื่อประชาชนเห็นว่าสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของทุกคน ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการสงวน บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมร่วมกัน อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่รัฐควรให้ความรับรองและคุ้มครองด้วยเช่นกัน

¹⁶ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 5.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

สิ่งแวดล้อมนับว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวมนุษย์มากที่สุด การกระทำใดๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม รัฐควรให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการให้ข้อมูลของประชาชนผู้อยู่ใกล้ชิดและเข้าถึงแหล่งข้อมูลมากกว่ารัฐ หรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อม เป็นหน้าที่ของรัฐที่จำสร้างกลไกเพื่อให้เกิดสิ่งนี้ขึ้นกับประชาชน ดังเช่น หลักการข้อ 10 ของปฏิญญาริโอ¹⁸ ว่า “การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกคน ในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย ข้อมูลด้านวัตถุดิบทรัพยากรและกิจกรรมที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร อันประกอบด้วย การแก้ไขและการเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐต้องจัดให้” ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นบทบัญญัติใหม่ที่รับรองสิทธิชุมชน โดยเป็นสิทธิร่วมเหนือทรัพย์สินของชุมชน

2.1.2.4 สิทธิในการพัฒนา

เป็นสิทธิของชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนเองอยู่ให้มีความเจริญขึ้นได้ด้วยตัวของชุมชนเองเป็นหลัก โดยรัฐอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งดังกล่าว หลายท้องถิ่นในประเทศไทยมีการรวมตัวกันในระดับท้องถิ่นเพื่อพิทักษ์สิทธิในการพัฒนาตนเองและชุมชน โดยสิทธิในการพัฒนาจะสามารถเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการช่วยกันสนับสนุนให้รากฐานของสังคมไทย ซึ่งได้แก่ ชุมชนระดับท้องถิ่นหมู่บ้านมีความเข้มแข็งขึ้นจากการศึกษาของชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ในปี 2543 พบว่า ในจำนวนหมู่บ้านเจ็ดหมื่นกว่าหมู่บ้าน มีองค์กรชุมชนท้องถิ่นจำนวนกว่า 40,000 องค์กรทั่วประเทศ มีชุมชนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งประมาณ 5,000 กว่าชุมชน ในชุมชนที่มีองค์กรชุมชนท้องถิ่นเข้มแข็ง มีผู้นำตามธรรมชาติ มีปราชญ์ชาวบ้าน ไม่เพียงแต่จะแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิในการพัฒนาเท่านั้น หากแต่ยังปกป้องคุ้มครองฐานทรัพยากรธรรมชาติได้อีกด้วย

ตัวอย่างสิทธิในการพัฒนา เช่น การรวมตัวของชาวประมงพื้นบ้านในหลายหมู่บ้านของอำเภอสิเกา จังหวัดตรัง¹⁹ ซึ่งแต่เดิมชาวบ้านมีชีวิตที่ยากจน เพราะมีผู้มีอิทธิพลมาตัดป่าขายเลนไปเผาถ่าน มีการใช้เรือใหญ่ลากสัตว์ทะเลบริเวณชายฝั่งจนเกิด

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40

¹⁹ ชูชัย ศุภวงศ์, สิทธิในการพัฒนา : บทเรียนของไทยในเวทีสากล, หน้า 3 - 4.

ความเสียหาย ชาวบ้านไม่สามารถต่อสู้กับความไม่ถูกต้องได้ ส่วนทางราชการก็มีข้อจำกัดมาก ในการไม่ใช้บังคับกฎหมาย แต่ภายหลังจากการรวมตัวกันและการได้รับการสนับสนุนจาก สมาคมหลายฝ่าย ซึ่งเป็นองค์กรการพัฒนาเอกชน ทำให้ชาวบ้านสามารถดูแลรักษาป่าชายเลน และหญ้าทะเลไว้ได้ ทรัพยากรสัตว์กลับมาสมบูรณ์เหมือนเคย ชาวบ้านหลุดพ้นจากความ ยากจน สิทธิในการที่จะพัฒนาตนเองได้รับการฟื้นฟู อีกทั้งสามารถดูแลทรัพยากรชายฝั่งทะเล อันดามัน ชุมชนเหล่านี้ยังสามารถสร้างเครือข่ายออกไปตลอดทะเลชายฝั่งในภาคใต้ได้ จะเห็น ได้ว่า จากความเข้มแข็งของการรวมตัวกันผู้ที่เป็นฐานเล็กสุดในสังคมเท่านั้น จึงจะสามารถ ปกป้องและคุ้มครองสิทธิในการพัฒนา สร้างภูมิคุ้มกันของกระแสบริโภคนิยมที่กำลังทำลาย สิ่งแวดล้อม และรุกรานทรัพยากรของประชาชนทั่วโลกได้

2.2 หลักการของระบอบประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของประชาชนตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2.2.1 หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งหากถือตาม ทฤษฎีสัญญาประชาคมนี้ ก็สามารถกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติร่วมกันของปวงชนทั้งมวล เป็นสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการปกครองของสังคมนั้น โดยจุดมุ่งหมายหลักคือ ความต้องการหลักประกันในด้านสิทธิเสรีภาพ ชีวิตและทรัพย์สิน “เพื่อการธำรงไว้ซึ่งความดีงาม ร่วมกัน”²⁰ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งสูงสุดที่ไม่สามารถละเมิดได้ ดังมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอัน ใช้บังคับมิได้” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองประชาธิปไตยมีดังนี้

2.2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ผู้คิดทฤษฎีนี้คือนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส มองเตสกีเออร์ ได้รับอิทธิพล แนวความคิดเรื่องการถ่วงดุลอำนาจรัฐมาจาก จอห์น ล็อค โดยเห็นว่า “หลักประกันแห่งเสรีภาพ นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่การปกครองแบบประชาธิปไตย...แต่อยู่ที่รูปแบบรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัด”²¹ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขต จึงต้องมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ มองเตสกีเออร์ กล่าวว่าในทุกๆรัฐจะมีอำนาจอยู่สามอย่างคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนและอำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับ กฎหมายแพ่ง

²⁰ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, หน้า 209.

²¹ The Spirit of the Law, transl. T. nugent, 1873, Bk XI, ch. IV อ้างถึงใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), หน้า 211.

อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาล และอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและการทำสงคราม การส่งทูตไปประจำการต่างประเทศ การรับทูตจากต่างประเทศ การรักษาความมั่นคงภายในและการป้องกันประเทศ

อำนาจบริหารสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการลงโทษผู้กระทำความผิดตามหลักกฎหมายอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน หรืออำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

การถ่วงดุลอำนาจนี้จะต้องการแบ่งแยกอำนาจและองค์กรของผู้ใช้อำนาจออกจากกัน โดยผู้ออกกฎหมายต้องเป็นคนละองค์กรกับผู้บังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย และผู้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นคนละองค์กรกับผู้ออกกฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย

การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการจัดระเบียบแห่งการใช้อำนาจธิปไตย โดยให้องค์กรของรัฐทั้งสามเป็นผู้ใช้อำนาจแยกจากกัน แต่ละองค์กรสามารถใช้อำนาจกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตนอย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจธิปไตยรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว²² ประเทศไทยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจธิปไตยผ่านองค์กรสามองค์กรด้วยกันคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ทั้งสามองค์กรนี้มีอำนาจหน้าที่ต่างกันตามรัฐธรรมนูญกำหนด

2.2.1.2 หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญแก่ประชาชนเป็นหลัก โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบ่งเป็นสองแบบด้วยกัน คือ การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือแบบผู้แทน

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงเป็นการให้ประชาชนสามารถออกเสียงในกิจการของรัฐได้โดยตรง สามารถให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยการลงมติและใช้หลักเสียงข้างมากในการกำหนดการตัดสินใจ ซึ่งบางรัฐที่มีจำนวนประชากรไม่มากสามารถใช้วิธีดังกล่าวได้ จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยโดยตรงเป็นรูปแบบที่

²² วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 75

สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองพลเมือง²³ เพราะพลเมืองมีส่วนร่วมโดยตรงในการเมืองด้วยการลงมติตัดสินใจด้วยตนเองและเพื่อตนเองในทุกเรื่อง โดยไม่มีผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากเงื่อนไขและปัจจัยอื่นๆ ที่เปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย เช่น ขนาดของดินแดนและจำนวนพลเมืองที่เพิ่มขึ้น รวมถึงระบบการบริหารงานของรัฐที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การให้พลเมืองทุกคนใช้อำนาจในการปกครองได้โดยตรงไม่อาจทำได้ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเกิดรูปแบบของการปกครองประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือผู้แทนขึ้น เป็นการให้ประชาชนทำการเลือกผู้แทนราษฎรเข้าไปเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารบ้านเมืองแทนตน

หลักการปกครองประชาธิปไตยโดยผู้แทนบังคับว่ากฎหมายที่สามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยความยินยอมผู้แทนปวงชน ดังจะเห็นได้จาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 149 บัญญัติว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย..." และ มาตรา 29 "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ..."

ลัทธิประชาธิปไตยถือเอาประโยชน์ประชาชนเป็นศูนย์กลางและการจำกัดอำนาจรัฐ มีการให้ความสำคัญของประชาชนในมิติต่างๆ เช่น การให้ประชาชนเห็นคุณค่าการรับผิดชอบต่อการกำหนดชะตากรรมโดยตนเอง การให้ประชาชนมีการพัฒนาศักยภาพในความสามารถของตน การจัดตั้งองค์กรสถาบันเพื่อถ่วงดุลการเข้าร่วมใช้อำนาจรัฐของประชาชน และการมีแนวคิดอิสระเพื่อความต้องการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน²⁴ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการสร้างรากฐานทางการเมืองภาคประชาชน โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรงและการมีส่วนร่วมได้ เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทในการออกกฎหมายได้ตั้ง มาตรา 170 และมาตรา 287 บทบาทของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประโยชน์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับท้องถิ่น ชุมชนและระดับชาติได้

2.2.2 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2.2.2.1 ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมพัฒนาต่างๆ สามารถเกิดได้หลายรูปแบบ หลายลักษณะและวิธีการขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ มีผู้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมไว้เป็นจำนวนมากแต่ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยจะนำมากล่าวพอสังเขป ดังนี้

²³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 1.

²⁴ ชาวนะ ไตรมาศ, "รัฐสัญญาประชาคมกับการปลุกกระแสสำนึกใหม่ของการเมืองภาคประชาชน," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 2 : 49.

องค์การสหประชาชาติ²⁵ การมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นกระบวนการพัฒนา หมายถึง การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดทรัพยากรเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้นและเป็นการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการต่างๆโดยสมัครใจ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์²⁶ การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เป็นเป้าหมายของการพัฒนา เข้าร่วมการพัฒนาตั้งแต่การเริ่มดำเนินโครงการ การประเมินโครงการ ตลอดจนเสร็จสิ้นโครงการ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ชาวบ้านได้เรียนรู้ทั้งเรื่อง ที่ทำและงานที่ทำร่วมกัน เป็นการพัฒนาคอนอย่างหนึ่ง

ไพรัตน์ เดชะรินทร์²⁷ นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่รัฐส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และสร้างโอกาสให้ประชาชนทั้งในส่วนบุคคล กลุ่มคน ชุมชน สมาคม มูลนิธิและองค์กรอาสาสมัครรูปต่างๆ ให้เข้ามีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้คือ

- ร่วมทำการศึกษา ค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมตลอดจนความต้องการของชุมชน
- ร่วมคิดหาและสร้างรูปแบบ วิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
- ร่วมวางนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดหรือแก้ไขปัญหา และเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน
- ร่วมตัดสินใจใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ
- ร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง และหน่วยงานที่วางไว้
- ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

²⁵ United Nation, Popular Participation in Division Making for Development (New York : United Nation Publication, 1978) p. 4 อ้างถึงใน ครินยา จันทสุทธิบวร, "บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท," (ภาคินพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2542), หน้า 9.

²⁶ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ทฤษฎีสังคมวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 130

²⁷ ไพรัตน์ เดชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ยทธศาสตร์การพัฒนานปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 6.

- ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผล และร่วมบำรุงรักษาโครงการและ กิจกรรมที่ได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาลเพื่อให้ได้ใช้ประโยชน์ ตลอดไป

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์²⁸ สรุปว่าการมีส่วนร่วม หมายถึง การเกี่ยวข้อง ทางด้านจิตใจและอารมณ์ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเหตุให้กระทำการบรรลุเป้าหมายของกลุ่ม ทั้งทำให้เกิดความรู้สึกผิดชอบร่วมกัน โดยการมีส่วนร่วม ประกอบไปด้วยปัจจัย ดังนี้

(1) การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ เป็นการเกี่ยวข้องทั้งตัว ไม่ใช่เฉพาะเพียงแต่เกี่ยวข้องด้านกำลังกาย ทักษะ หรือความคิด กล่าวคือ ผู้มีส่วนร่วมจะมีส่วน เกี่ยวข้องทางจิตใจ ไม่เพียงแต่เฉพาะด้านการทำงาน

(2) การกระทำให้ เมื่อผู้มีส่วนร่วมได้มีความเกี่ยวข้องด้านจิตใจและ อารมณ์แล้ว ย่อมทำให้ผู้มีส่วนร่วมสามารถแสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ของกลุ่ม ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นมากกว่าการยินยอมที่จะกระทำตามคำสั่ง ซึ่งการกระทำ ตามคำสั่งเป็นการกระทำโดยปราศจากความยินยอมพร้อมใจและความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การมี ส่วนร่วมจึงเป็นความสัมพันธ์ทางอารมณ์และจิตใจแบบ “ยุคลวิถิ” คือมีการติดต่อสื่อสารทั้งไป และกลับระหว่างบุคคลนั้นและกลุ่ม

(3) การร่วมรับผิดชอบ เมื่อเกิดการเกี่ยวข้องด้านจิตใจ อารมณ์ และได้ กระทำการให้แก่สถานการณ์กลุ่มนั้นแล้ว ผู้มีส่วนร่วมจะเกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่ม นั้นด้วยเพราะการมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่บุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกลุ่มและ ต้องการเห็นผลสำเร็จของงานนั้นด้วย จึงเกิดความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกับกลุ่ม

ในการประชุมเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาที่จัดโดย ศูนย์นโยบายสาธารณสุข มหาวิทยาลัยมหิดล มีข้อสรุปเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ แท้จริงว่า หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนสามารถพัฒนาขีดความสามารถของตนเองใน การจัดการและควบคุมการใช้ทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการ ดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคม ตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม และได้พัฒนาการรับรู้และภูมิปัญญา ซึ่งแสดงออกในรูปของการตัดสินใจในการกำหนดชะตา ชีวิตของตนเองอย่างเป็นตัวของตัวเอง²⁹

จากที่ได้ยกตัวอย่างมาสามารถสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของ ประชาชน เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนหรือชุมชนในสังคมได้มีโอกาสเข้าร่วมในขั้นตอนของ

²⁸ นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์, “กลวิธี แนวทาง วิธีการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน,” การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ทวีทอง หงษ์วิวะฉณ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 183 -185.

²⁹ อมรา พงศาพิชญ์, กอบกุล ภูธรารักษ์ และคนอื่น ๆ, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของ ประชาชน ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม : รายงานฉบับสมบูรณ์ (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 2-2.

การดำเนินงานตามโครงการต่างๆของรัฐที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน เช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อแสวงหาทางเลือกอื่น การวางแผนงาน รวมถึงการปฏิบัติตามแผน จนถึง การประเมินผลเพื่อให้เกิดการพัฒนาและแบ่งสรรผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม และประชาชนผู้เข้าร่วมสามารถพัฒนาภูมิปัญญา การรับรู้ สามารถคิดวิเคราะห์และตัดสินใจเพื่อ เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

ตามวิถีทางของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เสียงของประชาชน คือองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง รัฐจะดำเนินการเพื่อตอบสนอง เจตนาารมณ์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่³⁰ ที่แสดงออกโดยเป็นธรรมและเปิดเผย ความสำเร็จใน การดำเนินงานของรัฐบาล ย่อมอยู่บนพื้นฐานของเจตนาารมณ์ร่วมกันของปวงชน เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน และให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การที่อำนาจการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคน จำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมี อิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม³¹

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม³²

(1) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึงอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วม ต้องเป็นไปโดยสมัครใจ การถูกบังคับให้เข้าร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดก็ไม่ถือว่าเป็นการเข้าร่วม

(2) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเสมอภาคกันในการที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆที่ทำร่วมกัน

(3) ต้องมีความสามารถ โดยผู้ที่เข้าร่วมต้องมีความสามารถเพียงพอที่จะ เข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายถึง ในบางกิจกรรม แม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีสิทธิเสรีภาคและ เสมอภาค แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

องค์ประกอบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม³³

(1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร

(2) เน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน

³⁰ Ruth Greenspan Bell, "มุมมองทางด้านความคิดของการมีส่วนร่วมของประชาชน." ใน ธรรมนูญสภา การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, หน้า 94.

³¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, หน้า 10.

³² เจลิม เกิดโมลิต, แนวทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย, เอกสารประกอบการเสวนาวิพากษ์ตัวแบบการมีส่วนร่วมของประชาชน (2543), หน้า 2 อ้างถึงใน คณิงจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 13.

³³ คณิงจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 15

(3) อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน

(4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(5) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการของทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

แนวความคิดในการมีส่วนร่วม เกิดจากแนวความคิดดังต่อไปนี้

(1) ความสนใจและความห่วงกังวลร่วมกัน โดยเริ่มจากบุคคลก่อนเมื่อบุคคลแต่ละคนมีความสนใจและความห่วงกังวลที่เหมือนกัน กลายเป็นความสนใจและความห่วงกังวลที่ร่วมกัน

(2) ความเดือดร้อนและความไม่พอใจร่วมกัน เกิดจากมีสถานการณ์หนึ่งเกิดขึ้นเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับความเดือดร้อนและไม่พอใจในเรื่องเดียวกันนี้มากพอที่จะรวมกลุ่มกัน วางแผนและลงมือกระทำร่วมกัน

(3) มีความตกลงร่วมกันในการที่จะเปลี่ยนแปลงกลุ่มหรือชุมชนไปในทางทิศทางเดียวกัน

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคม แต่ไม่ใช่ในทุกกิจกรรมที่มีคนสนใจเข้าร่วม แต่ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมจะต้องตั้งอยู่บนเงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ ประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาคและความสามารถในการทำกิจกรรมร่วมกัน รวมถึง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งต้องสามารถกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการเข้ามีส่วนร่วม รวมถึงต้องมีกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.2.2 วัตถุประสงค์ของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการปกครองประชาธิปไตย

นโยบายด้านสิทธิมนุษยชนจะมีผลสำเร็จได้ต่อเมื่อภาคประชาชนต้องเข้ามีส่วนร่วม มิใช่เรื่องของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว

(1) เพื่อเป็นการสร้างระบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

(2) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รวมตัวกันตามผลประโยชน์หรือแนวทางที่หลากหลายในทุกระดับ ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(3) เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ทศนะคติต่อโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

(4) เพื่อให้มีการแบ่งสรรข้อมูลระหว่างประชาชนกับรัฐ รวมถึงการแสดงออกซึ่งความคิดระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง ในโครงการของรัฐ

(5) เพื่อให้รัฐสามารถรับรู้ข้อมูลที่ตนไม่สามารถเข้าถึง จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

(6) เพื่อให้รัฐสามารถนำความคิดเห็น ทศนะดังกล่าวข้างต้น ไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ทำให้รัฐสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเพิ่มคุณค่าในการตัดสินใจของรัฐ โดยมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับมากยิ่งขึ้น

(7) เพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้ถึงหลักการและเหตุผลต่อการตัดสินใจในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐที่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการมีส่วนร่วม

(8) เป็นการพัฒนาความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน

(9) เพื่อให้ประชาชนแต่ละคนเกิดความรู้สึกต่อการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องจากกระบวนการที่เอื้อให้เกิดการทำงานเป็นกลุ่ม

(10) เป็นการสร้างความยอมรับในหมู่สาธารณชน แม้ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมในการแสดงทัศนะหรือในกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของรัฐ ก็จะต้องมีความเห็นพ้องและสนับสนุนกระบวนการนั้นๆ เนื่องจากได้มีโอกาสรู้เห็นว่ากระบวนการตัดสินใจมีความเป็นธรรมหรือมีการรับฟังความคิดเห็นของตนแล้ว หากผลการตัดสินใจเป็นเรื่องทั่วไปย่อมถือว่าเป็นการสร้างยอมรับจากสาธารณชนแล้ว

(11) เป็นการลดความขัดแย้ง และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการที่ไม่ได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม

(12) เพื่อให้ผู้บริหารมีความสำนึกในการรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

การมีส่วนร่วมเป็นการแสวงหาฉันทามติโดยการตัดสินใจร่วมกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนรวม โดยการร่วมค้นคว้าหา สาเหตุ ปัญหาและทางแก้ไข เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน

2.2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2.2.3.1 ธรรมเนียมปฏิบัติกับการมีส่วนร่วม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ประชาชนคนไทยมีส่วนร่วมมากที่สุด หลักหนึ่งที่น่ามาใช้กับการปกครองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือ หลักธรรมาภิบาล เป็นการบริหารจัดการจัดการท้องถิ่นที่ดี เป็นการปกครองที่ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่างเพียงอย่างเดียวแต่เป็นหลักที่ต้องอาศัยอำนาจจากส่วนล่างในการปกครองด้วย เป็นการเกื้อกูลกัน

จากระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามไว้ดังนี้ “ธรรมาภิบาล” หมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้จักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมืออันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน”

จากคำนิยามดังกล่าว การที่สังคมจะสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความปลอดภัย รัฐต้องมีแนวทางการบริหารจัดการที่ดี การที่จะสามารถบริหารจัดการบ้านเมืองหรือสังคมได้อย่างสงบสุขและเป็นธรรมนั้น จำต้องให้ประชาชนผู้อยู่ได้ปกครองเข้ามามีบทบาทในการร่วมบริหารประเทศด้วย ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ จึงเป็นอีกหนทางหนึ่งเพื่อให้การปกครองเป็นไปอย่างสมบูรณ์และเป็นธรรมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทุกคน

1) ปัจจัยที่สำคัญของธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน³⁴ ได้แก่

1.1) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเป้าหมายที่ชัดเจนว่าต้องการที่จะก่อให้เกิดความผาสุกของทุกกลุ่มคนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาคครอบครัวและบุคคล โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้กับกลุ่มคนต่างๆเหล่านี้อย่างครบถ้วน

1.2) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการกำหนดโครงสร้างกระบวนการที่ให้ทุกกลุ่มสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการสังคมได้ มีการวางโครงสร้างที่สามารถตรวจสอบ นำมาซึ่งความโปร่งใส และความเป็นธรรมที่ทุกคนยอมรับ ดังนั้นจึงเกิดความยั่งยืนต่อการบริหารในส่วนต่างๆของสังคม

1.3) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นการจัดสรรสิทธิประโยชน์ให้กับคนทุกกลุ่มในสังคมอย่างสมดุล โดยเฉพาะในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ได้เปลี่ยนสิ่งที่เป็นหลักการสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “การมีส่วนร่วมในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม: เทคนิคและวิธีการที่เหมาะสมในบริบทสังคมวัฒนธรรมไทย,” ใน ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สายธาร , 2544), หน้า 44.

(1) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวในการจัดการอีกต่อไป แต่ถือเป็นสิทธิหน้าที่ของทุกคนในประเทศที่จะช่วยกัน ดูแล รักษา จัดการเพื่อให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้อย่างยั่งยืน

(2) รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การยอมรับความสัมพันธ์ของทุกกลุ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ปัจเจกชนแต่ละคน ชุมชนท้องถิ่น ทรัพยากรธรรมชาติ องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐ และองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม

(3) รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการเชื่อมโยงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าด้วยกัน มิได้ให้ความสำคัญแบบแยกส่วนเหมือนในอดีต

2) ผลที่ได้จากการใช้หลักธรรมาภิบาล

2.1) ประชาชนมีโอกาสเพิ่มมากขึ้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งทำให้เกิดการพัฒนาศักยภาพของประชาชน

2.2) ภาครัฐมีการจำกัดบทบาทลง โดยมีการเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

2.3) เป็นการเพิ่มผลผลิตเศรษฐกิจที่สูงขึ้น เนื่องจากมีการกระจายอำนาจและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น

2.4) เป็นการลดปัญหาการคอร์รัปชัน ทั้งนี้เนื่องจากมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจ เป็นการลดปัญหาการคอร์รัปชันและการเผด็จการอีกทางหนึ่ง

2.2.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ความต้องการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศไทย จากระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมเป็นระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จนกลายเป็นระบบเศรษฐกิจเกษตรกรรมกึ่งอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ทำให้เกิดผลกระทบมากมาย อันเนื่องมาจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างไม่มีแผนต่อการอนุรักษ์ ทั้งที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ประมง และแร่ต่างๆ ทำให้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและทำให้เกิดความเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็วต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐมุ่งแต่การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมนำเพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงด้านอื่น คงไม่เพียงพอ รัฐจึงเล็งเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจำต้องพัฒนาควบคู่กันไปกับสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

โดยที่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา หน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ทั้งประชาชนและตัวของรัฐเองก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ในสภาพความเป็นจริง รัฐไม่สามารถดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเหล่านี้ได้อย่าง

ทั่วถึง จำต้องให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติเหล่านี้ ซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดี เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นย่อมสามารถรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่ารัฐ ถือว่าเป็นการช่วยให้รัฐสามารถดูแลการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งตัวรัฐเองและประชาชน ดังที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกำหนดให้เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมดูแลรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ ดังนี้

1) สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

หลักสำคัญของมาตรานี้ คือการรับรองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เพื่อการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูกิจการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลที่มาอาศัยในที่เดียวกัน มีประเพณี วัฒนธรรมและวิถีการดำรงชีวิตเดียวกัน อันเป็นระยะเวลายาวนาน ชุมชนลักษณะนี้จะอาศัยอยู่ในชนบทที่แวดล้อมด้วยทรัพยากรธรรมชาติ และมีการดำรงชีพด้วยการพึ่งพาทรัพยากร ธรรมชาตินั้น จึงมีการเรียนรู้ที่จะอยู่กับสิ่งรอบๆ อย่างกลมกลืน³⁵ จากคำนิยามดังกล่าว ชุมชนดั้งเดิมจึงต้องเป็นชุมชนที่มีก่อนรัฐธรรมนูญฉบับนี้ บังคับใช้ คือ ก่อนปี 2540 เท่านั้น เพราะในทางปฏิบัติ การที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะมีจารีตประเพณีและวิถีชีวิตในการดูแลเพื่อการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นนั้นๆ ต้องเป็นชุมชนที่มีการก่อตั้งหรือมีธรรมเนียมปฏิบัติกันมาเป็นระยะเวลาพอสมควร โดยที่ธรรมเนียมปฏิบัตินี้จะต้องต้องเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งบางชุมชนถือธรรมเนียมประเพณีเป็นกฎที่ต้องประพฤติปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเลยทีเดียว สิทธิชุมชนท้องถิ่นมีความหมายและขอบอันกว้างขวาง รวมไปถึงสิทธิในที่ดิน สิทธิในทรัพยากรพันธุกรรม สิทธิที่จะเรียนรู้และเลือกวิถีการเกษตรที่เหมาะสมและยั่งยืน สิทธิในทรัพยากรป่า และสิทธิในภูมิปัญญา³⁶

ตัวอย่างของสิทธิชุมชนที่เป็นที่รู้จักในประเทศไทย คือ ป่าชุมชน ป่าชุมชนถือเป็นสิทธิที่เป็นสิทธิร่วม เหนือทรัพย์สินของชุมชน บุคคลที่จะสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการใช้หรือดูแลป่านี้ จะต้องเป็นสมาชิกของชุมชนที่ทำหน้าที่ดูแลป่าเท่านั้น ถึงจะมีสิทธิได้ใช้

³⁵ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 93 - 94

³⁶ คณะทำงานวาระทางสังคม, รายงานประจำปี 2546 เรื่อง งานทรัพยากรกับความมั่นคงของชีวิตประชาชน, หน้า

และได้ประโยชน์จากป่านี้ โดยที่สิทธิชุมชนให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน โดยชุมชนยังคงสามารถออกกฎเกณฑ์เพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญได้

2) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐ และชุมชนในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา 56 "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

เป็นหลักประกันที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมกับรัฐในการบำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ จากบทบัญญัติมาตรานี้ ก่อให้เกิด

(1) ผู้ดำเนินโครงการต้องทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการดำเนินโครงการนั้นมีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(2) โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นประกอบจากองค์การอิสระเสียก่อนว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหากมีการดำเนินการขึ้น

(3) บุคคลมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในกรณีโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของบุคคล และ/หรือกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการหรือกิจกรรมไม่ได้ทำการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งที่การดำเนินโครงการดังกล่าวมีโอกาที่จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือโครงการหรือกิจกรรมนั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นโดยองค์การอิสระและการกำหนดให้มีการศึกษาโครงการและกิจกรรมดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายรับรองโดยตรง

3) สิทธิของบุคคลในการรับรู้ข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะ

มาตรา 58 "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น"

ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการที่ประชาชนจะสามารถเข้าร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้คือ การที่ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือความเคลื่อนไหวต่างๆ ที่รัฐจะดำเนินการหรือกำลังดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการอุปสรรคต่อการปกครองประเทศ โดยที่เหตุที่การปกครองประเทศย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง การใช้อำนาจรัฐและกระบวนการบริหารทุกขั้นตอนจึงต้องโปร่งใส เพื่อให้ประชาชนสามารถพิจารณาและตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ออกบังคับใช้ เพื่อประชาชนสามารถได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ และสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน

4) สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด

มาตรา 59 "บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ"

เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างหนึ่งที่ต่างจากสิทธิตามมาตรา 58 อันเป็นสิทธิสำหรับประชาชนหรือบุคคลทั่วไป แต่สิทธิตามมาตรา 59 นี้เป็นสิทธิสำหรับประชาชนหรือชุมชนในท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบในการที่รัฐจะตัดสินใจออกกฎหรือคำสั่งหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

การกำหนดให้สิทธิที่ได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐตามบทบัญญัตินี้ เป็นสิทธิที่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามสิทธิมาตรา 56 ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยให้สิทธิและข้อกำหนดตามมาตรา 56 เป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นสิทธิที่ให้แก่ชุมชนในท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินงานของรัฐในอันที่จะสามารถรับรู้ข้อมูลเรื่องราวและเหตุผลหรือคำชี้แจง ของเจ้าหน้าที่รัฐก่อนการดำเนินงานนั้น ซึ่งการให้ข้อมูลของรัฐนี้ รัฐจะต้องให้ข้อมูลก่อนการตัดสินใจหรือการดำเนินโครงการ โดยประชาชนมีสิทธิในการออกความเห็นต่อการดำเนินการหรือกิจกรรมดังกล่าวด้วย ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ แม้ปัจจุบันยังไม่มีมาตราเป็นกฎหมาย แต่ก็ได้มีการออกเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้นเพื่อใช้สำหรับเป็นช่องทางให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตนต่อการดำเนินการในโครงการของรัฐ

5) สิทธิในการเสนอเรื่องร้องทุกข์

มาตรา 61 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนโดยการใช้อำนาจรัฐ แต่หากหากมีการใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปประชาชนเกิดความเดือดร้อนเสียหาย รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติสิทธิในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ไว้

การร้องทุกข์ คือ การที่บุคคลทั่วไปไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างองค์กรของรัฐหรือเอกชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อจัดให้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือนร้อนหรือเสียหายนั้น อันเป็นการแก้ไขเยียวยาปัญหาข้อขัดแย้งที่ประชาชนมีอยู่กับรัฐเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องระหว่างประชาชนด้วยกันเอง โดยที่การร้องทุกข์นั้นเป็นการดำเนินการโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อวินิจฉัยคดีปกครองอันเป็นคดีที่เป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนหรือปัจเจกชนทั่วไป

6) สิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ

มาตรา 62 “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น โดยมีกฎหมาย

ที่กำหนดการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ

2.2.3.3 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่มีส่วนสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

รัฐบาลทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องมีการกำหนดนโยบายในการบริหารเพื่อแถลงการต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลแต่ละชุดจะมีนโยบายที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่ว่าไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ถึงแม้จะเปลี่ยนไปก็รัฐบาลก็ตาม แต่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือเป็นการสะท้อนเจตจำนงของรัฐธรรมนูญต่อรัฐบาล สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปฏิรูปที่ดิน มีดังนี้

มาตรา 79 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ สงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพและอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพของชีวิตประชาชน”

จากบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เป็นสิ่งที่รัฐมีหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและการบริหารจัดการดังกล่าวต้องอยู่บนหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.2.3.4 การกระจายอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
- (2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

- (3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อร่วมโครงการหรือกิจกรรมได้นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่"

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจดังกล่าวข้างต้นก็ด้วยตามกฎหมายบัญญัติ แต่ทั้งนี้ การที่จะสามารถจัดการ บริหารการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ก็เฉพาะในพื้นที่ของตน หากอยู่นอกเขตพื้นที่ ต้องเป็นกรณีที่อาจเกิดผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ส่วนการมีส่วนร่วมในการพิจารณาในพื้นที่ของตนนั้น ต้องเป็นกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่เท่านั้น

2.2.4 ระดับชั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงย่อมสามารถแสดงออกถึงความเป็นเจ้าของอำนาจได้หลายรูปแบบ โดยเฉพาะการใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองเพื่อเข้าร่วมในการบริหารงานของรัฐ เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจของตนที่ไม่ได้ออนไปกับผู้ใด ภายใต้แนวคิดแบบเสรีประชาธิปไตย

2.2.4.1 ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละโครงการของการดำเนินงานของรัฐนั้นเป็นสิ่งชี้ให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจมากน้อยเพียงใด ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้เป็นหลายระดับ โดยขึ้นอยู่กับว่าใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นหลัก

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์³⁷ ได้แบ่งการมีส่วนร่วมอย่างหยابไว้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำ คือ การที่รัฐเห็นสมควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ จึงได้มีการแจ้งและมอบหมายให้ประชาชนเป็นผู้ดำเนินการ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เกิดจากการที่รัฐมอบหมายหรือคำสั่งลงมาให้ประชาชนดำเนินการ ดังนั้น ประชาชนจึงไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการเข้ามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมระดับนี้ถือเป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นไปตามนโยบายของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายที่เกิดขึ้น

(2) การมีส่วนร่วมระดับสูง คือ การที่ประชาชนมีความต้องการมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมอย่างแท้จริง โดยเป็นผู้คิด ริเริ่ม ดัดสนใจและเป็นผู้ดำเนินโครงการหรือ

³⁷ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 56 - 57.

กิจกรรมนั้นๆ แต่ในกรณีนี้ประชาชนจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐ เช่น ทุนสนับสนุน การให้ความรู้ เป็นต้น แต่การขอความช่วยเหลือไม่อาจทำได้หากรัฐไม่เห็นชอบกับโครงการใด

ปธาน สุวรรณมงคล³⁸ กล่าวว่า ชุมชนควรมีขอบเขตของการมีส่วนร่วมใน 4 ลักษณะ ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
- (2) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
- (3) การมีส่วนร่วมของชุมชนในผลประโยชน์
- (4) การมีส่วนร่วมของชุมชนในการประเมินผล

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง³⁹ ได้แบ่งขั้นตอนของการมีส่วนร่วมไว้ ดังนี้

- (1) การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของชุมชนบท
- (2) การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินกิจกรรม
- (3) การมีส่วนร่วมในการลงทุน
- (4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการติดตามและประเมินผลงาน

โคเฮน และ อัฟฮอฟ⁴⁰ (Cohen & Uphoff) แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น

- (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ประกอบไปด้วยสามขั้นตอนคือ การริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ
- (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วยการสนับสนุนด้านการบริหาร ทรัพยากร และการประสานงานเพื่อขอความร่วมมือจากประชาชน
- (3) การมีส่วนร่วมรับผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ สังคม หรือผลประโยชน์ทางด้านสังคมควบคู่กันไป
- (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) เป็นการควบคุมตรงจอสอบการดำเนินการทั้งหมดและเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมครั้งต่อไป

Arnstein⁴¹ แบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมออกเป็น 3 ระดับ คือ

³⁸ ปธาน สุวรรณมงคล, "ทัศนะบางประการในเรื่องสภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของชุมชน." ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภากการพิมพ์, 2527), หน้า 83.

³⁹ เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, "การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนา." ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 272 – 273.

⁴⁰ Cohen John M and Uphoff Norman T, "Participation's Place in Rural Development: Seeking clarity through Specificity." World Development (1980), p. 219-222

⁴¹ Arnstein, "A Ladder of citizen participation," in Classic reading in urban planning, J M Stein, editor(New York: Mc Graw Hill Inc, 1995), p. 358 – 373.

- (1) ชั้นพื้นฐาน วัดดูประสงค์เป็นการให้ความรู้ประชาชนเท่านั้น โดยรัฐเป็นผู้เข้าควบคุมแรงกดดันต่างๆ ชั้นนี้มีขึ้นเพื่อลดแรงกดดันจากประชาชน
- (2) ชั้นกลาง กลุ่มคนจะมีส่วนร่วมในการร่วมให้ข้อมูล ร่วมให้คำปรึกษารวมถึงการแสดงความคิดเห็น แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ
- (3) ชั้นสุดท้าย ประชาชนสามารถเข้าร่วมเป็นที่ปรึกษา ทำการเจรจาต่อรอง มีโอกาสในการเข้าร่วมการตัดสินใจ การตัดสินใจรวมถึงการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามโครงการ

กรรณิการ์ ชมดี⁴² สรุปลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ 10 ลักษณะ คือ

- (1) การมีส่วนร่วมประชุม
- (2) การมีส่วนร่วมออกเงิน
- (3) การมีส่วนร่วมเป็นกรรมการ
- (4) การมีส่วนร่วมเป็นผู้นำ
- (5) การมีส่วนร่วมสัมภาษณ์
- (6) การมีส่วนร่วมชักชวน
- (7) การมีส่วนร่วมบริโภค
- (8) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ริเริ่ม
- (9) การมีส่วนร่วมเป็นผู้ใช้แรงงานหรือเป็นลูกจ้าง
- (10) การมีส่วนร่วมออกวัสดุอุปกรณ์

ไพรัช เตชะรินทร์⁴³ ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ดังนี้

- (1) ร่วมทำการศึกษาค้นคว้า ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนตลอดจนความต้องการของชุมชน
- (2) ร่วมค้นหา สร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน หรือเพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน
- (3) ร่วมวางนโยบาย แผนงานหรือโครงการ กิจกรรมต่างๆ เพื่อขจัดและแก้ไขปัญหาและสนองต่อความต้องการของชุมชน
- (4) ร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

⁴² กรรณิการ์ ชมดี, "การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลท่าช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 13.

