

บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

ตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาประเทศไทยมีการใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับด้วยกัน โดยในแต่ละฉบับได้มีการกำหนดโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรการบริหารไว้แทบทั้งสิ้น แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้ระบบการเมืองไทยมีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพรวมถึงมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองได้มีการกำหนดและปรับปรุงแก้ไขปัญหาระบบการเมืองทั้งระบบโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกการทำงานเพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 มีการกำหนดโครงสร้างใหม่ๆ ที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเนื้อหาไม่แตกต่างไปจากฉบับปี พุทธศักราช 2540 โดยมีเนื้อหาที่ต้องการเปิดกว้างทางการเมืองให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเพื่อเป็นการยืนยันหลักการของระบอบประชาธิปไตยโดยประชาชนเพื่อประชาชน

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มมากขึ้น ตลอดทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิอื่นๆ ที่มีผลโดยตรงต่อรัฐ เช่น สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น (ยกเว้นฉบับปี พุทธศักราช 2540) ในส่วนของสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายนั้นจะให้อำนาจแต่เฉพาะคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา โดยไม่มีการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายไปสู่การพิจารณาของสภาได้ไม่ว่าจะมีการรวมตัวกันมากน้อยเพียงใดก็ตาม

โดยหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนแล้วมีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองให้มากที่สุด แต่ด้วยสภาวะการที่จำกัดด้วยจำนวนประชากรที่มีมาก จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยระบบตัวแทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน การทำหน้าที่แทนประชาชนในบริหารประเทศทำให้เกิดภาระหน้าที่มากเกินไปเกินความสามารถของรัฐบาลส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ จะเห็นได้จากหลายๆ ปัญหาที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้ เช่น ความล่าช้าในการให้บริการ

สาธารณะ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาการกระจายผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนซึ่งไม่สามารถกระจายได้อย่างทั่วถึงกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวย ทั้งในบางกรณีรัฐบาลเองแม้จะพยายามแก้ไขปัญหาของประชาชนแต่ยังขาดความเข้าใจในรายละเอียดจึงไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างตรงจุดไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางแนวทางในเรื่องนี้ไว้ด้วยการกำหนดไว้ให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยรัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณสุข โภคสาธารณสุข การ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศตามเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งนโยบายพื้นฐานดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีการกระจายอำนาจและการปกครองไปสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารท้องถิ่น ซึ่งหากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองก็ย่อมจะสามารถแก้ไขปัญหาและจัดบริการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมเป็นไปตามความต้องการของตนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย จึงจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการบริการสาธารณะ เพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนที่อยู่ภายในรัฐหรือท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดการเพื่อดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมของไทยในปัจจุบันเกิดขึ้นโดยรัฐเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการต่าง ๆ แล้วกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบและดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น การเกิดปัญหาน้ำเสียที่หมู่บ้านคลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี ทำให้ชาวบ้านเสียชีวิตจากน้ำเสีย รวมถึงโครงการอื่น ๆ อีกหลายโครงการ การดำเนินการจัดการหรือการกำกับดูแลในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เป็นโครงการของรัฐที่อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานของรัฐและมีกฎหมายรับรองอย่างชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติผังเมือง พุทธศักราช 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พุทธศักราช 2522 โดยกรมโยธาและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบในเบื้องต้นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อ

ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้การจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้ชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดย มาตรา 66 บัญญัติว่า บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

มาตรา 67 สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 87 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

(4) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกระดับให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับ การพัฒนา ทางด้าน การเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้การจัดการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมนั้นเกิดประสิทธิภาพ โดยเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน ประสานการดำเนินการและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นการให้สิทธิอย่างเต็มที่ และยังเป็นข้อยืนยัน ถึงเจตนารมณ์และหลักปฏิบัติเพื่อ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จึงเห็นควรทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษาชุมชนองค์กรบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม

2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการให้สิทธิแก่ประชาชนโดยใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
2. ศึกษาขั้นตอนต่าง ๆ ในการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
3. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

3. ขอบเขตของโครงการวิจัย

งานวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่ต้องการแสวงหาข้อเท็จจริงในทางกฎหมาย ประกอบกับศึกษาถึงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและลงไปศึกษาในพื้นที่โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ ค้นหา ข้อมูลทางเอกสารในพื้นที่ที่กำลังให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมกับการ ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่ยังไม่มีกระบวนการดังกล่าว

4. สมมุติฐานการวิจัย

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 ให้ สิทธิกับประชาชนโดยตรงในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงและในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ใช้บังคับ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกรหิยกยกประเด็นดังกล่าวมาใช้อย่างแพร่หลาย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบถึงปัญหาที่สำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ทราบถึงรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของ ประชาชนในท้องถิ่น

5.3 เพื่อเป็นคู่มือและใช้เป็นเครื่องมือประกอบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมทั้งเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและขั้นตอน หลักเกณฑ์ และ วิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสม

5.4 นำความรู้และบทสรุปดังกล่าวจากผลงานวิจัยมาประกอบเพื่อนำไปสู่แนว ทางแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ในการให้ ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น