

## แนวทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น Legal Frameworks for Public Participation in Local Development

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อดุลย์ ทานาราช<sup>1</sup>  
Assistant Professor Dr.Adul Tanarach<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ศึกษาวิเคราะห์หลักการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง ศึกษาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย บทความ หนังสือกฎหมาย และวิทยานิพนธ์ ใช้เอกสารทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จะรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติกลับยังมีอุปสรรค ทั้งขั้นตอนที่ซับซ้อน เกณฑ์ผู้เข้าชื่อสูง การรับฟังความคิดเห็นเชิงพิธีการ และการขาดความรู้ของประชาชน จึงเสนอให้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กำหนดกระบวนการและสิทธิในการตรวจสอบให้ชัดเจน พร้อมปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ เช่น ลดเกณฑ์ผู้เข้าชื่อ กำหนดเวทีสาธารณะตามกฎหมาย และพัฒนาระบบ การมีส่วนร่วมทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญเกิดผลเป็นรูปธรรม นำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่โปร่งใสและยั่งยืน

**Keywords:** การมีส่วนร่วมของประชาชน, รัฐธรรมนูญ 2560, กฎหมายท้องถิ่น, การพัฒนาท้องถิ่น

### Abstract

This research aims to study the problems and limitations of laws related to public participation in local development, analyze constitutional and subordinate legislation, and explore ways to amend and improve these laws. This research is a

<sup>1</sup> อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนครราชสีมา

<sup>1</sup>Professor in charge of the Master of Laws program.Nakhon Ratchasima College, e-mail ; drtingtana@gmail.com

documentary study, utilizing academic documents such as research papers, articles, law books, and theses. Legal documents such as the Constitution and relevant Acts are used.

The study found that while the 2017 Constitution and related laws, such as the Municipal Act of 1953, the Tambon Council and Sub-district Administrative Organization Act of 1994, and the Decentralization Plan and Procedures Act of 1999, guarantee the right to participation, practical obstacles remain. These include complex procedures, high petition requirements, ceremonial public consultations, and a lack of public knowledge. Therefore, it proposes the enactment of a new Act on the Right to Local Public Participation, clearly defining the processes and rights for oversight. Furthermore, existing laws should be improved, such as lowering petition requirements, establishing legally mandated public forums, and developing electronic participation systems. This will ensure the constitutional rights are effectively implemented, leading to transparent and sustainable local development.

**Keywords:** Public Participation, Constitution of Thailand 2017, Local Government Law, Local Development

## บทนำ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นกลไกสำคัญในการจัดการบริหารงานภาครัฐระดับฐานราก เนื่องจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและรับรู้ปัญหาความต้องการของชุมชนโดยตรง การพัฒนาท้องถิ่นจึงควรยึดหลัก การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นสำคัญ เพราะหากการพัฒนาถูกกำหนดโดยรัฐหรือองค์กรท้องถิ่นฝ่ายเดียวโดยไม่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชน อาจทำให้โครงการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง และบั่นทอนความชอบธรรมของระบบประชาธิปไตยท้องถิ่น

ในหลักการสากล องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยบัญญัติไว้ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) มาตรา 21 ที่กำหนดว่า “ประชาชนมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะของประเทศ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนที่เลือกตั้งโดยเสรี” หลักการนี้ยังถูกต่อยอดไว้ใน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ค.ศ. 1966 มาตรา 25 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี

ในบริบทของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมไว้อย่างชัดเจน เช่นใน มาตรา 41 รับรองสิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูลข่าวสาร การเสนอความคิดเห็นต่อกิจการของรัฐ และการจัดทำกิจกรรมสาธารณะ มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย มาตรา 133 เปิดโอกาสให้ประชาชนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 252 รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดสิทธิประชาชนในการเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลและเสนอข้อคิดเห็นต่อกิจการสาธารณะ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45/1 และ 48/1 ที่รับรองสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายท้องถิ่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องมีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบข้อจำกัดหลายประการ ได้แก่ ความยุ่งยากทางกฎหมาย เช่น การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือถอดถอนต้องใช้จำนวนรายชื่อสูง ทำให้เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นที่ไม่แท้จริง มักเป็นเพียงพิธีการ (tokenism) โดยไม่ได้นำข้อเสนอของประชาชนไปใช้จริง ข้อจำกัดด้านความรู้ของประชาชน ประชาชนจำนวนมากยังไม่เข้าใจสิทธิของตนเองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ปัญหาด้านโครงสร้างอำนาจ หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงมีบทบาทครอบงำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจไม่เกิดขึ้นจริง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังอยู่เพียงระดับ “การรับรู้” (Informing) มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงอำนาจ (Citizen Power) ตามโมเดล Arnstein’s Ladder of Participation (1969) ซึ่งจัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การไม่เกี่ยวข้อง (non-participation) ไปจนถึงการมีอำนาจตัดสินใจร่วม ดังนั้น ปัญหาหลักจึงอยู่ที่ “กฎหมาย” ซึ่งแม้จะรับรองสิทธิการมีส่วนร่วม แต่ยังไม่มีการผลักดันที่ชัดเจนและเข้าถึงได้จริง ทำให้สิทธิดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้เต็มที่

การพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการพัฒนาประเทศ เนื่องจากท้องถิ่นเป็นพื้นที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การกำหนดนโยบายและการจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่น หากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน มักไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการจริงได้อย่างแท้จริง

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายหลายฉบับที่มุ่งหมายให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 และมาตรา 77 ที่รับรองสิทธิในการมีส่วนร่วม การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม กลไกเหล่านี้ยังไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหานี้ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาว่า กฎหมายควรปรับปรุงหรือกำหนดแนวทางอย่างไร เพื่อให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริงและนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมตามกฎหมาย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางทางกฎหมายที่เหมาะสมในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสารทางวิชาการ เช่น งานวิจัย บทความ หนังสือกฎหมาย และวิทยานิพนธ์ ใช้เอกสารทางกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายลำดับรอง พระราชบัญญัติ และประกาศที่เกี่ยวข้องใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) จากรายงานของหน่วยงานราชการ องค์กรอิสระ และองค์กรระหว่างประเทศ การเก็บข้อมูลเชิงปฐมภูมิ เช่น แบบสอบถามหรือสัมภาษณ์ จะพิจารณาเฉพาะกรณีศึกษาบางส่วนเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงคุณภาพศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ มาตรา 41, มาตรา 77, มาตรา 133, และมาตรา 252 ศึกษากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ศึกษาหลักการสากลและกรณีตัวอย่างจากต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์

### วิธีการวิจัย

1. การออกแบบการวิจัย (Research Design) เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Doctrinal Legal Research) เพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายและกรอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง การศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Legal Study) เพื่อวิเคราะห์แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์และใช้ กรณีศึกษา (Case Study) เพื่อสะท้อนการปฏิบัติงานจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

2. แหล่งข้อมูล (Data Sources) เอกสารปฐมภูมิ (Primary Sources) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.

2540 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources) งานวิจัย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ และรายงานของหน่วยงานรัฐ เอกสารและรายงานขององค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล (Data Collection Methods) ศึกษากฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดรวบรวมรายงานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์งานวิจัย และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีศึกษาบางพื้นที่ ใช้ สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) หรือ การสังเกต (Observation) เพื่อสะท้อนการปฏิบัติจริง

4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) วิเคราะห์ เนื้อหากฎหมาย (Content Analysis) เพื่อระบุความเพียงพอ ข้อจำกัด และช่องว่างของกฎหมายไทย ใช้วิธี เปรียบเทียบระหว่างประเทศ (Comparative Analysis) เพื่อสังเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมกับบริบทไทย วิเคราะห์ กรณีศึกษา (Case Study Analysis) เพื่อประเมินการบังคับใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางปฏิบัติ สังเคราะห์ผลการวิเคราะห์เชิงกฎหมายและกรณีศึกษาเป็น ข้อเสนอแนะทางกฎหมายและนโยบาย

## ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น พบผลสำคัญดังนี้

### 1. การวิเคราะห์กฎหมายไทย

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41, มาตรา 77, มาตรา 133, และ มาตรา 252 รับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติมีข้อจำกัด เช่น ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต้องใช้รายชื่อจำนวนมาก ทำให้การใช้สิทธิเป็นไปได้ยาก

มาตรา 41 ต้องแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ต้องใช้รายชื่อของประชาชนในท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 5% ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งเดิมได้กำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งและเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือร่างข้อเสนอเพื่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมีสิทธิยื่นคำร้องหรือข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ หรือร่วมกิจกรรมอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 77 เดิมบัญญัติว่า การบริหารราชการท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยหลัก ประชาธิปไตย, มีส่วนร่วมของประชาชน, โปร่งใส, และตรวจสอบได้ ประชาชนมีสิทธิ เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น, ร้องเรียน, และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงต้องแก้ไข