⁴³ ไพรัช เตชะรินทร์, "นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบัน," ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์, บรรณาธิการ(กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527), หน้า 6 - 7.

- (5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงาน
- (7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
- (8) ร่วมควบคุม ติดตาม ประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการหรือกิจกรรมได้ทำไว้ทั้งโดยเอกชนและรัฐบาล เพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

คณิงนิช ศรีบัวเอี่ยม และคณะ⁴⁴ แบ่งระดับขั้นของการมีส่วนร่วมโดยวัดจากการมีส่วนร่วมต่ำสุดไปหาการมีส่วนร่วมในระดับสูงสุด ดังนี้

- (1) ระดับการให้ข้อมูล
- (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน
- (3) ระดับการปรึกษาหารือ
- (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน
- (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ
- (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

จากการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของนักวิชาการหลายๆท่าน สามารถมองเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายระดับ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ แต่ขึ้นอยู่กับว่ารัฐจะให้สิทธิของประชาชนเข้ามีส่วนร่วมระดับใดในแต่ละโครงการ ทั้งนี้ผู้เขียนขอยึดแนวทางการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตาม สุนีย์ มัลลิกะมาลัย⁴⁵ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้

เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารของโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐมีความคิดที่จะดำเนินการ แต่ไม่ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การจัดนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนนี้นับเป็นสิทธิประเภทหนึ่งของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารถือเป็นเรื่องที่สำคัญและต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ เพื่อ

⁴⁴ คณิงนิช ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 22-23

⁴⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลัย, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, หน้า 57 - 61.

ประโยชน์ของประชาชน และเป็นการลดความขัดแย้งที่จะเกิดตามมาหากได้รับข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง การร่วมรับรู้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมที่สำคัญในขั้นต่อไป

2) การมีส่วนร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น

เมื่อประชาชนได้รับรู้ถึงข้อมูลโครงการของรัฐแล้ว ประชาชนสามารถร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมให้ข้อมูล รวมถึงร่วมค้นหาสาเหตุหรือประเด็นของปัญหา เพื่อผู้มีอำนาจจะสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาต่อไป เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้อีกระดับขั้น

3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณา ร่วมตัดสินใจ

ในระดับนี้ประชาชนมีสิทธิพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องของการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยในการดำเนินโครงการ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนี้ มีความสำคัญอย่างมากกับโครงการที่หากดำเนินการแล้วประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ในการดำเนินโครงการจะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยเฉพาะในเรื่องสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ซึ่งอาจได้รับผลกระทบในการตัดสินใจดำเนินการในโครงการของรัฐ

4) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ในที่นี้หมายถึงการร่วมดำเนินการในทุก ๆ ด้านที่สามารถเป็นไปได้ เช่น การร่วมลงทุน การร่วมดำเนินงานหรือร่วมในการคัดเลือกผู้ปฏิบัติงาน แต่หากเป็นงานที่ต้องใช้ผู้มีความรู้เฉพาะด้าน หรือเทคโนโลยีขั้นสูง ประชาชนอาจไม่สามารถเข้าร่วมในส่วนของการดำเนินงานได้ แต่ถ้าเป็นโครงการหรือกิจการระดับท้องถิ่น หรือการสำรวจพื้นที่บริเวณป่าประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่ ย่อมมีความรู้ในพื้นที่ของตนมากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐแน่นอน การเข้าร่วมในการดำเนินงานนี้จึงต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

5) การมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผล

กรณีที่ได้มีการดำเนินการตามโครงการแล้ว ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามว่าโครงการดำเนินการเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคใดบ้างที่เกิดจากการดำเนินงาน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ถือว่าสำคัญมากโดยเฉพาะประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ หากเกิดปัญหาหรือผลกระทบ ประชาชนในกลุ่มนี้จะเป็นผู้ทราบเป็นอันดับแรก และเมื่อมีการดำเนินงานแล้ว การประเมินผลการดำเนินงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพื่อทำให้ทราบว่าโครงการที่ทำอยู่สามารถแก้ไขปัญหาได้ผลสำเร็จหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด และเกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดบ้างในขณะปฏิบัติงาน เพื่อที่จะได้หาทางแก้ในการดำเนินงานต่อไป

6) การมีส่วนร่วมในการรับผล

เมื่อโครงการหรือกิจกรรมใดที่ดำเนินการไปแล้ว ย่อมได้มาซึ่งผลประโยชน์และผลกระทบ การมีส่วนร่วมในการรับผลของการดำเนินงานเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการที่ได้ดำเนินงานแล้ว และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่วมรับผลของการดำเนินงานนั้น ทั้งทางบวกและทางลบต่อสิ่งแวดล้อมและต่อตัวประชาชนเอง

จากลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมข้างต้น สามารถแบ่งมิติในการพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 มิติ⁴⁶ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมเป็นการประจักษ์หน้า ถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นการสะท้อนลักษณะการแบ่งสรรอำนาจในการตัดสินใจที่ผิดแผกไปกว่าเดิม โดยถือว่าการประจักษ์หน้าระหว่างกลุ่มสองกลุ่มไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มสังคม กลุ่มชนชั้นต่างๆ เป็นการประจักษ์หน้าระหว่างผลประโยชน์ของคนในเมืองหรือองค์กรอาสาสมัคร กับหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมั่นคงแล้วไม่ยอมเปลี่ยนแปลงซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงข้าราชการ

(2) การมีส่วนร่วมเป็นเรื่องของกลุ่มและขบวนการในการเข้าร่วม เป็นการพิจารณาจากการมีส่วนร่วมจากการวิเคราะห์โครงสร้าง วิธีดำเนินการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมของกลุ่มและกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการเข้าร่วม โดยเน้นองค์ประกอบที่สำคัญที่ทำให้เกิดพลัง เช่น โครงสร้างและการจัดรูปองค์การภายในกลุ่มหรือขบวนการ มิตินี้ยังให้ความสนใจในเรื่องของรูปแบบและลักษณะของผู้นำกับผู้ตามในขบวนการ การร่วมเป็นพันธมิตรระหว่างกลุ่มหรือขบวนการต่างๆ ซึ่งมีผลต่อเนื่องในการประสานงานระหว่างองค์กรเพื่อปกป้องและเผยแพร่ผลประโยชน์ขององค์กรที่เข้าร่วม

(3) การมีส่วนร่วมเป็นประสบการณ์เฉพาะบุคคล โดยปกติการมีส่วนร่วมมักจะหมายถึงเรื่องของพฤติกรรมกลุ่ม แต่ขณะเดียวกัน การตัดสินใจเข้าร่วมกลุ่มก็เป็นเรื่องของ การตัดสินใจเฉพาะบุคคล โดยมาจากแนวคิดสำคัญ เช่น การตัดสินใจ ความสำนึกในชนชั้น การสร้างสำนึก การจูงใจ ความรู้สึกแปลกแยก

(4) การมีส่วนร่วมเป็นโครงการ เป็นการมีส่วนร่วมที่ถูกกำหนดเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเฉพาะด้าน การพิจารณาการมีส่วนร่วมจากมิตินี้อาศัยข้อสมมติที่ว่าถึงแม้โครงการจะถูกกำหนดขึ้นจากแหล่งใดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากเบื้องบน แต่เชื่อหากมีเป้าหมายแล้ว โครงการก็จะเกิดผล และการเข้าร่วมกลุ่มของเป้าหมายย่อมเกิดขึ้นได้หากใช้วิธีการเข้าถึงปัญหาที่ถูกต้อง

⁴⁶ ปรัชญา เวสารัชช, รายงานการวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท(กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 5 อ้างใน สุนทรีย์ ชาราธิคุณ, "การมีส่วนร่วมและความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศและกลิ่นเหม็นในเขตเทศบาลตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง" (วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต (สื่อสารมวลชน) คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 43 -

(5) การมีส่วนร่วมเป็นนโยบาย การพิจารณาการมีส่วนร่วมในแนบนโยบาย อาจช่วยให้เข้าใจช่องว่างระหว่างคำสั่งของทางราชการกับทางปฏิบัติของรัฐบาล ตลอดจนช่วยให้เข้าใจปัจจัยหรือองค์ประกอบซึ่งกำหนดหรือสนับสนุนนโยบายซึ่งอธิบายข้อจำกัดในทางปฏิบัติของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.4.2 เครื่องมือของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทั่วไป สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)

ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจในโครงการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนซึ่งถือเป็นสิทธิพลเมือง เป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการทำคำสั่งทางปกครอง

โดยอาจถือได้ว่า ประชาพิจารณ์เป็นการประชุมหารือกันอย่างไม่เป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบในการออกคำสั่งหรือดำเนินการโครงการ และ กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจากคำสั่งหรือโครงการดังกล่าว โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า "สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

และวรรคสอง "การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลได้มีการจัดทำ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539" ต่อมาได้มีการจัดทำระเบียบใหม่มาแทนที่คือ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548" และเนื่องจากข้อ 3 ของระเบียบนี้ระบุให้ยกเลิก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ทำให้การทำประชาพิจารณ์ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไป

แต่จากการนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 พบปัญหาดังนี้

(1) โครงการส่วนใหญ่ที่รัฐนำมาจัดทำประชาพิจารณ์ พบว่ามีการตัดสินใจโดยรัฐบาลแล้วทั้งนั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บอนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) เป็นการตีความประชาพิจารณ์ที่ผิดเพี้ยนไป ตามหลักประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ คำสั่ง หรือตัดสินใจในโครงการใดโครงการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน แต่การที่โครงการใหญ่หลายโครงการมีการวางแผนและได้รับอนุมัติ โดยปราศจากการรู้เห็นและร่วมพิจารณาโดยประชาชน ดังนั้นเมื่อถึงเวลาดำเนินโครงการ จึงทำให้เกิดการต่อต้านและการประท้วงมากมาย

(2) การที่ประชาชนคาดหวังว่าการทำประชาพิจารณ์จะทำให้รัฐเล็งเห็นและสะท้อนปัญหาของประชาชนมากขึ้น เป็นการรับฟังประชาชน ประชาชนจึงมีความคาดหวังสูงกับการทำประชาพิจารณ์ แต่เนื่องจากผลของการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวเป็นเพียงแนวทางและข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น โดยที่รัฐไม่ต้องผูกพันในผลของการเห็นการทำประชาพิจารณ์เลย ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ต้องการเข้าร่วมในการทำประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการใหญ่ๆ ที่รัฐหรือเอกชนมีการคิด ศึกษาและมีการลงทุนในโครงการแล้ว การแก้ไขเมื่อต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย

(3) ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสารที่ไม่มีความพร้อม โดยหลักแล้วคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ต้องจัดทำรายละเอียดโครงการที่ต้องการรับฟังให้มากที่สุด เพื่อให้ประชาชนหรือผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นรับทราบ และเข้าใจในสาระของโครงการได้ดีที่สุด เพื่อส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จในการดำเนินการ แต่การที่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นฯ ไม่สามารถให้รายละเอียดโครงการอย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน อันส่งผลถึงประสิทธิภาพในการจัดประชาพิจารณ์

(4) ปัญหาเรื่องงบประมาณ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เช่นเดียวกับกระบวนการอื่นๆ ที่ต้องการเข้าถึงความคิดเห็นของสาธารณชน เช่น การออกเสียงประชามติ หรือการทำโพล การดำเนินการดังกล่าวจึงมีค่าใช้จ่ายที่สูง ยิ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีขอบข่ายกว้างเท่าใด ค่าใช้จ่ายยิ่งสูงตามเท่านั้น ทำให้เป็นภาระด้านงบประมาณของรัฐ หรือองค์กรท้องถิ่นองค์กรอื่นๆ ของรัฐ เนื่องจากบางครั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ทำให้เกิดปัญหาค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดประชาพิจารณ์

(5) ปัญหาเรื่องผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เนื่องจากการทำประชาพิจารณ์ เป็นการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยสมัครใจ มิได้เป็นมาตรการบังคับ ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ ส่วนปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การกำหนดขอบเขตว่าผู้ใดสามารถมีสิทธิเข้าร่วม โดยหลักการจะกำหนดให้เป็นผู้มีส่วน

ได้เสียในโครงการเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วม แต่ปัญหาคือ คำนิยามของคำว่าผู้มีส่วนได้เสียนี้คลุม กว้างมากแค่ไหน แต่โดยส่วนใหญ่จะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบในโครงการเท่านั้น

(6) ปัญหาการฉกฉวยประโยชน์จากกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม การทำประชาพิจารณ์อาจทำให้กลุ่มที่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการออกมาแทรกแซง ในเรื่องของการเสนอแนะความคิดเห็นในคราบประชาชน หรือแม้แต่การทำให้ฝ่ายประชาชน เกิดความเข้าใจผิดในข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญ จนทำให้เกิดการก่อกวนการทำประชาพิจารณ์ ทำให้การจัดประชาพิจารณ์ไม่เป็นไปอย่างราบรื่น ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา เช่น เกิด การประท้วง การทะเลาะและมีผลต่อไปเรื่องการควบคุมการจัดประชาพิจารณ์ สุดท้ายอาจทำให้ การดำเนินการจัดประชาพิจารณ์นั้นศูนย์เปล่า หากต้องมีการยกเลิกกันกลางคัน

การจัดให้มีประชาพิจารณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ความยอมรับจาก ประชาชนในการที่รัฐจะออกคำสั่ง หรือ โครงการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของ ประชาชน ดังนั้น การที่รัฐไม่ต้องผูกพันในผลของประชาพิจารณ์ อาจทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้น ภายหลังได้โดยประชาชนที่ไม่เข้าใจในหลักการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐใน การที่จะต้องสรุปความคิดเห็น ข้อเสนอแนะอย่างละเอียด และผู้ออกคำสั่งดังกล่าวต้องมีการให้ เหตุผลประกอบที่เพียงพอต่อการอธิบายต่อสาธารณะชนในการตัดสินใจของตน

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นการออกระเบียบขึ้นมาแทนที่การทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยมีขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง โดยมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจถูกต้องเกี่ยวกับ โครงการของรัฐและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความ เดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

2.1) หลักในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(1) ใ้กับโครงการของรัฐทุกประเภท ยกเว้นโครงการของรัฐที่ กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นการเฉพาะ และ โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

โดยโครงการของรัฐ หมายถึง การดำเนินโครงการของ หน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินงานโดย หน่วยงานของรัฐหรือการให้สัมปทานหรือการอนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้เป็นโครงการที่มี ผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสีย เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

(2) โดยปกติหากเป็นโครงการที่มีผลกระทบรุนแรงต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการ แต่หากเป็นโครงการปกติ หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของโครงการ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องขอได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียตามระเบียบขหมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ

(3) วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สามารถใช้วิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(3.1) การสำรวจความคิดเห็น มี 4 วิธี คือ การสัมภาษณ์ รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร ระบบเครือข่ายสารสนเทศหรือทางอื่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับข้อมูลและแสดงความคิดเห็น และการสนทนากลุ่มย่อย

(3.2) การประชุมปรึกษาหารือ มี 5 วิธี คือ การประชุมพิจารณา การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย

(3.3) วิธีการอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด เมื่อจะจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึง วิธีการ ระยะเวลา สถานที่ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ และเมื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว ต้องมีการจัดทำสรุปผลเพื่อให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันดำเนินการ

กรณีที่ผลสรุปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน บอกว่าการดำเนินโครงการมีผลกระทบต่อประชาชนมาก แต่หากมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อไป ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อน ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าวและประกาศให้ประชาชนทราบ

3) เวทีสาธารณะ (Public Meeting)

เวทีสาธารณะ หมายถึง การที่บุคคลมาพบปะกันตามนัดหมาย เพื่อร่วมกันคิด วิเคราะห์ พิจารณาในประเด็นต่างๆ อย่างมีวัตถุประสงค์และมีกฎระเบียบวิธี ณ สถานที่หนึ่งตามเวลาที่ได้กำหนดหรือได้นัดหมายไว้ล่วงหน้า⁴⁷ โดยเป็นการริเริ่มจากภาคประชาชนหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูล พิจารณา ตลอดจนตัดสินใจร่วมกัน ในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม โดยผลของการจัดเวที

⁴⁷ คณิงกิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 1(กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544) หน้า 35.

สาธารณะอาจจะก่อให้เกิดผลผูกมัดหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของเรื่องนั้นๆ โดยสามารถแยกรูปแบบการประชุมสาธารณะได้ดังนี้

3.1) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมทั่วไป (conference)

เป็นการประชุมที่ผู้แทนในองค์กรหรือคณะจัดประชุมแก่บุคคลในองค์กรเพื่อพิจารณา สืบสวนและแก้ไขปัญหาดังๆ ที่อยู่ในองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมความร่วมมือภายในองค์กร ให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาดัง

3.2) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมสัมมนา (seminar)

จัดขึ้นโดยกลุ่มผู้ชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น โดยส่วนใหญ่จะเป็นการคิดรวมกันเป็นกลุ่ม เพื่อทำความเข้าใจในปัญหาร่วมกัน สืบสวนปัญหาและร่วมกันเสนอแนวทางแก้ไข

3.3) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop)

การที่กลุ่มคนจำนวนหนึ่งมีความสนใจหรือมีปัญหาร่วมกัน โดยปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับสายงานหรือวิชาชีพของตน เข้ามาพบปะกันเพื่อศึกษาแลกเปลี่ยนความเห็น มีการรวบรวมข้อมูลการวิจัยร่วมกัน เป็นการประชุมที่มีลักษณะยืดหยุ่นได้มาก

3.4) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการอภิปรายรายเป็นคณะ (panel)

เป็นเวทีที่มีกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ เข้ามาร่วมอภิปรายต่อหน้าผู้ฟังและมีการเปิดโอกาสให้ซักถาม ซึ่งนอกจากผู้ฟังจะได้ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว ยังสามารถได้รับข้อคิดเห็นหลายทัศนะจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ รวมทั้งการถกประเด็นระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้น เพื่อก่อให้เกิดทัศนะหลายด้านแก่ผู้ฟัง

3.5) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการบรรยายเป็นคณะ (symposium)

เป็นการประชุมที่มีการแยกย่อยผู้เชี่ยวชาญออกเป็นหลายคณะ โดยเป็นการเสนอเรื่องราวอย่างเป็นทางการโดยตรง เพื่อถ่ายทอดความรู้จากผู้บรรยาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความกระจ่างในแต่ละสาขา โดยมีประธานเป็นผู้แนะนำและดำเนินการประชุม การประชุมแบบนี้อาจเรียกว่าทางประชุมเชิงวิชาการ โดยผู้บรรยายแต่ละคนอาจเสนอบทความต่อผู้เข้าประชุมด้วย

3.6) เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมระดมความคิด (brainstorming)

เป็นการรวบรวมความคิดจากผู้เข้าร่วมประชุมให้ได้มากที่สุดภายในระยะเวลาจำกัด มีการชี้ถึงปัญหาและมีการขอคำแนะนำจากผู้เข้าร่วมประชุม เป็นการประชุมที่ดำเนินการอย่างรวดเร็ว ต้องการความต่อเนื่องของการประชุม

4) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจการหรือโครงการของรัฐได้โดยตรง โดยปกติแต่เดิมเมื่อครั้งที่ยังมีพลเมืองไม่มาก ประชาชนทุกคน

สามารถออกเสียงในกิจการหรือโครงการของรัฐได้โดยตรง เรียกว่าประชาธิปไตยโดยตรง ต่อมาเมื่อประเทศเริ่มมีการพัฒนามากขึ้น ประชากรเริ่มมากขึ้น การให้ทุกคนออกเสียงได้โดยตรงคงไม่อาจกระทำได้ จึงต้องมีการให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจแทนตน เรียกการปกครองแบบนี้ว่าประชาธิปไตยโดยอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยอ้อม

ประชามติ หมายถึง กระบวนการออกเสียงลงคะแนนของพลเมือง เพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับมาตรการที่รัฐบาลเสนอ หรือต่อสิ่งที่เกิดจากความคิดริเริ่มของประชาชน⁴⁸ ประชามติเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการที่เข้ามาเพื่อเสริม “ทฤษฎีตัวแทนของประชาชน” การที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารและออกกฎหมายแทนตน หากผู้แทนทำตัวเป็นเจ้าของอำนาจเสียเอง การลงประชามติเป็นอีกหนทางหนึ่งซึ่งสามารถยับยั้งการกระทำดังกล่าวได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติการออกเสียงประชามติไว้ในมาตรา 214 ดังนี้

(1) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบในกิจการสำคัญนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ต้องไม่ใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

(3) การกำหนดวันออกเสียงประชามติจะต้องไม่ก่อนกว่า 90 วัน และต้องไม่ช้ากว่า 120 วัน นับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีสิทธิออกเสียงประชามติ และหากมีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่หากมีผู้มาใช้สิทธิมากกว่าหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิและเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนข้างมากเห็นชอบกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

(5) การออกเสียงประชามติให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องนั้น

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐).” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 4.(พ.ศ. – ส.ศ. 2545): 53

จากบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญ มีข้อสังเกตดังนี้

(1) การจัดให้มีการออกเสียงประชามติขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายบริหารเท่านั้น คือ หากเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการหรือการดำเนินโครงการใด อาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของประชาชน คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งไม่มีการกำหนดคำจำกัดความที่ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นเรื่องที่สมควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ดังนั้นแม้เป็นเรื่องที่ประชาชนต้องการเข้ามีส่วนร่วมก็ไม่อาจจะทำได้ หากฝ่ายบริหารไม่เห็นควร

(2) วัตถุประสงค์ในการจัดให้มีประชามติเป็นไปเพื่อการขอปรึกษาความเห็นจากประชาชนในการที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโครงการเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่หนึ่งเห็นว่าคุณค่าสำคัญเท่านั้น ไม่มีผลให้คณะรัฐมนตรีต้องผูกพันปฏิบัติตามผลของการออกเสียงประชามติ

ระบบการออกเสียงประชามติถือว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการที่เสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ที่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประเทศและการบริหารของรัฐบาลได้โดยตรง เป็นกระบวนการที่ทำให้ปัญหาสำคัญกลับมาสู่มือของประชาชนผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริงอีกครั้งหนึ่ง แต่เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การออกเสียงประชามติเป็นเพียงแค่การให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องนั้นเท่านั้น ไม่มีผลให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การที่จะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในประเทศไทย รัฐควรให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในข้อบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ โดยเฉพาะเรื่องผลของประชามติที่ไม่ผูกพันในการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร อันสามารถทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจผิดและเป็นชนวนที่ก่อให้เกิดความวุ่นวายต่อมาภายหลังได้

5) การสอบถามสาธารณะ (Public Inquiry)

เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษซึ่งมีการแปลเป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน เช่น การไต่สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย การรับฟังทางมหาชน โดยทั้งหมดนี้ หมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบหรือความเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้แสดงความคิดเห็น โต้แย้ง หรือคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น⁴⁹ เป็นการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยการใช้แบบสอบถามออกไปสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนเป้าหมายโดยตรง โดยสามารถสรุปตัวอย่างในการสอบถามเพื่อการรับฟังความคิดเห็นต่างๆจากประชาชน

⁴⁹ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก, หน้า 25.

6) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting)

การประชุมรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรม และผู้มีอำนาจตัดสินใจในการทำโครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ เพื่อค้นหาเหตุผลที่จะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมในพื้นที่นั้นหรือไม่⁵⁰ โดยสามารถแบ่งเป็น

(1) การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) เป็นการประชุมที่จัดให้มีขึ้นกรณีที่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามโครงการ โดยจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นการอธิบายให้ผู้ร่วมประชุมทราบถึงลักษณะโครงการและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ผู้เข้าร่วมสามารถซักถามเจ้าหน้าที่ได้ กรณีนี้สามารถจัดเป็นกลุ่มได้ หากคาดว่าจะมีหลายชุมชนที่เกี่ยวข้องในการได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน

(2) การประชุมรับฟังความเห็นในเชิงวิชาการ (Technical Hearing) เป็นกรณีที่มีนักวิชาการเป็นผู้อธิบายโครงการในการดำเนินงานต่างๆ ที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบ ซึ่งนักวิชาการเหล่านี้ ผู้จัดประชุมต้องเป็นผู้เชิญมาให้คำบรรยายรวมทั้งนักวิชาการจะต้องแสดงความคิดเห็นของตนเอง เพื่อผลของการแสดงความคิดเห็นต่อผู้เข้าร่วมประชุม การประชุมสามารถจัดในที่สาธารณะทั่วไป โดยจะต้องมีการจัดทำผลของการประชุมดังกล่าวด้วย

7) การให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารโดยผ่านสื่อต่างๆ

การจัดหาข้อมูลข่าวสารแก่ผู้มีส่วนร่วมเป็นวิธีการสื่อสารที่ง่ายที่สุด และเป็นส่วนสำคัญส่วนแรกที่ประชาชนจะได้รับรู้ โดยข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับรู้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยที่สำคัญได้แก่

- ข้อมูลข่าวสารใดที่เผยแพร่เพื่อให้ประชาชนสามารถตอบสนองวัตถุประสงค์ของกระบวนการมีส่วนร่วมได้มากที่สุด
- ข้อมูลข่าวสารนี้ควรเสนอต่อประชาชนกลุ่มใด โดยดูจากผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการนี้ว่าอยู่ที่กลุ่มใด
- ประชาชนกลุ่มใดบ้างที่ให้ความสนใจข้อมูลข่าวสารนี้
- ข้อมูลข่าวสารนี้สมควรที่จะถูกเผยแพร่เมื่อใด
- ผู้เผยแพร่ต้องทำอะไรหลังจากที่ได้เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนี้แล้ว

การให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารโดยผ่านสื่อต่างๆ สามารถดำเนินการตามวิธีการต่างๆ ได้ดังนี้

7.1) การประชาสัมพันธ์ (Public Relation) เป็นรูปแบบของการถ่ายทอดเรื่องราวข้อมูลที่ต้องการกระจายหรือประชาสัมพันธ์ ไปสู่กลุ่มประชาชนผู้เป็นเป้าหมาย

⁵⁰ อมรฯ พงศพิชญ์, กอบกุล ภูธราภรณ์ และคนอื่น ๆ, โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 2-6.