โดยบัญญัติ ดังนี้ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องใช้รายชื่อไม่น้อยกว่า 5% ของจำนวนประชากรในท้องถิ่น และสามารถเข้าชื่อได้ทั้ง เอกสารและระบบอิเล็กทรอนิกส์ คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อและพิจารณาข้อเสนอของประชาชน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับรายชื่อครบถ้วน

1.2 พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดสิทธิให้ประชาชนเข้าร่วมเสนอความคิดเห็น แต่การบังคับใช้ยังไม่ชัดเจนและไม่มีมาตรการบังคับผลลัพธ์จากความคิดเห็นประชาชน พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการรับฟังประชาชน แต่พบว่าการจัดประชุมหรือเวทีประชาพิจารณ์มักเป็นเพียงพิธีการ ไม่ได้นำข้อเสนอไปใช้จริง จึงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ความชัดเจน, โปร่งใส, และตรวจสอบได้ ในกระบวนการรับฟังประชาชนลดความเป็น พิธีการ และสร้าง กลไกติดตามข้อเสนอ ให้ประชาชนเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน โดยบัญญัติให้ การรับฟังความคิดเห็นประชา หน่วยงานผู้จัดทำแผนต้องจัดทำ รายงานข้อเสนอและผลการพิจารณา ว่ามีข้อเสนอใดถูกนำไปใช้หรือไม่ พร้อมเหตุผลอย่างชัดเจน รายงานข้อเสนอและผลการพิจารณาต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ ผ่านเว็บไซต์หรือช่องทางออนไลน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 30 วัน หลังการประชุม

2. ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชน กระบวนการทางกฎหมายซับซ้อน ต้องใช้เวลาและจำนวนรายชื่อสูง ประชาชนขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิและกลไกที่กฎหมายให้ การจัดเวทีประชาพิจารณ์หรือฟอรัมสาธารณะเป็นเพียงรูปแบบ พิธีกรรม (Tokenism) อำนาจส่วนกลางยังครอบงำการตัดสินใจของท้องถิ่น ทำให้การกระจายอำนาจไม่เต็มที่

3. เปรียบเทียบปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมของประชาชนและ กระบวนการทางกฎหมายกับของต่างประเทศเช่นใน ประเทศญี่ปุ่นมีระบบ Local Autonomy Law (地方自治法) ที่ทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยมีจุดเด่นหลายประการเมื่อเทียบกับไทย เช่น

(1) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (Citizen Initiatives) ประชาชนสามารถ เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้ง่าย โดยกำหนดสัดส่วนรายชื่อตามจำนวนประชากร (เช่น 3-5%) มีแบบฟอร์มและขั้นตอนมาตรฐาน ให้ประชาชนกรอก หน่วยงานท้องถิ่นต้องตรวจสอบรายชื่อและประกาศผลรับรองภายในเวลาที่กำหนด

(2) การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น (Recall System) ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอ ถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือผู้บริหารท้องถิ่น ขั้นตอนชัดเจนและมีกฎหมายรองรับ ยื่นรายชื่อประชาชนจำนวนที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการตรวจสอบรายชื่อภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผ่านเกณฑ์ จะจัด การลงประชามติหรือการเลือกตั้งซ่อม เพื่อถอดถอน ระบบนี้ทำให้ข้อเสนอประชาชน มีผลบังคับ

ใช้จริง 3. ความโปร่งใสและติดตามผล ทุกขั้นตอนต้อง ประกาศสาธารณะ ทั้งการรับรองรายชื่อและผลการพิจารณา ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่า ข้อเสนอของตนถูกดำเนินการหรือไม่

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้ มี Resident Participation Act (พระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน) ซึ่งถือว่าเป็น กลไกกฎหมายที่สร้างพลังการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง จุดเด่นสำคัญมีดังนี้

(1) เวทีสาธารณะ (Public Hearings) มีผลบังคับใช้จริง การจัดเวทีสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ใช่เพียงพิธีการ กฎหมายกำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องรับฟังและพิจารณาข้อเสนอของประชาชน ผลจากเวทีต้องถูกบันทึกและ มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจ ของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

(2) สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อ ประชาชนสามารถ เข้าชื่อเพื่อเสนอเรื่อง ขอเปิดเวทีสาธารณะ หรือขอให้ตรวจสอบนโยบาย ได้ อปท. ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่สามารถเพิกเฉย

(3) กลไกตรวจสอบและความโปร่งใส ข้อเสนอของประชาชนต้องถูกเผยแพร่สู่สาธารณะ อปท. มีหน้าที่ ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ว่านำข้อเสนอไปใช้หรือไม่ พร้อมเหตุผลประกอบมีระบบให้ประชาชน ติดตามผล

ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ใช้ Local Government Code of 1991 ซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในกฎหมายต้นแบบของภูมิภาคอาเซียนในการกระจายอำนาจและการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ลักษณะสำคัญของ Local Government Code 1991 (ฟิลิปปินส์)

(1) การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการท้องถิ่น ประชาชนและองค์กรภาคประชาสังคม (NGOs/POs) สามารถ เข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะกรรมการท้องถิ่น ได้ เช่น Local Development Council (LDC) สภาพัฒนาท้องถิ่น School Board / Health Board คณะกรรมการโรงเรียนและสาธารณสุขท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมี เสียงจริงในกระบวนการตัดสินใจ ร่วมกับฝ่ายการเมืองและข้าราชการท้องถิ่น

(2) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงงบประมาณ, แผนพัฒนาท้องถิ่น, และโครงการของท้องถิ่น ได้ สร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้

(3) สิทธิในการตรวจสอบและมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ ประชาชนสามารถ เสนอแผนและโครงการ ผ่าน LDC มีสิทธิ ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณท้องถิ่น เปิดช่องให้ชุมชน ร่วมกำหนดลำดับความสำคัญของการพัฒนา

(4) กลไกการถอดถอนและความรับผิดชอบ ประชาชนมีสิทธิในการ ถอดถอน (Recall Election) ผู้บริหารท้องถิ่น เปิดช่องทางทางกฎหมายในการร้องเรียนและตรวจสอบผู้แทนท้องถิ่น

4. ข้อค้นพบสำคัญกฎหมายไทยรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมในเชิงทฤษฎี แต่การปฏิบัติจริงยังไม่เต็มที่อุปสรรคสำคัญคือ ข้อจำกัดเชิงกระบวนการและความรู้ของประชาชนการเปรียบเทียบต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การมีกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส และมีผลบังคับใช้จริง ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การใช้เทคโนโลยีและระบบดิจิทัล (e-Participation) เป็นแนวทางที่สามารถเสริมสร้างการเข้าถึงและความสะดวกของประชาชน

5. ข้อเสนอเชิงนโยบายเบื้องต้นจากผลการวิจัยออก พระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กำหนดขั้นตอนและสิทธิชัดเจน ลดเกณฑ์จำนวนรายชื่อในการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติหรือถอดถอนผู้บริหาร กำหนดให้เวทีประชาพิจารณ์หรือฟอรัมสาธารณะมีผลผูกพันเชิงนโยบาย ส่งเสริมการใช้ e-Participation เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและร่วมเสนอความคิดเห็นได้ง่าย

### อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางกฎหมายเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังอยู่ในระดับจำกัด ทั้งนี้สามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสมมติฐาน วัตถุประสงค์ข้อ 1 และสมมติฐานข้อ 1 การวิเคราะห์บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง พบว่ากฎหมายไทยรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ยังมีข้อจำกัดเชิงกระบวนการ เช่น ขั้นตอนซับซ้อน ต้องใช้จำนวนรายชื่อสูง ทำให้สมมติฐานที่ว่า “บทบัญญัติของกฎหมายไทยยังไม่เพียงพอในการทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นจริง” เป็นจริง วัตถุประสงค์ข้อ 2 และสมมติฐานข้อ 2 การศึกษาปัญหาและอุปสรรคพบว่าเวทีประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่เป็นพิธีกรรม การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติหรือถอดถอนผู้บริหารทำได้ยาก อันสอดคล้องกับสมมติฐานที่ว่า “กลไกที่มีอยู่ยังเป็นเพียงกระบวนการเชิงพิธีการ” วัตถุประสงค์ข้อ 3 และสมมติฐานข้อ 3 การเปรียบเทียบกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ พบว่ากฎหมายของต่างประเทศชัดเจน มีผลบังคับใช้จริง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงวัตถุประสงค์ข้อ 4 และสมมติฐานข้อ 4 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข เช่น การออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น การลดเกณฑ์จำนวนรายชื่อ และการใช้ e-Participation สอดคล้องกับสมมติฐานที่ว่ากฎหมายที่ชัดเจนและมีกลไกที่เข้าถึงง่าย จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้

2. การเปรียบเทียบกับตัวอย่างต่างประเทศประเทศที่มีกลไกการมีส่วนร่วมที่ชัดเจน เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฟิลิปปินส์ แสดงให้เห็นว่า ความชัดเจนของบทบัญญัติ ขั้นตอนโปร่งใส และผลบังคับใช้จริง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในขณะที่ประเทศไทยมีกฎหมายรองรับ แต่การบังคับใช้และการเข้าถึงยังไม่เพียงพอ จึงทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

3. การใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมการใช้ e-Participation หรือแพลตฟอร์มดิจิทัลสามารถลดข้อจำกัดด้านเวลาและพื้นที่ ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลและร่วมเสนอความคิดเห็นได้ง่ายขึ้น การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ยังช่วยให้เวทีประชาพิจารณ์มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

4. ผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงช่วยให้การตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของชุมชน เพิ่มความชอบธรรมของนโยบายและโครงการท้องถิ่น ลดความขัดแย้ง และเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก

## ข้อเสนอแนะการวิจัย

### ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1. ต้องปรับปรุงแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 (สิทธิการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย) โดย กำหนดขั้นตอนเข้าชื่อที่ชัดเจนและลดจำนวนรายชื่อที่ต้องใช้ เพื่อลดปัญหาขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซับซ้อน และปรับปรุงแก้ไขมาตรา 133 (การเข้าชื่อเสนอและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น) ให้ประชาชนเข้าร่วมได้ง่ายขึ้น และกำหนดให้ผลการถอดถอนมีผลบังคับใช้ เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ยุ่งยาก

2. ต้องแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 27, 28 โดยกำหนดให้เวทีประชาพิจารณ์มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจของสภาและผู้บริหาร

3. ต้องแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 มาตรา 46, 47 โดยกำหนดให้ข้อเสนอของประชาชนต้องมีการบันทึกและรายงานผลการนำไปใช้

4. ต้องแก้ไขเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 มาตรา 10, 12 โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผนและติดตามผล

5. ต้องเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนา (มาตรา 12, 13) โดยกำหนดให้ระบบ e-Participation บันทึกและติดตามผลข้อเสนอประชาชน

### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ส่งเสริมความรู้และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน จัดให้มี โครงการอบรมหรือเวิร์กช็อป เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น พัฒนา คู่มือสิทธิและการมีส่วนร่วม ที่เข้าใจง่ายและเผยแพร่ทั้งในรูปแบบเอกสารและดิจิทัล เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลโครงการ งบประมาณ และผลการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ส่งเสริมความโปร่งใสและการตรวจสอบ กำหนดมาตรการให้ประชาชน สามารถตรวจสอบและติดตามการนำข้อเสนอไปใช้จริง ใช้ เทคโนโลยีดิจิทัล (e-Participation) เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ เพื่อส่งความคิดเห็น ตรวจสอบความคืบหน้า และให้คะแนนผลการดำเนินงานขององค์กรปกครอง จัดให้

มี รายงานสรุปผลการมีส่วนร่วม ของประชาชนต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำ เพื่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

3. กระจายอำนาจและเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก ปรับปรุงกลไกการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจในโครงการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ลดการครอบงำจากส่วนกลาง และให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ในการกำหนดแผนพัฒนาและจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนการตั้ง คณะกรรมการที่มีประชาชนเข้าร่วม ในกระบวนการวางแผนและติดตามโครงการ

4. พัฒนากลไกการมีส่วนร่วมอย่างยั่งยืน จัดให้มีกลไก เวทีประชาพิจารณ์และฟอรัมสาธารณะ ที่มีผลผูกพันเชิงนโยบาย กำหนด ระบบติดตามและประเมินผล การนำข้อเสนอของประชาชนไปใช้จริง ส่งเสริม นวัตกรรมและเทคโนโลยี เช่น แอปพลิเคชันหรือเว็บไซต์สำหรับเสนอความคิดเห็น และติดตามผล

#### เอกสารอ้างอิง

โกวิท พวงงาม. (2563). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและพัฒนาการ*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2561). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

สมชาย, (2561). การวิเคราะห์การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

กรณีศึกษาเทศบาลเมือง. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, 12(2), 45–68

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2562). *กฎหมายปกครองและการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีรยุทธ บุญมี. (2559). *ประชาธิปไตยกับการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์สายธาร.

วิทวัส, น. (2563). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น: แนวทางการปรับปรุงกฎหมายไทย*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย.

Kim, H., & Lee, S. (2017). *Citizen participation in local government: Lessons from Korea*.

Seoul: Korean Institute of Public Administration.

Tanaka, Y. (2015). *Local autonomy and citizen engagement in Japan*. Tokyo: University

Press of Japan.

Reyes, M. (2016). *Participatory governance in the Philippines: Local Government Code*

*implementation*. Manila: Ateneo de Manila University Press.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. กรุงเทพฯ:

ราชกิจจานุเบกษา.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: ราชกิจจานุเบกษา.