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รับทราบ เกิดความเข้าใจ ความเชื่อถือ และเป็นการแก้ไขการเข้าใจผิด อันเป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ตลอดจนเป็นการสร้างความศรัทธาและภาพลักษณ์ขององค์กรผู้จัดทำ ซึ่งทำให้เกิดการสนับสนุนและความร่วมมือจากประชาชนในที่สุด การเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นเพราะเนื่องจากประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือการได้รับข่าวสารที่ไม่ถูกต้อง การได้รับการชักจูงจากแหล่งข่าวอื่นเพื่อทำให้เกิดความเข้าใจผิด ดังนั้นการประชาสัมพันธ์จึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาความเข้าใจผิดและการแทรกแซงของกลุ่มบุคคลที่สาม อีกทั้งยังเป็นการเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

7.2) การโฆษณาเผยแพร่ (Publicity) เป็นการกระจายข่าวสารให้ประชาชนรับทราบในรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการใช้สื่อทุกประเภท เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ใบปลิว แผ่นพับ และอื่นๆ โดยมีได้เป็นการโฆษณาชักจูงแต่อย่างใด ทั้งนี้การโฆษณาเป็นการเผยแพร่การให้ข่าวสารทางเดียว ไม่มีการรับฟังความคิดเห็น หรือทัศนคติต่อกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างใด ดังนั้น การโฆษณาเผยแพร่จึงเป็นงานส่วนหนึ่งของประชาสัมพันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโน้มน้าวให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

2.2.5 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.2.5.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความพึงพอใจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) ทฤษฎีการเปิดรับสื่อและข่าวสาร⁵¹ (Selective Exposure)

ทฤษฎีนี้มองว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงต้องมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตลอดเวลา มองว่าปัจจัยที่ทำให้มนุษย์เปิดรับสื่อ ได้แก่

1.1) ความเหงา เนื่องจากมนุษย์โดยทั่วไปเป็นสัตว์สังคม ไม่สามารถใช้ชีวิตตามลำพังได้ ดังนั้นจึงต้องมีการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเพื่อไม่ให้เกิดความเหงา มีการพยายามรวมกลุ่มเพื่อสังสรรค์ร่วมกับผู้อื่น แต่เมื่อไม่สามารถทำได้ จึงต้องหันเข้าหาสื่อต่างๆแทน

1.2) ความอยากรู้อยากเห็น เป็นคุณสมบัติพื้นฐานของมนุษย์ โดยปกติมนุษย์จะรับสื่อจากการสนทนากับบุคคลใกล้ชิดหรือผู้รู้จัก แต่หากเป็นเรื่องส่วนร่วมหรือเรื่องของสังคมภายนอกแล้ว สื่อหรือแหล่งข่าวมีบทบาทสำคัญในการตอบสนองความอยากรู้อยากเห็นของมนุษย์

⁵¹ ชวรัตน์ เชิดชัย, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสื่อสารมวลชน (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2527), หน้า 170 – 171.

1.3) ประโยชน์ใช้สอย เนื่องมาจากการที่มนุษย์เป็นผู้เห็นแก่ตัว การรับข่าวสารในแต่ละประเภทจึงมีไว้เพื่อประโยชน์ของตนเอง ไม่ว่าจะในด้านความรู้ เพื่อความสะดวกสบาย หรือแม้แต่ความเพลิดเพลิน

1.4) ลักษณะเฉพาะของสื่อ สื่อแต่ละประเภทมีลักษณะที่ไม่เหมือนกัน มีบทบาทที่แสดงออกแตกต่างกันเนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมือนกัน และมนุษย์ซึ่งมีความต่างในแต่ละบุคคลจึงเลือกรับสื่อที่สนองต่อต้องการของตนที่ไม่เหมือนกันในจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน

2) ทฤษฎีการสื่อสารสองจังหวะ (Two-Step Flow Theory)

ทฤษฎีนี้มาจากการศึกษาผลกระทบของการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1940 Paul Lazarsfeld, Bernard Berelson และ Hezel Gaudel⁵² จากการสัมภาษณ์ประชาชนเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งรับทราบข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวกับการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจากบุคคลอื่นที่มีชื่อเสียงมวลชน โดยที่ทฤษฎีการสื่อสารสองจังหวะอาศัยข้อสมมติฐานสำคัญ⁵³ ดังนี้

2.1) ปัจเจกชนใช้ว่าต่างคนต่างอยู่ในสังคมไม่ แต่ต่างเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมที่มีปฏิสัมพันธ์กับบุคคลอื่น กล่าวคือ โดยสภาพที่มนุษย์ไม่สามารถอยู่ได้โดยลำพัง ทำให้มนุษย์ต้องเข้าร่วมกลุ่มเป็นสังคมและสังคมที่มนุษย์เข้าร่วมสามารถสะท้อนถึงความคิดของตนได้ แต่ละคนในสังคมมีผลต่อบุคคลอื่นเช่นกัน

2.2) ปฏิกริยาและการตอบสนองของปัจเจกชนต่อสื่อมวลชนจะไม่เป็นไปโดยตรงและทันทีทันควัน แต่จะมีสัมพันธ์ภาพเชิงสังคมแทรกขึ้นมา และปัจเจกชนจะได้รับอิทธิพลภาพเชิงสังคมเหล่านั้นด้วย กล่าวคือ หลังจากที่มีมนุษย์ได้รับข้อมูลข่าวสารแล้ว มนุษย์จะมีการเข้าร่วมกลุ่มในสังคมที่ตนอยู่เพื่อปรึกษาหารือหรือมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นนั้น และการตอบสนองจะเกิดขึ้นหลังจากเข้ากลุ่มสังคมแล้วนั่นเอง

2.3) กระบวนการรับและการเอาใจใส่ กับกระบวนการตอบสนองในรูปของการยอมรับหรือปฏิเสธอิทธิพลหรือความพยายามที่จะทำให้ข่าวสารการรับไม่เท่ากัน เนื่องจากปัจจัยในพื้นฐานของตัวบุคคลที่ไม่เท่ากัน เช่น การเลี้ยงดู ฐานะ หรือการใช้ชีวิตประจำวัน ดังนั้น การรับรู้หรือตอบสนองข่าวสารจึงแตกต่างกันไป

2.4) ปัจเจกชนแต่ละคนมีความสามารถในการสื่อสารและรับสารที่ไม่เท่ากัน อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการรับรู้และส่งต่อ

⁵² John R. Bittner, Mass Communication (Massachusetts: A Simon & Schuster Co., Ltd., 1996), p. 456 อ้างถึงใน สุนทร ธารวณิชคุณ, "การมีส่วนร่วมและความพึงพอใจของประชาชนต่อการแก้ไขปัญหามลพิษอากาศและกลิ่นเหม็นในเขตเทศบาลตำบลมาบตาพุด จังหวัดระยอง," (วิทยานิพนธ์วารสารศาสตร์มหาบัณฑิต คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 60 - 61.

⁵³ ยูนล เบ็ญจรงค์กิจ, การวิเคราะห์ผู้รับสาร (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 55

ผู้อื่นได้อย่างรวดเร็ว อีกกลุ่มคือเป็นกลุ่มที่คล้อยตามความคิดเห็นของกลุ่มแรก เป็นการให้ผู้อื่น ชี้แนะ

2.5) ผู้นำความคิดเห็น เป็นกลุ่มที่มีระดับการใช้สื่อมากกว่ากลุ่มอื่น ถือได้ว่าเหนือผู้อื่น และถือว่าตนมีบทบาทในการเสนอข่าวสารรวมถึงการชี้แนะผู้อื่นให้คล้อยตาม

2.2.5.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดๆ มากน้อยก็ตาม ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ทั้งปัจจัยภายนอก เช่น โครงการดังกล่าวประชาชนให้ความสนใจมากน้อยเพียงใด มีผลกระทบต่อตนเองหรือไม่ สื่อในการแพร่กระจายข่าวสารมีความพร้อมเพียงใดที่จะสามารถทำให้ประชาชนเข้าใจ หรือ ปัจจัยภายใน ซึ่งขึ้นกับแต่ละบุคคลเอง เช่น ทักษะติดต่อการมีส่วนร่วม อันมาจากผลของการเลี้ยงดู สิ่งแวดล้อมภายในชุมชน การเข้ากลุ่มในสังคม เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากการวิเคราะห์ของหลายท่าน ดังนี้

ประภาศรี พัทธภัสสินสุข⁵⁴ พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วม คือ

- (1) ปัจจัยด้านสังคม ได้แก่ อายุ เพศ การศึกษา และการอาศัยอยู่ในหมู่บ้านติดต่อกันเป็นเวลานาน เช่น การเป็นคนท้องถิ่นดั้งเดิม กับการเป็นคนต่างถิ่น
- (2) ปัจจัยด้านการเมือง การถูกชักจูงจากบุคคลในแวดวงราชการ
- (3) ปัจจัยด้านการบริหาร การจัดการ ได้แก่ ความถี่ในการนิเทศงาน

อนุภาพ ธีรลาภ⁵⁵ กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ดังนี้

- (1) ความเกรงใจผู้ที่มีสถานภาพสูงกว่า
- (2) ความต้องการเป็นกลุ่มพวก
- (3) ความเชื่อถือในตัวผู้นำ
- (4) ความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่รัฐ
- (5) การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน
- (6) การยอมรับแบบอย่าง
- (7) ความไม่พอใจต่อสภาพแวดล้อม
- (8) การยอมรับในอำนาจ
- (9) ฐานะทางเศรษฐกิจ

⁵⁴ ประภาศรี พัทธภัสสินสุข, "การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาชนบท ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสุพรรณบุรี," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 2.

⁵⁵ อนุภาพ ธีรลาภ, "การวิเคราะห์เชิงสมมติฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 25

วรรณการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์⁵⁶ พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

(1) ปัจจัยด้านบุคคลและทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย เพศ อายุ ภูมิลำเนา ระดับการศึกษา สถานภาพการสมรส สถานภาพภายในครอบครัว ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้ สถานที่ทำงาน ระยะเวลาในการประกอบอาชีพในชุมชน

(2) ปัจจัยทางด้านสังคม ประกอบด้วย

- ความต้องการเกียรติ เป็นที่ยกย่องของบุคคลอื่น
- การได้รับการชกแจงจากผู้นำในชุมชน
- การได้รับการชกแจงจากเพื่อนบ้าน
- การได้รับการชกแจงจากเจ้าหน้าที่ในโครงการ
- ความต้องการเป็นกลุ่มพวก
- ความมีศรัทธาต่อโครงการ
- การคำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทน
- ความสัมพันธ์ที่ดีของคนในชุมชน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ⁵⁷ วิเคราะห์ว่า ประชาชนในชนบทจะมีความต้องการมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดในการพัฒนาชนบท ขึ้นอยู่กับปัจจัย ดังนี้

(1) นโยบายหรือรูปแบบการพัฒนาของรัฐบาล กล่าวคือ นโยบายของรัฐมีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาแบบเสรีหรือการพัฒนาแบบมีแผน อันสามารถสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้มากกว่าการบังคับ

(2) บทบาทของระบบราชการที่มีต่อการพัฒนาชนบท เมื่อใดก็ตามที่มีการรวมอำนาจการพัฒนาไว้ที่ระบบราชการ ก็ย่อมทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลง

(3) โครงสร้างทางการเมืองและสังคมชนบท โดยมีส่วนสำคัญให้ประชาชนในสังคมชนบทเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร และจัดการทรัพยากรมากน้อยต่างกัน เช่น กรณีที่ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ย่อมมีส่วนช่วยส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆของรัฐมากกว่า ประเทศที่เป็นระบบเผด็จการ

จากบทวิเคราะห์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายสิ่งด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็ความสนใจในตัวปัญหา ความเอาใจใส่ในการก่อให้เกิด

⁵⁶ วรรณการ์ ภูมิวงศ์พิทักษ์, "ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการครอบครัวและชุมชนพัฒนา : ศึกษาเฉพาะกรณีชุมชนดงแข เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร." (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 1.

⁵⁷ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ อ้างถึงใน สุเมธ ทRAYแก้ว, "ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ: ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ จังหวัด อุตรราชธานี." (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 21

ความร่วมมือ เนื่องจากประชาชนแต่ละคนก็มีความสนใจที่แตกต่างกัน โดยปกติแล้วหากไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อตนโดยตรง สังคมไทยในปัจจุบันจะไม่ให้ความสำคัญหรือสนใจเท่าที่ควร การให้เข้าร่วมกลุ่มหรือการมีประชาคมจึงเป็นไปได้ยาก หากยังมีได้เกิดทุกข์ร่วมกัน

สังคมไทยในปัจจุบันเป็นสังคมเมืองที่ต่างคนต่างมีภารกิจและความต้องการที่ต่างกัน ไม่มีความสนใจหรือความต้องการที่จะเข้าร่วมในสิ่งต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อตน ดังจะเห็นได้จากกรณีของโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบฯ กิติ กรณีท่อก๊าซ กิติ กลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมต่อต้านเป็นกลุ่มบุคคลที่มีส่วนได้เสียโดยตรง ส่วนจังหวัดอื่นๆ นั้นมีการเข้าร่วมเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย บางส่วนเห็นว่าเนื่องจากไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับตน ตนไม่ได้รับผลกระทบ จึงไม่มีความต้องการเข้าไปเกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าเนื่องจากเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องแก้ไข จึงไม่มีความจำเป็นที่ตนต้องเข้าไปร่วม

โดยที่ลักษณะของสังคมไทยเป็นลักษณะแบบครอบครัว มีความผูกพันกันในครอบครัวสูง คนในสังคมใช้เวลาหมดไปกับครอบครัวเสียเป็นส่วนใหญ่โดยไม่มีเวลาสนใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสังคม หากผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะถูกมองว่ามีเจตนาแอบแฝง รวมถึงความศรัทธาต่อความเชื่อบุคคลและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ด้วยเช่นกัน เช่น การบำเพ็ญประโยชน์ การร่วมกันสร้างโบสถ์วิหาร อีกปัจจัยหนึ่งคือกระบวนการศึกษาที่ไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดกระบวนการทำงานเป็นกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากระบบการรับนักเรียนในการเข้าเรียนซึ่ง ระบบการศึกษาของไทยส่วนใหญ่จะวัดผลกันที่การสอบหรือการแข่งขันที่ผู้แพ้ต้องโดนคัดออก ทำให้เกิดการแข่งขันกันสูง เด็กไม่เรียนรู้ที่จะทำงานแบบร่วมมือกันตั้งแต่เล็ก มีผลทำให้เมื่อโตขึ้นยังต้องการแข่งขันเพื่อสิ่งที่ดีที่สุด โดยลืมนึกถึงการร่วมมือกันทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการมีส่วนร่วมคือ รัฐ โดยที่รัฐต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะในด้านใดหรือรูปแบบใดก็ตาม เนื่องจากการเข้าร่วมของประชาชนจะไม่เกิดผลสำเร็จเลย หากรัฐมิได้ต้องการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างแท้จริง เพราะหากรัฐไม่มีการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีการให้ข้อมูลที่จำกัด หรือการมีส่วนร่วมในบางกรณีที่ต้องการข้อมูลแต่รัฐต้องอนุญาตเท่านั้นถึงจะรับรู้ได้ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 อนุ 1 บัญญัติให้การรับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในดุลพินิจของรัฐ หากรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลที่ได้รับมอบตามกฎหมาย การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของรัฐเอง บางครั้ง

สร้างความไม่เป็นธรรมระหว่างกลุ่มชนต่างๆ ในสังคม โดยผ่านรูปแบบ กระบวนการ กลไกของ
อำนาจรัฐและระบบตลาดที่เชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ

ข้อจำกัดของกระบวนการมีส่วนร่วมสาธารณะที่ไม่อาจดำเนินการได้ใน
บางกรณีต่อไปนี้

(1) กรณีเร่งด่วนต้องตัดสินใจทันที ไม่อาจทำได้เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้เวลาในการตัดสินใจของประชาชน ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการเข้าร่วมเพื่อดู
ผลสำเร็จของงาน กิจกรรมที่ต้องการความเร่งรีบจึงไม่สามารถให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้

(2) ไม่สามารถสรุปผลสุดท้ายของการตัดสินใจได้ เนื่องจาก ไม่สามารถ
ทำตามความต้องการของกลุ่มบุคคลทุกกลุ่มได้เพราะมีความต้องการที่แตกต่างกัน จากเหตุผลที่
เคยกล่าวไว้ว่า บุคคลแต่ละคนมีความต้องการไม่เหมือนกัน เนื่องจากปัจจัยพื้นฐานและ
สิ่งแวดล้อมที่เติบโตไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดความต้องการที่แตกต่างกัน การตัดสินใจดำเนินการ
ด้านใดด้านหนึ่ง ย่อมทำให้อีกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเกิดความไม่พอใจอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้รัฐต้อง
ยึดหลัก เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของมวลชนโดยรวม

(3) ไม่สามารถทำให้ทุกคนเข้าร่วมในกระบวนการได้ทุกคน เนื่องจาก
การเข้าร่วมเป็นการตัดสินใจของบุคคล รัฐไม่มีอำนาจบังคับ เนื่องจากการให้ประชาชนมีส่วน
ร่วมในการดำเนินการหรือร่วมตัดสินใจในการดำเนินการตามโครงการของรัฐเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง
มิใช่หน้าที่ ดังนั้น สิทธินี้จะกระทำหรือไม่ทำก็ได้ รัฐไม่มีอำนาจไปบังคับประชาชนได้

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.1 กฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม สามารถแยกตามลำดับตามขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนี้

2.3.1.1 ขั้นตอนการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การกำหนดแบบและ
วิธีการแจ้งที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. 2518

เป็นการกำหนดให้ภายหลังจากมีการประกาศพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นประกาศให้เจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่
อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินมาแจ้งการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็จำนวนแปลงที่ดิน ขนาด ที่ตั้งหรือ
การทำประโยชน์ในที่ดินนั้นภายในเก้าสิบวัน

2) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย
หลักเกณฑ์และวิธีการในการขออนุญาตตาม ม. 28 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2529

เป็นหลักเกณฑ์การขออนุญาตสำหรับผู้ที่มีความประสงค์ที่จะจำหน่ายหรือก่อให้เกิดภาวะติดพันซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

3) พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ .2520

เป็นหลักเกณฑ์ในการชำระราคาที่ดินที่รัฐจัดซื้อจากเอกชน ซึ่งกำหนดให้รัฐชำระเป็นเงินสดในหนึ่งแสนบาทแรก ส่วนที่เกินหนึ่งแสนบาทให้ชำระเป็นเงินสดร้อยละ 25 และพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 75

4) พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการชำระราคาและค่าทดแทนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536

เนื่องจากราคาที่ดินในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีการปรับตัวขึ้นสูงมากประกอบกับดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลมีอัตราต่ำ ทำให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการชำระราคาที่ดินที่รัฐจัดซื้อ โดยให้รัฐชำระเป็นเงินสดในแปดล้านบาทแรก ส่วนที่เกินแปดล้านบาทให้ชำระเป็นเงินสดร้อยละ 25 และพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 75

5) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 422/2535 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2535

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนตั้งแต่ขั้นตอนการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน การรวบรวมข้อมูล การกำหนดพื้นที่ การจัดทำแผนงานจัดซื้อ การเจรจาและจัดซื้อ อันเป็นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด

6) กฎกระทรวงฉบับที่ 3)พ.ศ .2528 (ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ .2518

กรณีเป็นเจ้าของที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเพื่อการปฏิรูปที่ดินไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่เจ้าพนักงานกำหนด สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับนี้

7) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 796/2534 เรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2534

เป็นการยกเลิกคำสั่ง ส.ป.ก. ที่ 793/2525 และกำหนดให้ใช้วิธีการขั้นตอนในการเวนคืนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

8) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 852/2537 เรื่อง การออกใบรับรองการทำประโยชน์ ลงวันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2537

กรณีและผู้ถือครองที่ดินได้ดำเนินการรังวัดและสอบสวนสิทธิเรียบร้อยแล้วแต่ยังไม่สามารถออก ส.ป.ก. 4-28 หรือ ส.ป.ก. 4-01 ได้ ให้ ส.ป.ก. ออกใบรับรองการทำประโยชน์ (ส.ป.ก. 4-98) ให้แก่ผู้ถือครองที่ดินดังกล่าวก่อน

2.3.1.2 ขั้นตอนการจัดที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1) พระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นเกษตรกร พ.ศ. 2535

เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐเกี่ยวกับการพิจารณาผู้ที่จะเป็น "เกษตรกร" เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

2) กฎกระทรวงฉบับที่ 1) พ.ศ. 2519 (ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

การกำหนดประเภทที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนเพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เช่น ที่ดินที่เป็นเขตปลอดภัยในราชการทหาร หรือที่ดินที่จะมีการสำรวจเพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมเฉพาะ เป็นต้น

3) กฎกระทรวงฉบับที่ 2) พ.ศ. 2526 (ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เป็นการกำหนดเพิ่มประเภทของที่ดินที่ ส.ป.ก. ไม่สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนได้อีก 4 ประเภท

4) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518) ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2522

เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้นกรณีเจ้าของที่ดินที่มีความประสงค์จะประกอบเกษตรกรรมมากกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการเวนคืนตามมาตรา 29 โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะเป็นผู้พิจารณาและอนุญาตตามความในมาตรา 29

5) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขเพื่อการเลี้ยงสัตว์ จำพวกสัตว์ใหญ่ ตามความในมาตรา 29 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

เป็นการกำหนดชนิดของ "สัตว์ใหญ่" รวมถึงเงื่อนไขในการเลี้ยงจำพวกสัตว์ใหญ่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

6) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ .2535

โดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณา คัดเลือก และจัดเกษตรกรเข้าทำกินตามแปลงที่เห็นสมควรและตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตามระเบียบนี้

7) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)ฉบับที่ 3(พ.ศ. 2538

เป็นการเพิ่มเติมแก้ไขหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยให้สามารถคัดเลือกเกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าเดิมหรือมีการขึ้นทะเบียนขอรับที่ดินทำกินจาก ส.ป.ก. ไว้ก่อนแล้ว โดยไม่ต้องประกาศใบคำขอเพื่อทำประโยชน์ในที่ดิน

8) ประกาศคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง กำหนดเวลาและการตรวจสอบระยะเวลาการถือครองที่ดินของเกษตรกร ตามมาตรา 30 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ .2518 แก้ไขเพิ่มเติม)ฉบับที่ 3) พ.ศ .2532

เป็นการกำหนดระยะเวลาการถือครองที่ดินที่เกษตรกรถือครอง โดยคณะกรรมการจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเพื่อใช้ในการพิจารณาระยะเวลาการถือครองที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิในที่ดินจาก ส.ป.ก. มากกว่ากรณีปกติ (เกินกว่า 50 ไร่)

9) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ .2526

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ คุณสมบัติ และการคำนวณค่าเช่าช่วงที่ดินในการให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.

10) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536

กรณีพื้นที่เกษตรกรรมที่อยู่ในการปฏิรูปที่ดินได้รับความเสียหาย เช่นการเกิดอุทกภัย ภาวะฝนแล้ง หรือมีเหตุอื่นทำให้การประกอบเกษตรกรรมไม่ได้ผล ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสามารถพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าสำหรับที่ดินที่เกิดเหตุในปีนั้นได้

11) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดกิจการอื่นที่เป็น การสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 30 วรรคห้า แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ .2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)ฉบับที่ 3) พ.ศ .2532

เป็นการกำหนดกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยผู้กำหนดคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

12) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตและการให้ผู้อนุญาตถือปฏิบัติ ในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับกิจการที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ .2541

นอกจากการจัดที่ดินให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรแล้ว ยังมี ข้อกำหนดสำหรับการจัดที่ดินให้แก่บุคคลอื่นซึ่งเพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด

2.3.1.3 ขั้นตอนการควบคุมที่ดินเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน พ.ศ .2535

เป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเกษตรกรผู้ได้รับมอบที่ดิน รวมถึงกรณีในการสิ้นสิทธิและผลของการสิ้นสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกร ซึ่ง หากเกษตรกรเห็นว่าไม่เป็นธรรมสามารถอุทธรณ์ได้ โดยผู้พิจารณาคือ คณะกรรมการปฏิรูป ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้พิจารณา

2) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับ การเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน)ฉบับที่ 2(พ.ศ. 2540

มีการแก้ไขนิยามคำว่า “หนังสือรับมอบที่ดิน” การแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติการสิ้นสิทธิในการเข้าทำประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร รวมถึงการ กำหนดให้มีการอ้างอิงเอกสารประกอบการพิจารณาอุทธรณ์

3) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 556/2535 เรื่อง ขั้นตอนการจัดทำหนังสือรับมอบที่ดิน ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ .2535

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้กำหนดขั้นตอนการ จัดทำหนังสือรับมอบที่ดิน เพื่อให้การจัดทำหนังสือรับมอบที่ดินเป็นแบบแผนเดียวกันทุกจังหวัด

4) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ .2540

เป็นการให้อำนาจปฏิรูปที่ดินจังหวัดในการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

5) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 606/2540 เรื่อง กำหนดแบบและขั้นตอนการออก แก้วไขเพิ่มเติม เพิกถอนและออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เป็นการกำหนดแบบและขั้นตอนการแก้วไขเพิ่มเติมการเพิกถอน และการออกใบแทนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งกำหนดโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

6) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ2535 .

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการ วิธีการและเงื่อนไขในการโอน และตกทอดทางมรดกในสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ มีกำหนดค่านิยมและวิธีการต่าง ๆ เช่น นิยามคำว่า "เครือข่าย" การจัดการทั้งหนี้สินและทรัพย์สินของผู้ที่เป็นทายาท ซึ่งระเบียบดังกล่าวถูกกำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโอนและตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม)ฉบับที่ (2พ.ศ2536 .

เป็นการแก้วไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า "คู่สมรส" และ "เครือข่าย" จาก ระเบียบฉบับที่แล้ว

8) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย การมอบหมายให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พิจารณานุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ2536 .

มีการกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจในการพิจารณาพื้นที่เพื่อกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นๆในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เฉพาะพื้นที่ที่ยังมิได้มีการกำหนดแผนงานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินหรือพื้นที่ที่ยังมิได้มีการกำหนดให้ใช้เพื่อการใดโดยเฉพาะในแผนหรืองานหรือโครงการปฏิรูปที่ดินนั้น

9) คำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ 2534/746 เรื่อง การกำหนดแบบและขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภค และกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน

เพื่อให้การพิจารณาการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส.ป.ก. จึงกำหนดแบบและขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตไว้ตามคำสั่งดังกล่าว

10) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ /1205ว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540

เนื่องจากการพิจารณาคำขออนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆในเขตปฏิรูปที่ดินยังมีได้เป็นไปในแนวทางเดียวกันมากนัก ส.ป.ก. จึงส่งหนังสือแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าด้วยการชักซ้อมความเข้าใจในการยื่นคำขอใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

11) หนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ 131/1204 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2538

เป็นการกำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติกรณีที่มีผู้ขออนุญาตซ่อมแซมฝิวถนนในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก.

จากกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่า ไม่พบบทบัญญัติใดที่ให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หากจะมีก็แต่ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

2.3.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกบัญญัติไว้ในรูปของการเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการ ดังนี้

2.3.2.1 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.)

ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คปก. โดยประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดี

กรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย และประธานชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรรหคคนและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน ให้เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

คปก. มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนควบคุมการบริหารงานของ ส.ป.ก. รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อไปนี้

- 1) จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 2) พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินของเอกชน กำหนดเนื้อที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าระยะยาวหรือเช่าซื้อ
- 3) พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
- 4) พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. .เสนอรัฐมนตรี
- 5) พิจารณากำหนดแบบแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร
- 6) พิจารณากำหนดแผนการส่งเสริมและบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดินรวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุขโภภค การศึกษาและการสาธารณสุขของเกษตรกร
- 7) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่าและ เช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
- 8) กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม
- 9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. .ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี

10) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่นๆภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

11) ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

12) กำหนดกิจการและระเบียบการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือสนับสนุน หรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2.3.2.2 คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

ตามมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เกษตรจังหวัด ปศุสัตว์จังหวัด ป่าไม้จังหวัด ประมงจังหวัด ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน สหกรณ์จังหวัด พาณิชยจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พัฒนาการจังหวัด ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ราชพัสดุจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้แทนเกษตรกรในจังหวัดนั้นอีกสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งและปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด รวมถึง

1) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน โครงการและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดเพื่อเสนอคณะกรรมการ

2) ติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดให้เป็นไปตามแผนงานและโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน

3) พิจารณาผลการปฏิบัติงานเพื่อปรับปรุงแผนงาน โครงการ งบค่าใช้จ่ายและวิธีการปฏิบัติงานของสำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด

4) จัดทำงบประมาณค่าใช้จ่ายตามโครงการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแต่ละโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

5) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและกิจการอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบหรือข้อบังคับหรือมติของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

6) วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมติของคณะกรรมการ

จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งสองดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าทั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปที่ดินอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้กำหนดแนวทาง วางแผนงานต่างๆ ในการปฏิรูปที่ดินตลอดจนควบคุมการทำงานของ ส.ป.ก. และคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดมีหน้าที่ในกำหนดมาตรการ วิธีปฏิบัติงาน รวมถึงติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. จังหวัด ให้เป็นไปตามแผนงานที่อนุมัติ

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นส่วนหนึ่งในคณะกรรมการ จึงอาจถือได้ว่าเป็นการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในระดับขั้นที่ลึกมากระดับหนึ่ง แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดยังไม่เหมาะสม สัดส่วนในผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ มีจำนวนต่างกันมาก กล่าวคือ กำหนดให้มีผู้แทนเกษตรกรเพียง 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน จากจำนวน คปก. ทั้งหมด 34 คน และผู้แทนเกษตรกร 4 คน จากจำนวน คปจ. ทั้งหมด 22 คน เรียกได้ว่ายังไม่เหมาะสมเท่าใดนัก ไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมในรูปแบบที่ควรจะเป็น อาจถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับการรับรู้และการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น เนื่องจากมติส่วนใหญ่ยังต้องถือเสียงข้างมากขององค์ประชุม⁵⁸

ปัจจุบันกระบวนการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการดำเนินการโดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานเป็นการลดปัญหาและอุปสรรคอย่างหนึ่ง เนื่องจากในหลายๆ ขั้นตอนของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องอาศัยบุคคลผู้รู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการจัดหาที่ดินซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องเป็นผู้สำรวจ รังวัดพื้นที่ หากเจ้าหน้าที่ไม่มีความชำนาญในพื้นที่ดีพอ การสำรวจหรือการรังวัดพื้นที่อาจต้องใช้เวลาช้านาน หรือขั้นตอนการจัดที่ดินให้เกษตรกร ซึ่งต้องมีการสอบสวนสิทธิ ดังนี้ ผู้เป็นเกษตรกรหรือบุคคลในพื้นที่ซึ่งอยู่อาศัยมาเป็นเวลานานย่อมทราบว่าบุคคลหรือครอบครัวใดที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอย่างแท้จริง มิใช่เป็นการให้เช่าที่ดินของนายทุนทั้งหลาย จึงควรให้ประชาชน ซึ่งอาจเป็นองค์กรชุมชนเข้ามามีบทบาทในการร่วมคัดเลือกเกษตรกรที่มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินจาก ส.ป.ก. ด้วย ส่วนขั้นตอนการควบคุมสิทธิในที่ดินภายหลังจากการได้รับที่ดินไปแล้วนั้น หากเกษตรกรให้ความร่วมมือในการช่วยสอดส่องดูแล นอกจากจะเป็นการลดเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ ประหยัดทรัพยากรบุคคลแล้ว ยังทำให้การควบคุมดูแลเป็นไปอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การให้ประชาชนองค์กรชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินการปฏิรูปที่ดินมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น สามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของเกษตรกรอย่างแท้จริง ส่งผลให้การปฏิรูปที่ดินประสบผลสำเร็จ เกษตรกรมีที่ดินทำกินและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เกษตรกร อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

⁵⁸ มาตรา 18 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2532

กอปรกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับเอกชนอย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่ปรากฏมาก่อน มีการให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นทางการเมือง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ให้มีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ มีการกำหนดมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรชุมชน และองค์กรท้องถิ่น โดยกำหนดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เช่น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 76) รวมถึงการสงวนบำรุงรักษาการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล คุ่มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (มาตรา 79) ทั้งนี้ยังให้สิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ พื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชาติด้วย (มาตรา 46) เป็นต้น ดังนั้นการทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน โดยมีการออกกฎหรือระเบียบอย่างชัดเจน นอกจากจะทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นแล้ว ยังเป็นไปในแนวทางสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดอีกด้วย

2.3.3 ความพยายามในการแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มีการเสนอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดย 2 หน่วยงาน ได้แก่

2.3.3.1 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 เป็นมาตรการที่รัฐใช้แก้ปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกร โดยการนำที่ดินที่เจ้าของที่ดินถือครองเกินสิทธิตามกฎหมายหรือที่ดินของรัฐที่ไม่มีความจำเป็นต้องสงวนไว้ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกรและผู้ประกอบกิจการสนับสนุนและเกี่ยวเนื่องในการปฏิรูปที่ดิน โดยรัฐให้ความช่วยเหลือพัฒนาขั้นพื้นฐาน พัฒนาการผลิตและรายได้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างครบวงจร เพื่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรให้ดีขึ้น รวมทั้งรักษาและคุ้มครองที่ดินเพื่อให้เป็นพื้นที่สำหรับเกษตรกรรมตลอดไป

แต่เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ส.ป.ก. พบว่ากฎหมายฉบับปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวะการณ์และมีปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานหลายประการ จำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปบริหารจัดการที่ดิน วางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมเพื่อรองรับปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในอนาคต การดำเนินงานในที่ดินของรัฐที่มีผู้ถือครองเต็มพื้นที่ จึงไม่สามารถนำหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ได้

ส.ป.ก. จึงมีการตั้งคณะทำงานพิจารณาแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดิน จากการศึกษาของคณะทำงานพบว่า⁵⁹ การแก้ไขปัญหาที่ดินให้สำเร็จจำเป็นต้องแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ได้ทั้งระบบ โดยแยกเรื่องการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐออกจากกันอย่างชัดเจน ปรับปรุงองค์กรดำเนินการให้มีความคล่องตัวในด้านการบริหารงาน โดยมีคณะกรรมการระดับชาติกำกับดูแลด้านนโยบายและต้องมีการจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กำหนดแผนการใช้ที่ดินและการพัฒนาต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการให้สิทธิในที่ดินและการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมทั้งข้อจำกัดสิทธิในที่ดินของบุคคล โดยควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินของประเทศ การให้ความสำคัญกับพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อเป็นแหล่งผลิตผลทางเกษตรกรรม รวมถึงการมุ่งให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการเสริมสร้างกระบวนการพัฒนาที่ยั่งยืน จากหลักการดังกล่าว จึงมีการขอเสนอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยเสนอร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ. ซึ่งปัจจุบันยังอยู่ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

2.3.3.2 สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)

สมาคมสิทธิเสรีของประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทน เกษตรกรทุกภาคและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ได้เล็งเห็นว่าการแก้ไขปัญหาที่ดินจำเป็นต้องศึกษารวบรวมปัญหาของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินทั่วประเทศ จึงได้ประสานงานกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อของบประมาณสนับสนุนการวิจัย เรื่อง “การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของรัฐ” ซึ่งสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อทำการวิจัยเรื่องดังกล่าวในช่วงปี 2546 สสส. จึงร่วมศึกษาวิจัย โดยมีการแบ่งความรับผิดชอบในเครือข่ายปฏิรูปที่ดินในทุกภาคของประเทศไทย โดย สสส. รับผิดชอบพื้นที่ภาคตะวันออก และภาคกลางและกรณีปัญหาที่ทำกินในพื้นที่ครอบครองของหน่วยงานราชการทหาร

เมื่อ สสส. ได้ศึกษารวบรวมข้อมูลและการรวบรวมความคิดเห็นของเกษตรกรในแต่ละภาคแล้วจึงได้จัดทำร่างกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยมีสาระสำคัญเป็นการรับรองสิทธิให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการปฏิรูปที่ดิน ทั้งการมีส่วนร่วมในองค์กรบริหารการปฏิรูปที่ดิน และในกระบวนการปฏิรูปที่ดิน ตั้งแต่การจัดหาที่ดิน การจัดสรรสิทธิในที่ดิน การกำหนดสิทธิในที่ดิน ตลอดจนการพัฒนา การผลิตและการตลาด

โดยวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ คือ

- 1) การกระจายสิทธิการถือครองทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรม

⁵⁹ เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ พ.ศ.

- 2) การอนุรักษ์ระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพและให้เกิดความมั่นคงทางอาหารตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินอย่างสมดุลและยั่งยืน
 - 3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม
 - 4) การส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ การดูแลรักษาทรัพยากรที่ดิน การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน
- ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อเพื่อให้ได้ครบห้าหมื่นชื่อเพื่อการขอเสนอแก้ไขกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม