

บทที่ 3

แนวคิด หลักการ นโยบาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม ของประชาชน

3.1 แนวคิดและหลักการในการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาธิปไตย คือ ระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดและดำเนินกิจกรรมในด้านต่างๆ ได้ อย่างอิสระ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจจะช่วยทำให้ทิศทางของนโยบายมีความสอดคล้องกันและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นการจัดให้ประชาชนทั่วไปได้มีเวทีที่สามารถแสดงและใช้สิทธิของตนอย่างมีความรับผิดชอบ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างสูงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ที่ส่งเสริมการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีเปิดโอกาสของการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง หรือร่วมโดยผ่านทางชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละรูปแบบก็จะมีเนื้อหา สาระที่แตกต่างกันไป โดยรัฐจะต้องใช้ความจริงใจในการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ในการดำเนินงานหรือโครงการต่างๆ นั้น รัฐควรจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปกครองประเทศเพื่อเป็นกลไกในการเสริมสร้างการพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมาภิบาล ในความหมายของสากลนั้น ได้หมายถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข จากคำนิยามดังกล่าว ธรรมาภิบาล จึงหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ได้รับประโยชน์ที่สมควรจะได้อย่างสมดุลและเป็นธรรม โดยที่หลักการของธรรมาภิบาล จะประกอบไปด้วย 4 หลักการคือ

1. หลักการมีส่วนร่วม ถือว่าเป็นหัวใจของหลักธรรมาภิบาล จะต้องมีการมีส่วนร่วมจากทุกกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นหลักที่สอดคล้องกับการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย เมื่อทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกันแล้วก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรม

2. หลักการบริหารอย่างโปร่งใส การทำงานของรัฐจะต้องมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถที่จะตรวจสอบได้ ไม่มีการปกปิดการใช้อำนาจโดยมิชอบบิดเบือน โดยถือว่าความโปร่งใสเป็นกระบวนการพื้นฐาน กลุ่มทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงได้

3. หลักความรับผิดชอบ กระบวนการจัดการที่ดีไม่ว่าจะเป็นระดับไหน จะต้องหาผู้รับผิดชอบได้ ถ้าทำดีเขาก็จะต้องได้รับความดีนั้น ถ้าทำชั่วก็ต้องรับผิดชอบในสิ่งที่ทำเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือ และมีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

4. ยึดมั่นในความถูกต้อง ก็จะต้องยึดมั่นในหลักของความถูกต้อง ไม่ยอมให้สิ่งที่เกิดขึ้นแม้ว่าสิ่งที่คิดนั้น ไม่ใช่สิ่งที่ตัวเองได้กระทำก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจว่าจะไม่มีการออกนอกกลุ่มนอกทาง

หลักธรรมาภิบาลนั้นสามารถนำมาใช้ได้กับทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือชุมชนเองก็ตาม โดยจะต้องนำไปใช้อย่างเหมาะสม ธรรมาภิบาลจะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในสังคม จะนำไปสู่การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพราะธรรมาภิบาลสามารถป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันได้ เป็นการสร้างความมั่นคงในแก่สังคมและประชาชน โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในหมวดที่ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 79 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบของหลักธรรมาภิบาล เพราะมาตรา 79 ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน” บทบัญญัติมาตรา 79 นี้เป็นการกำหนดหลักการที่สำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้ คือ มีการกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังมีกำหนดแนวทางการทำงานอย่างมีหลักการและต้องรับผิดชอบต่อประชาชนรวมอยู่ด้วย¹

3.1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องของการนำพาตนเอง ความอิสระในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง ไม่ว่าจะการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะเกิดจากปัจจัยภายนอกหรือไม่ แต่สุดท้ายแล้วการเข้ามามีส่วนร่วมจะเกิดจากการตัดสินใจของตนเอง ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมมาจากความคิดที่ว่า มนุษย์มีความคิดและมีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เชื่อว่ามนุษย์ตามชุมชนต่างๆ มีภูมิปัญญาที่สอดคล้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ของตนในระดับหนึ่งซึ่งสามารถที่จะจัดการกับสิ่งแวดล้อมนั้นได้ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นการเปิดโอกาสให้

¹พนัส ทัศนียานนท์, สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญแปลงแนวคิดสู่ปฏิบัติ, กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ประชาชนและชุมชนเข้ามามีอิทธิพลในการพัฒนา และจัดสรรผลประโยชน์จากการพัฒนาให้เกิดความเป็นธรรม โดยการมีส่วนร่วมจะประกอบไปด้วย ความร่วมมือ ร่วมใจ มีการประสานงานร่วมปฏิบัติกัน มีความรับผิดชอบ และร่วมรับผลประโยชน์ ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงหมายความว่าการทำงานร่วมกันกับกลุ่มเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวังไว้ ดังนั้นการพัฒนาประเทศในโครงการ หรือกิจการต่างๆ ของรัฐนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญมาก

ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย ย่อมปล่อยให้เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินได้อย่างเสรี เอกชนสามารถมีสิทธิในทรัพย์สินต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ เว้นแต่ต้องสงวนไว้เพื่อส่วนรวม หลักเกี่ยวกับสิทธิเหนือทรัพย์สินภายใต้ระบอบประชาธิปไตย แท้จริงแล้ว ประชาชนคือที่มาของอำนาจรัฐทั้งปวง ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่มีอำนาจรัฐได้ก็เพราะว่าประชาชนมอบให้เพื่อทำหน้าที่บริการจัดการด้านต่างๆ เพื่อส่วนรวม แต่คั้นกำเนียดแห่งสิทธิอำนาจและหน้าที่ทั้งหลายอยู่ที่ประชาชน ดังนั้น การที่ทรัพย์สินใดๆ อยู่ในสภาพเป็นสาธารณสมบัติ ไม่ได้หมายความว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐหรือผู้มีอำนาจทั้งหมด แต่สาธารณสมบัติยังเป็นของประชาชนอยู่ การที่กฎหมาย กำหนดให้ ที่ดิน ป่า เขา แม่น้ำ หรือโบราณสถาน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายความว่าประชาชนได้ละสิทธิและอำนาจในการถือครองทรัพย์สินดังกล่าวไว้เพื่อส่วนรวม ไม่ได้หมายความว่าทรัพย์สินที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของผู้มีอำนาจที่จะสามารถจัดการกับทรัพย์สินนั้นอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ว่าผู้ที่ถูกมอบหมายให้มีหน้าที่ในการจัดการดูแลไว้แทนประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม สิทธิในสาธารณสมบัติจึงเป็นของประชาชนทั้งหลายอยู่ ผู้ที่มีอำนาจจัดการถูกมอบหมายให้ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้สำเร็จเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น สิทธิในตัวทรัพย์สินจึงสามารถแยกออกจากสิทธิในการจัดการทรัพย์สินนั้นๆ ได้ ดังนั้นรัฐจึงควรมีสถิตินั้นอยู่ครบเท่าที่ยังสามารถทำหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเมื่อใดปรากฏว่าหน่วยงานใดของรัฐไม่สามารถทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินของส่วนรวมได้ ความชอบธรรมของหน่วยงานนั้นในการจัดการดูแลทรัพย์สินย่อมลดลง และควรปล่อยให้ผู้อื่นที่แสดงให้เห็นว่าสามารถทำหน้าที่ได้ดีกว่า มีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินส่วนรวมดังกล่าวได้บ้างตามความเหมาะสม²

โดยความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชน คือ “การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรร

² พันธ ทัศนียานนท์, มุมมองด้านกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม, (พิมพ์ที่ บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด มกราคม, 2544), หน้า 325

ทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมทั้ง ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน”³ จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเกิดจากประชาชนเข้ามารวมกลุ่มกันรับผิดชอบการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา โดยใช้ความรู้ ความสามารถ และทรัพยากรที่มีอยู่เข้าไปร่วมคิดร่วมตัดสินใจในขั้นตอนต่าง ๆ ประชาชนแต่ละคนนั้นมีเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน เข้าไปมีส่วนอย่างถูกต้องและถูกเวลากับ โครงการหรือกิจกรรมที่เข้าไปมีส่วนร่วมนั้น

การที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐในการพัฒนาประเทศมีความสำคัญและมีประโยชน์อยู่หลายอย่างมากมาย⁴ เช่น

1. เพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ เพราะบ่อยครั้งที่การตัดสินใจที่มาจากทางภาครัฐ แต่เพียงฝ่ายเดียวอาจจะเกิดความผิดพลาด ส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายได้ การที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ เพื่อเป็นอีกทางเลือกหนึ่งได้ที่จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในโครงการหรือกิจกรรมในท้องถิ่นใด ประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมรู้ถึงความต้องการ วิธีปฏิบัติ หรือปัญหาว่ามีอยู่อย่างไรดีที่สุด การที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยจึงสามารถที่จะหาวิธีที่เหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น

2. การสร้างฉันทามติ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะทำให้การตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับว่ามีความเป็นธรรม สร้างความชอบธรรมให้กับรัฐในการที่จะดำเนินตามโครงการหรือกิจกรรมตามที่ได้มีการตกลงกัน

3. หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การตัดสินใจและดำเนินการที่เกิดจากรัฐเพียงฝ่ายเดียว อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้ ซึ่งในกรณีที่รัฐดำเนินการโดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าการดำเนินการนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็มักจะรวมตัวกันต่อต้านซึ่งมีบ่อยครั้งที่เกิดการปะทะกันอย่างรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชน ดังนั้นการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็เพื่อที่จะได้หาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นด้วย ก็จะสามารถที่จะลดความขัดแย้งลงได้

4. ทำให้การดำเนินนั้นเกิดความโปร่งใส เพิ่มความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมให้แก่ประชาชน เพราะการมีส่วนร่วม จะทำให้การทุจริต คดโกงกระทำได้น้อยลง ถือว่าเป็น

³<http://www.kpi.ac.th/kpiuser/publicparticipation.asp>

⁴ วันชัย วัฒนศัพท์, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน, (พิมพ์ที่ โรงพิมพ์ศิริภักดิ์ 30 กันยายน, 2544), หน้า 7

การตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐไปพร้อมกันด้วย เพราะประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐได้

5. ทำให้ชุมชนหรือสังคมเข้มแข็ง เพราะการที่ชุมชนจะเข้มแข็งได้ประชาชนในชุมชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมดูแลปกป้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน โดยการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยจะทำให้ประชาชนในชุมชนหรือสังคมนั้นๆ รู้สึกว่าตัวเองเป็นเจ้าของ รู้สึกว่าตัวเองมีความสำคัญ มีบทบาทในการพัฒนาชุมชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก ในการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบันที่ได้เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ควรจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้วย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ดังนั้นควรที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ ของรัฐ เริ่มตั้งแต่ การรับรู้ รับทราบนโยบายและแผน ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายและแผน ร่วมประเมินผลและร่วมรับประโยชน์ โดยระดับของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแบ่งออกได้เป็นได้เป็น 5 ระดับ⁵

1. ร่วมรับรู้ หมายถึง การรับทราบข้อมูลการวางแผนนโยบายและแผนปฏิบัติงาน ถือเป็นขั้นตอนแรกของการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลของนโยบายและแผนสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐจะดำเนินการ โดยรัฐจะเป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนหรือจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ เพื่อที่จะได้ให้ประชาชนได้ทราบว่ารัฐกำลังจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตนหรือสังคมหรือไม่ การมีส่วนร่วมในระดับนี้มีความสำคัญมากต่อการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนซึ่งจะปรากฏอยู่ใน มาตรา 58 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หลักการของรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 นี้เป็นการยอมรับสิทธิของประชาชนทั่วไปในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นสาธารณะ โดยมีวิวัฒนาการจากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนสาธารณะเป็นของประชาชนทั่วไป รัฐเป็นเพียงผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลประโยชน์นั้น

⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (พิมพ์ที่โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ.2544), หน้า 57-62

ประชาชนเป็นเจ้าของสิทธิที่จะรับรู้และตรวจสอบได้เสมอ สิทธิที่ว่ามี ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ ไม่รวมถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่เป็นการภายในของหน่วยงานราชการหรือของรัฐ ซึ่งการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการนี้ นอกจากจะเป็นการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้ว ยังเป็นการที่ประชาชนได้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไปในตัวด้วย

2. ร่วมคิด ร่วมพิจารณา ร่วมตัดสินใจ เมื่อประชาชนได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐแล้ว ก็จะมาทำการคิดถึงปัญหา และความจำเป็นของโครงการที่จะเกิดขึ้นนั้น พร้อมกับแสดงความคิดเห็นของตนเพื่อให้รัฐหรือเจ้าของโครงการ ได้นำความคิดเห็นของตนกลับไปพิจารณา หลังจากนั้นก็นำข้อมูล ความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ได้มาแล้ว มาร่วมกันพิจารณา เพื่อค้นหาความต้องการที่แท้จริง และช่องทางในการที่จะแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการดังกล่าว แล้วจึงมาทำการตัดสินใจร่วมกันว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้มีโครงการนั้นเกิดขึ้นมา การมีส่วนร่วมในระดับนี้มีความสำคัญมากเพราะโดยส่วนมากโครงการที่เกิดขึ้นมาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่นั้นเป็นอย่างมากซึ่งถ้าโครงการนั้นส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อประชาชนในพื้นที่ก็มักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน ดังจะเห็นได้จากกิจการหรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐหลายโครงการ ต้องพบกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่เสมอ ดังนั้นการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมคิด ร่วมพิจารณา และตัดสินใจด้วยย่อมสามารถลดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวได้ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากประชาชนเห็นว่าการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินเลย หรือต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ประชาชนสามารถโต้แย้ง ชี้แจง และแสดงความคิดเห็นเหตุผลต่อการปฏิบัติราชการหรือสิ่งการนั้น ๆ ได้ ซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 59 สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ มาตรา 60 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรานี้ มุ่งเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปฏิบัติราชการทางปกครองหรือดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรม นั้น ๆ ซึ่งบางครั้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทำให้ประชาชนเสียหาย ดังนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ต้องให้โอกาสประชาชนได้มีโอกาสในการโต้แย้ง ชี้แจง แสดงความคิดเห็นก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะสั่งให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

3. ร่วมปฏิบัติ ร่วมดำเนินการ คือ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ดำเนินการตาม โครงการและแผนงาน การมีส่วนร่วมในระดับนี้จะทำให้ประชาชนที่ร่วมปฏิบัติด้วยรู้สึกว่าเป็นเจ้าของพื้นที่ เจ้าของทรัพยากร โดยได้มีส่วนร่วมในการสละแรงกาย สละเงิน ร่วมลงทุน การให้ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการบริหารและประสานงาน เป็นผู้กำหนด วิธีการจ้างบุคคลกรเข้าร่วมดำเนินการเพราะหลายครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เข้าใจถึงตัวทรัพยากร หรือวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับประชาชนในท้องถิ่นได้ หรืออาจให้ประชาชนเป็นผู้เข้าไปปฏิบัติงานโดยตรงเลย สิทธิในการมีส่วนร่วมตาม ข้อนี้อธิบายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ใน มาตราที่ 46 สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือ วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมี ส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

4. ร่วมติดตาม และประเมินผล เมื่อมีการปฏิบัติตามโครงการหรือกิจกรรมตาม แผนที่วางไว้แล้ว ประชาชนก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องคอยติดตาม ประเมินผลของโครงการหรือ กิจกรรมนั้นต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นโครงการหรือกิจกรรมเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จึงเป็นการคอยเฝ้าระวัง เตือนภัย และพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อที่ว่าเมื่อมีปัญหาที่เกิดจาก โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวขึ้นมาจะได้มีการเตรียมการหามาตรการในการป้องกันปัญหาที่ เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและหาแนวทางที่เหมาะสมในการที่จะนำมาแก้ไขปัญหาคต่อไป ซึ่งถ้า โครงการหรือกิจกรรมนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วรัฐนึ่งเลขรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่ ประชาชนในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐซึ่งส่งผลกระทบต่อ ประชาชน

5. ร่วมรับผล คือ การที่ประชาชนนั้นมีส่วนร่วมในการได้รับผลจากโครงการ หรือ กิจกรรมที่ร่วมทำนั้น ไม่ว่าจะเป็นในแง่ลบหรือบวก เช่น ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ เช่นการมี ส่วนร่วมในการเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้ เป็นต้น หรือจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านสังคม เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สถานที่สาธารณะหรือส่วนกลางของชุมชน ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิต ของประชาชนในพื้นที่ที่เกิดโครงการ หรือ ผลประโยชน์ในด้านบุคคล จะทำให้ประชาชนนั้นเกิด ความรู้สึกว่าคุณเองเป็นเจ้าของทรัพยากร เชื้อมัน นับถือในความสามารถของตนเองเกิดการร่วมแรง ร่วมใจกันระหว่างประชาชนในชุมชนซึ่งจะส่งผลให้เกิดชุมชนที่เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับความแตกต่างกัน ไป ตามแต่ละสภาพของชุมชน โครงการของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนด้วย

การมีส่วนร่วมควรที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตั้งแต่ขั้นตอนแรก จนถึงขั้นตอนสุดท้ายของโครงการ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยผู้ที่มีบทบาทในสำคัญในการมีส่วนร่วม ได้แก่ ประชาชน ผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องให้เกิดการประสานงานกันในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น ๆ รวมทั้งหลักการในการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นกฎหมาย จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจน โดยรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นแนวนโยบายของรัฐ ได้มีการกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมไว้หลายมาตรา ดังนั้นจึงควรที่จะต้องมีการกำหนดหลักการ ออกกฎหมายในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กำหนดกระบวนการ รูปแบบ ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้มีความชัดเจนและเหมาะสม

จากที่กล่าวมา การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสำคัญมากต่อการพัฒนาประเทศ การที่จะพัฒนาประเทศให้มั่นคงและยั่งยืนจึงจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะทางด้านการจัดการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสามารถรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ได้ถ้าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษา หลักการบริหารประเทศที่ดีคือต้องยึดแนวทางการพัฒนาประเทศแบบมีส่วนร่วม กฎหมายที่มีที่ใช้จะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วม กฎหมายจึงควรที่จะต้องมีหลักการที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องวางกรอบและกติกาให้เหมาะสมและยุติธรรม เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เกิดจิตสำนึกต่อส่วนรวม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการกับโบราณสถานที่ผ่านมาปัญหาหลักก็คือว่า ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดจิตสำนึก และความตระหนักในความสำคัญของมรดกทางวัฒนธรรมดังกล่าว จึงสมควรที่จะต้องหามาตรการ เพื่อที่จะจูงใจประชาชนในมีความรักหวงแหนในมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ

3.1.2 แนวคิดกระจายอำนาจ

ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยว ซึ่งมีการแบ่งส่วนองค์กรการบริหารประเทศตามที่พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีทั้งหมด 3 องค์กรหลัก

1. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม
2. ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ
3. ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โดยทั้ง 3 องค์การต่างมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สัมพันธ์กันตามหลักการทางปกครองที่สำคัญ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยที่หลักการรวมอำนาจเป็นการจัดการปกครองที่มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดของประเทศไว้ที่ส่วนกลาง และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจไปให้กับส่วนราชการในแบบอื่น หลักการแบ่งอำนาจ คือ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาคต่างๆของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น สามารถดำเนินการบางอย่างได้ตามที่ส่วนกลางกำหนด ส่วนหลักการกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบอำนาจปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้ความเป็นอิสระ⁶ การกระจายอำนาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่ การกระจายอำนาจทางพื้นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรทางเขตแดน มีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง และการกระจายอำนาจทางกิจการ เป็นการกระจายอำนาจโดยมอบการบริการสาธารณะบางอย่างไปให้แก่องค์กรท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน มีความสัมพันธ์กับชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติถึงหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ โดยราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่เพียงควบคุมกำกับ เพื่อที่ความต้องการจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจจะต้องกระจายลงไปให้ถึงในระดับประชาชนไม่ใช่แค่กระจายอำนาจลงไปให้แก่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิเช่นนั้นการกระจายอำนาจก็จะเป็นเพียงการแบ่งส่วนราชการให้มีขนาดเล็กลงไปเท่านั้น

การกระจายอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่ง ในการปกครองของรัฐในระบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจจะเป็นการลดบทบาทส่วนกลางลง และเปิดโอกาสให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐใน มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และแก้วคำ ไกรสรพงษ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (พิมพ์ที่ บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด พฤษภาคม, 2544), หน้า 13-16

และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และ มาตรา 282 ที่บัญญัติว่า “รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” จากมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นโดยให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของประชาชน ก็คือจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญมากเพราะช่วยแก้ปัญหาในท้องถิ่นแต่ละแห่งได้อย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่และยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานและองค์ประกอบสำคัญที่รวมกันเป็นประเทศ โดยที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีทรัพยากร สิ่งแวดล้อม การสะสมทางภูมิปัญญา ตลอดจนเงื่อนไขและปัจจัยที่แตกต่างกันอันมีผลให้ความต้องการและแนวทางจัดการของแต่ละท้องถิ่นย่อมแตกต่างกัน ในส่วนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ ซึ่งกับกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น...” ในมาตรานี้เป็นการกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ไม่ค่อยให้ความสำคัญ กับการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น จนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้มากยิ่งขึ้น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และส่วนร่วมในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน ซึ่งถือว่าเป็นศิลปะและวัฒนธรรมซึ่งอยู่ในพื้นที่ของตน

นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน ตามมาตรา 290 “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ..... อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ 1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 2. การเข้าไปมีส่วนร่วมใน

การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีอาจมีผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่” ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่ของตนได้ โดยให้มีอำนาจ 3 ประการดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิที่มีความสำคัญ เพราะให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นเดียวกับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ตามมาตรา 46

2. สำหรับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของตน รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียง มีส่วนร่วม ในการบำรุงรักษา เฉพาะเท่าที่มีอาจมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น

3. โครงการหรือกิจกรรมใด ที่อยู่นอกเขตพื้นที่ก็เช่นเดียวกันที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพียง มีส่วนร่วม ในการพิจารณาการริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการจัดการกับปัญหาต่างๆ ของประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด รวมถึงสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ก็ได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดการดูแลรักษา ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน 245 กิจกรรม ในด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น นั้น มีการถ่ายโอน 2 กิจกรรมที่กรมศิลปากรจะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ 1. การบำรุงรักษาโบราณสถานขั้นพื้นฐาน และ 2. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่น ภารกิจทั้ง 2 ประการนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง หรือจ้างเหมาเอกชนดำเนินการ แต่กิจกรรมแรก กรมศิลปากรจะให้การสนับสนุนกำกับดูแลและให้คำแนะนำตลอดเวลา ส่วนกิจกรรมที่สองกรมศิลปากรได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขไว้เพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ และดำเนินการตามภารกิจที่ได้มอบหมายให้ ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น อำนาจการตัดสินใจยังอยู่ที่ส่วนกลาง คือกรมศิลปากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะยังไม่มีอำนาจจริงๆ ทำให้ขาดความคล่องตัวในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งต่อไปในอนาคตกรมศิลปากรควรที่จะต้องกระจายอำนาจที่มีอยู่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการกับโบราณสถานในท้องถิ่นได้อย่างครบวงจร

การกระจายอำนาจด้านการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองในปัจจุบัน เป็นการจับความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งต้องดำเนินการตามกรอบแนวทางของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติถึงการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางศิลปวัฒนธรรม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ บำรุงรักษา ศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งนับว่ามีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจมากที่สุดเพราะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่ออนุวัติตาม มาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยได้บัญญัติสาระสำคัญทั้งเรื่องแผนการกระจายอำนาจ การกำหนดหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตลอดจนหลักการและภารกิจที่ถ่ายโอน

เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นนั้น ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(11) การบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มาตรา 17 ภายใต้งบบังคับมาตรา 16 ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์สถานและหอจดหมายเหตุ

มาตรา 19 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม มาตรา 16 และ 17

แนวทางการดำเนินการของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้วางกรอบหรือขอบเขตการถ่ายโอนไว้ โดยกำหนดให้กรมศิลปากรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการดูแลโบราณสถาน และ โบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธระดับท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนโบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความสัมพันธ์และมีความสำคัญระดับชาติที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้ โดยให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมศิลปากรกำหนดซึ่งกำหนดระยะเวลาการถ่ายโอนไว้ใน 1-10 ปี เริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2553 โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

1. รัฐเป็นผู้ดำเนินการในการบริหารจัดการมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา ในเรื่องการดูแลรักษาขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับดูแล ให้คำแนะนำ
3. รัฐให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์สถาน และหอจดหมายเหตุประจำท้องถิ่น
4. รัฐจัดทำข้อกำหนดว่าด้วยโบราณสถาน และ โบราณวัตถุใดที่มีระดับความเกี่ยวข้องกับสัมพันธในระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก โดยให้ถ่ายโอนเฉพาะโบราณสถาน โบราณวัตถุ ที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธและความสำคัญในระดับชุมชนและท้องถิ่น
5. โบราณสถานและโบราณวัตถุที่มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ และความสำคัญในระดับชาติที่ตั้งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลและจัดการได้
6. ให้กรมศิลปากร กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ขอบเขต เทคนิค รวมทั้งการสนับสนุนจากส่วนราชการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้

เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อม เพื่อการรองรับภารกิจด้านการอนุรักษ์มรดกศิลปวัฒนธรรม รัฐบาลจึงกำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังต่อไปนี้

1. ให้ท้องถิ่นศึกษาเรียนรู้ตนเอง สิ่งแวดล้อม ภูมิปัญญา เอกลักษณ์และมรดกศิลปวัฒนธรรมของถิ่นตน การจัดทำทะเบียนบัญชีคุณค่าของมรดกศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น
2. ส่งเสริมการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องและให้การเรียนรู้อย่างเข้าใจ โดยเริ่มจากครอบครัว ให้รู้จักคุณค่า รู้จักรักษา และนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิต
3. การพัฒนาบุคลากร เสริมสร้างความรู้ วิชาการ ประสบการณ์ ในการบำรุงรักษาอนุรักษ์มรดกศิลปวัฒนธรรม

4. การสนับสนุน ปลูกฝัง สืบสาน และเผยแพร่ แลกเปลี่ยนศิลปวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น และของชนชาติอย่างต่อเนื่อง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจ
5. การกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างหน่วยงานระดับชาติส่วนกลาง บทบาทหน้าที่ของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจน
6. การจัดสรรทรัพยากรลงทุน งบประมาณ และเงินอุดหนุน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐ และภาคประชาชน โดยเฉพาะประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจตามแนวทางต่างๆ โดยเฉพาะในเรื่องของมรดกทางวัฒนธรรม ซึ่งถือว่าเป็นสมบัติส่วนรวม ประชาชนทั้งประเทศเป็นเจ้าของมรดกดังกล่าว จึงสมควรที่จะต้องให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ปกป้องรักษาให้มรดกทางวัฒนธรรมคงอยู่สืบต่อไป

1.1.3 แนวคิดสิทธิชุมชน

ในช่วงที่ผ่านมาการจัดการทรัพยากร รัฐจะเป็นผู้จัดการ โดยถือว่ารัฐเป็นเจ้าของทรัพยากรชุมชนหรือประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีสิทธิในการจัดการทรัพยากรดังกล่าว รัฐได้ใช้ทรัพยากรในการพัฒนาประเทศโดยมุ่งไปที่การพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก เพื่อหวังที่จะให้ประเทศไทยเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ให้ได้ ผลที่ตามมาก็คือ ทรัพยากรในประเทศได้ร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงเป็นอย่างมาก เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นความยากจนของชุมชนเพราะขาดการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยพื้นฐานในการเลี้ยงดูตัวเอง หรือปัญหามลพิษในด้านต่างๆที่เกิดขึ้นอย่างมากมายและส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

แนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนได้รับความสนใจเป็นอย่างมากเพราะบรรดานักวิชาการคาดหวังไว้ว่า แนวคิดสิทธิชุมชนนี้จะสามารถลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐพัฒนาประเทศโดยการผลาญทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปเป็นจำนวนมากได้ และจะนำมาซึ่งการพัฒนาชุมชนและประเทศอย่างแท้จริงและยั่งยืน โดยการให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นของตน สิทธิชุมชนกับทางเลือกในการพัฒนา หมายถึง สิทธิในการแสวงหาทางเลือกเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาตนเอง บนพื้นฐานของวัฒนธรรมและจารีตประเพณีอันหลากหลายของชุมชนท้องถิ่น ดังนั้นสิทธิชุมชน จึงหมายถึงสิทธิในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองและการกำหนดทิศทางในการพัฒนาสังคมโดยมุ่งเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและการมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น

สิทธิชุมชน จึงเป็นทั้งรากฐาน เป็นทั้งอุดมการณ์ เป็นทั้งวิถีปฏิบัติ และเป็นกฎหมายท้องถิ่น ที่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมยังคงยึดถือเป็นแกนกลางของการดำรงชีวิตทั่วทั้งประเทศ เป็นสิทธิในการบริหารจัดการ ไม่ได้เกิดจากอำนาจรัฐ แต่เกิดจากจารีตประเพณีซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องออกกฎหมายมารับรองและคุ้มครอง รับรองเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นรับรองสิทธิในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนซึ่งทรัพยากร รับรองสิทธิชุมชนซึ่งจะรักษาไว้ซึ่งวิถีชีวิตและวัฒนธรรม แม้ว่าชุมชนท้องถิ่นนั้นกำลังเผชิญกับปัญหาการถูกละเมิดสิทธิชุมชนอย่างรุนแรงจากการที่รัฐเป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดการทรัพยากร ไม่ได้ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ โดยรัฐมองว่าวิธีการที่ชุมชนใช้กันนั้นล้าหลังไม่ทันสมัยสู่เทคโนโลยีสมัยใหม่ไม่ได้ จึงทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างร้ายแรง ทั้งๆ ที่ชุมชนท้องถิ่นนั้นอยู่กับทรัพยากรและได้ดูแลรักษาทรัพยากรในท้องถิ่นมาโดยตลอดก่อนที่รัฐจะออกกฎหมาย ออกนโยบายมาจัดการกับทรัพยากรเสียอีก ซึ่งจากการวิจัยยืนยันว่า สิทธิชุมชน ยังคงเป็นจิตสำนึกร่วม และเป็นอุดมการณ์ ในการดำเนินชีวิตที่แนบแน่นกับฐานทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ วิถีดำเนินชีวิตตามอุดมการณ์ สิทธิชุมชน เป็นผลดียิ่งสำหรับชุมชนท้องถิ่น เพราะทำให้สามารถพึ่งตนเอง ซึ่งทำให้สามารถยังชีพอยู่ได้ตามอัตภาพแม้ในยามวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งในระดับชาติ และระดับโลก ดังนั้นสิทธิชุมชนในการจัดการกับทรัพยากรจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจะขาดเสียมิได้เพราะการที่รัฐไปละเมิดสิทธิชุมชนนั้น ส่งผลให้เกิดการล่มสลายของชุมชนเพราะว่าชุมชนไม่สามารถที่จะเข้าถึงทรัพยากร ได้ก็ไม่สามารถเลี้ยงดูตัวเองได้ ทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาไม่ว่าจะเป็นการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ครอบครัวแตกแยกเพราะว่าอยู่ห่างไกลกัน ปัจจุบันจึงได้มีการเรียกร้อง ให้รัฐคืนสิทธิในการจัดการ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้แก่ชุมชน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ให้เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม การรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรเป็นการรวมตัวกันในอีกรูปแบบหนึ่งของประชาชนในการที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพตนเอง เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ของผู้อื่นหรือประโยชน์ของสังคมโดยรวม เสรีภาพในการรวมตัวกันจึงเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญอีกอันหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 ที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการรวมตัวกันไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” ในวรรคแรกเป็นเสรีภาพของประชาชนหรืออิสระเสรีของประชาชนในการที่จะรวมตัวกัน ส่วนวรรคที่สองเป็นการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกัน ซึ่งจะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นคือ

1. กรณีเป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน
2. กรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
3. กรณีเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดคัดตอนในทางเศรษฐกิจ

การรวมตัวกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 นี้มีประโยชน์ในการที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมาก โดยเฉพาะสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมอาจจะมี การจัดตั้งกันเป็นองค์กรชุมชนขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็ได้ เพราะว่าในการรวมตัวกันเป็นองค์กรชุมชนในลักษณะนี้จะทำให้มีอำนาจในการต่อรองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าการที่จะให้ประชาชนคนเดียวหรือไม่กี่คนไปเป็นผู้ต่อรองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบหรือดำเนินการไม่ถูกต้อง

สิทธิชุมชนในทางกฎหมายนับว่ามีปัญหา เนื่องจากความชัดเจนด้านองค์ประกอบของสิทธิเพราะลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับ คือ จะต้องมีผลเป็นการทั่วไป จึงได้มีบรรดานักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิชุมชน” ดังนี้

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิของกลุ่มบุคคลที่ได้ตั้งถิ่นฐาน และสืบทอดวิธีการผลิตและระบบนิเวศ วัฒนธรรม ของคนมาร่วมกันโดยต่อเนื่อง⁷

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิที่ไม่ใช่ส่วนของบุคคลเหนือทรัพย์สินของชุมชน โดยให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเพื่อส่วนรวม มากกว่าประโยชน์ส่วนตัว⁸

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิในการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำรงอยู่ควบคู่กับการดูแลรักษา และเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนมาแต่เดิม⁹

สิทธิชุมชน หมายถึง สิทธิรวมของสัมพันธภาพ เช่น สิทธิในที่ดิน สิทธิในการดูแลและใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สิทธิในภูมิปัญญา สิทธิที่จะได้รับการรับรองในด้านการปกครอง สิทธิในเชิงปกป้องรากฐานทางวัฒนธรรม¹⁰

⁷จักรกฤษณ์ ควรวจน์, “รูปแบบของกฎหมายคุ้มครองพันธุ์พืชสำหรับประเทศกำลังพัฒนา”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2541, คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด กรุงเทพฯ

⁸บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ข้อสังเกตเชิงกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ, สิทธิชุมชน กระจายอำนาจจัดการทรัพยากร

⁹ยศ สันตสมบัติ, สิทธิชุมชน การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เมษายน 2536

สิทธิของชุมชนท้องถิ่น หมายถึง สิทธิร่วม เหนือทรัพย์สินของชุมชน สมาชิกของชุมชนหนึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาท้องถิ่น บทบัญญัติที่รับรองสิทธิชุมชนต่างจากบทบัญญัติอื่นที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนแต่ละคน และต่างจากการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองภายในรัฐ¹¹

สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ จะพบได้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 46 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หลักการตาม มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญนี้เป็นการยอมรับบทบาทของชุมชนท้องถิ่น ศักยภาพ ความเข้มแข็ง และภูมิปัญญาท้องถิ่นของประชาชนในชุมชน ในการมีสิทธิและอำนาจร่วมกับรัฐ เพื่อการจัดการทรัพยากรสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน เป็นการเปลี่ยนแนวความคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการกับทรัพยากรสิ่งแวดล้อมแต่เพียงผู้เดียว มาเป็นให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดการ โดยให้คำนึงถึงภูมิปัญญาท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้วย ทั้งนี้เป็นเพราะชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีกระบวนการของตนเองที่สืบทอดกันมาช้านานแล้วในการจัดการทรัพยากรในลักษณะที่ไม่เป็นการทำลายทรัพยากรสิ่งแวดล้อม แล้วขณะเดียวกันชุมชนก็ยังได้ประโยชน์จากกระบวนการเหล่านั้นด้วย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมไว้ 2 ประการ คือ

1. การอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ
2. การมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

สิทธิประการ แรกนั้น จะช่วยให้ชุมชนท้องถิ่นรักษาจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม ไม่ให้หน่วยงานของรัฐเข้าไปเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก แต่จะคุ้มครอง เฉพาะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรม อันดีเท่านั้น ไม่ใช่คุ้มครองทุกอย่าง แต่จะต้องเป็นเฉพาะวัฒนธรรมอันดีเท่านั้นถึงจะได้รับการคุ้มครอง

¹⁰เจริญ คัมภีร์ภาพ, สารัตถะแห่งสิทธิชุมชน ,เครือข่ายสิทธิภูมิปัญญาไทย กรุงเทพฯ ,2541

¹¹มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ,พิมพ์ครั้งที่ 2 ธันวาคม 2541 สำนักพิมพ์นิติธรรมกรุงเทพฯ , 2541

สิทธิประการที่สองให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในเรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญเพราะกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะกำหนดให้รัฐเป็นเจ้าของทรัพยากร เช่นพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก็กำหนดให้โบราณสถาน นั้นตกอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐเท่านั้น ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ฟื้นฟูด้วย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ได้มีการรองรับสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ใน มาตรา 46 นี้

ปัญหาในทางปฏิบัติตาม มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญก็คือว่า คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ยังไม่มีการกำหนดคำนิยามหรือความหมายที่ชัดเจนว่าเป็นชุมชนประเภทใด ขนาดใด จึงจะถือว่าเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม¹² ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ จะใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่น” แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเปลี่ยนมาใช้คำว่า “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” โดยบรรดานักวิชาการมีความเห็นกันว่า ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมนี้อาจจะต้องเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกาศใช้ จะไม่รวมถึงชุมชนที่รวมตัวกันใหม่ เพราะเป็นการป้องกันพวกนายทุนที่ต้องการหาผลประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งแวดล้อมโดยการรวมตัวกันเพื่อขอใช้สิทธิตาม มาตรา 46 นี้ ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ คำว่าชุมชนท้องถิ่นจะแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของรัฐที่เข้าไปสวมอยู่ชุมชน แต่ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมจะมีลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของบุคคลหลาย ๆ คน เข้าด้วยกันจนเป็นชุมชน

เจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ มาตรา 46 นี้ คือ การฟื้นฟูจารีตประเพณีของชุมชน กระบวนการกำหนดกติกาทางสังคมร่วมกันโดยคนในชุมชน กฎหมายสิทธิชุมชน ควรเป็นการวางกรอบหลักการกว้างๆ สำหรับรายละเอียดในหลักปฏิบัติ กฎเกณฑ์กติกา ควรให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดขึ้นและพัฒนา โดยมีความสอดคล้องกับหลักการตามกฎหมาย ควรเน้นการสนับสนุนรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชน ที่มีวัฒนธรรม จารีตประเพณีเกี่ยวข้องกับการรักษาและใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติมาและที่ชุมชนสร้างพัฒนาขึ้นมาใหม่ เปรียบเสมือนโครงสร้างหรือกลไกทางสังคม ที่เปิดพื้นที่ทางสังคมให้แก่

¹² พรรณีภา บุรพาชีพ, รายงานการวิจัย, กฎหมายรัฐธรรมนูญกับการจัดการสิ่งแวดล้อมตามแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, (กรุงเทพ, วิญญูชน 2542), หน้า 100-102

ชุมชนท้องถิ่นในสิทธิร่วมกับกลุ่มภาคีต่างๆ ในสังคม เพื่อการดูแลจัดการและใช้ประโยชน์จาก ฐานทรัพยากรอย่างยั่งยืน อันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสังคมโดยรวม

การพัฒนาจะสอดคล้องกับสภาพสังคม ต้องเป็นการพัฒนาที่มีรากฐานอยู่บนพื้นฐาน เดิม ซึ่งจารีตประเพณีได้ถ่ายทอดมาหลายชั่วอายุคน ดังจะเห็นจากการจัดการอนุรักษ์ โบราณสถานในหลายๆแห่งที่ทางกรมศิลปากรลงไปจัดการ มักจะประสบความขัดแย้งกับชุมชน ในท้องถิ่นนั้น เนื่องมาจากชุมชนท้องถิ่นมักจะกล่าวหาว่าทางกรมศิลปากรไม่เข้าใจวัฒนธรรม ท้องถิ่น การอนุรักษ์โบราณสถานที่กรมศิลปากรกระทำไปเป็นการขัดต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ สืบทอดมายาวนาน การอนุรักษ์โบราณสถานจึงสมควรที่จะต้องร่วมมือกันระหว่างกรมศิลปากร กับชุมชนท้องถิ่น หากจุดพบกันตรงกลางที่เหมาะสมให้ได้ ดังนั้นในการที่จะดำเนินการให้เป็น รูปธรรมรัฐจะต้องออกกฎหมายรับรองการจัดการทรัพยากร โดยรับรองจารีตประเพณีของชุมชน ให้มีอำนาจบังคับได้จริง จากนั้นก็คืนทรัพยากรไปให้แก่ชุมชนเป็นผู้ดูแล นอกจากนั้น ภายได้ แนวคิดสิทธิชุมชน ความเป็นชุมชน ยังได้รับการสถาปนาใหม่ให้กลายมาเป็น หน่วยทางสังคม ที่ มีนัยสำคัญในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือเจ้าของทรัพยากร นอกเหนือไปจากกรรมสิทธิ์เอกชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ให้มาเป็นสิทธิส่วนรวมระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชน กับรัฐในการที่จะร่วมกันใช้ทรัพยากร การเรียกร้องสิทธิชุมชนจึงไม่ใช่การปรับเปลี่ยน ความสัมพันธ์ระดับท้องถิ่นให้สอดคล้องกับโครงสร้างส่วนบน แต่เป็นการเพิ่มความสัมพันธ์ ระดับท้องถิ่นให้เท่าเทียมและเป็นธรรม ควบคู่กับกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของ โครงสร้างส่วนบนที่ให้อำนาจแก่รัฐและกลุ่มทุน เพื่อคลี่คลายปัญหาการละเมิดสิทธิชุมชนได้ใน ระยะยาว

3.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นสิ่งที่จำเป็นซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง แต่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจะมองข้ามถึงปัญหาต่างๆทาง สังคมไม่ได้ ซึ่งจากที่ผ่านมา ประเทศไทยได้พัฒนาประเทศโดยให้ความสำคัญกับทางด้านเศรษฐกิจมากกว่า จึงทำให้เกิด ปัญหาต่างๆมากมายขึ้น ดังนี้ รัฐจึงได้เริ่มที่จะให้ความสำคัญกับปัญหาทางสังคมมากยิ่งขึ้น ดัง จะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่เป็นกรอบนโยบายที่กำหนด ทิศทางในการพัฒนาประเทศ ได้ค่อยๆให้ความสำคัญกับสังคมไปพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศมากยิ่งขึ้น โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอยู่ด้วยกันทั้งหมด 9 ฉบับ ซึ่งในปัจจุบันนี้กำลังอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจหรือทางด้านสังคม จะมีแนวทางในการปฏิบัติร่างไว้ในแผนนี้ โดยปัญหาที่สำคัญที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่มีมากมาย เช่น ปัญหาการขาดดุลการค้า และภาวะ

หนี้สินกับต่างประเทศ ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและโรคภัยไข้เจ็บ ปัญหาของระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาการพัฒนาเมือง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการถ่ายทอดเทคโนโลยี ปัญหาการแข่งขันทางการค้าเสรี เป็นต้น ในส่วนของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมก็ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินี้เช่นกัน ซึ่งมีส่วนสำคัญในการที่จะดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมของชาติ เพราะว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะเป็นตัวกำหนดนโยบายและทิศทางในการจัดการกับสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม

3.2.1 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

ในช่วงระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1-3 รัฐเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเกษตรกรรมซึ่งถือเป็นด้านหลักของประเทศไทย ได้มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ในการผลิตเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาในช่วงนี้ เป็นการพัฒนาที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้เกิดปัญหาต่างๆมากมาย ไม่ว่าจะเป็นภาระหนี้สินที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมทั้งความเสื่อมโทรม มลพิษ และความร่อยหรอของทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้นมาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ ปัญหาการว่างงาน ปัญหาเด็ก สตรี และคนชรา ส่วนทางด้านสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมยังไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญมากนัก ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้ถูกกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายหนึ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการโดยในช่วงของแผนนี้ โดยได้กำหนดงบประมาณในเรื่องดังกล่าวไว้ 489 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็ยังไม่ค่อยได้จัดการเท่าที่ควร จึงเป็นเหตุให้สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถาน เสื่อมโทรมลงเป็นจำนวนมาก

ในช่วงต่อมารัฐ ได้รับอิทธิพลจากแนวทางการจัดระเบียบเศรษฐกิจสังคมใหม่ ได้มีการจัดสถานะและลำดับความสำคัญของการพัฒนาใหม่มีการปฏิรูประบบนโยบายหลายด้านเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพัฒนามากขึ้น โดยเป้าหมายอยู่ที่การแก้ไขปัญหาค่าเงินระหว่างกลุ่มประชาชน ปัญหาความเสื่อมโทรมของศิลปวัฒนธรรมและศาสนา ที่เป็นผลสืบเนื่องจากสังคมได้พัฒนาในด้านต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมทางวัฒนธรรมและศาสนาของประชาชน โดยสภาพของปัญหา¹⁴ คือ ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วทั้งในด้านการสื่อสาร คมนาคม

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี .แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4

ธุรกิจและการค้าต่างๆ มีผลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านศิลปวัฒนธรรมจากแบบอย่างที่เคยปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิมเป็นอันมาก ทำให้ศิลปวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของไทยค่อยๆ เสื่อมหรือถูกทำลายไปและถูกวัฒนธรรมจากต่างชาติเข้ามาแทนที่อย่างรวดเร็ว ศิลปวัฒนธรรมในรูปของศิลปวัตถุที่สวยงาม แสดงถึงสัญลักษณ์ของความเจริญของประเทศในด้านสถาปัตยกรรม จิตรกรรมและประติมากรรม ได้แก่ วิศวกรรม พระพุทธรูป ตลอดจนโบราณสถาน และปูชนียวัตถุที่สำคัญๆ และมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ได้ถูกทำลายไปเป็นอันมาก การหลั่งไหลเข้ามาของวัฒนธรรมต่างชาติเป็นเหตุที่ทำให้คนรุ่นใหม่ละทิ้งศิลปวัฒนธรรมที่เคยถือว่าดีงามของชาติ รวมทั้งขาดนโยบายและแผนงานหลักของชาติเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนผู้รับผิดชอบอย่างจริงจัง จะเห็นได้จากหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านศิลปวัฒนธรรมแยกกันอยู่อย่างกระจัดกระจาย และต่างฝ่ายต่างดำเนินงาน ไม่มีการประสานงานและการกำหนดมาตรการและเป้าหมายร่วมกัน การเผยแพร่ การให้ความรู้และแนวทาง เพื่อปลูกฝังทัศนคติและค่านิยมในศิลปวัฒนธรรมของไทย ไม่สามารถทำได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง ทำให้ประชาชน โดยเฉพาะเยาวชนขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจในความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมที่ดั้งเดิมของชาติ และรับเอาศิลปวัฒนธรรมจากต่างประเทศโดยมิได้มีการคิดแปลง หรือปรับปรุงให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและสังคมไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากรัฐยังไม่เข้าใจถึงวิธีการดูแลรักษา และการจัดการมรดกทางวัฒนธรรมในรูปแบบต่างๆ และไม่เข้าใจถึงผลกระทบที่อาจจะเกี่ยวข้องจึงไม่ทราบวิธีป้องกันและแก้ไข

แนวทางและมาตรการแก้ไขที่ได้กำหนดไว้ในขณะนี้ คือ ขยายงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจในความสำคัญของศิลปวัฒนธรรมของชาติให้แก่ประชาชน นักเรียน นิสิตและนักศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้นทางด้านประชาชนให้มีการเพิ่มจำนวนสถานที่เพื่อเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมให้ทั่วถึง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทางด้านนักเรียน นิสิต และนักศึกษาจะต้องกำหนดแนวทางให้ใช้สถานศึกษาเป็นแหล่งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้จัดกิจกรรมเป็นพิเศษเกี่ยวกับการบูรณปฏิสังขรณ์และรักษาศิลปวัฒนธรรมขึ้นในวันสำคัญๆ ประจำปี เพื่อเป็นการปลูกฝังทัศนคติและความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว แต่ทั้งนี้ จะต้องหาวิธีการเพื่อรับความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ให้กว้างขวางและให้มีการจัดทำแผนหลักในการบำรุงและรักษาศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้เป็นแนวนโยบายและมาตรการที่หน่วยงานต่างๆ จะได้ยึดถือไปปฏิบัติและดำเนินการโดยประสานสอดคล้องกันต่อไป

จากแนวทางของแผนพัฒนาฉบับนี้ก่อให้เกิดแผนงาน และโครงการต่างๆ ที่จัดขึ้นเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น โครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยซึ่งเป็นโครงการที่ต่อเนื่องจากโครงการโครงการฟื้นฟูและบูรณะโบราณสถานเมืองสุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร

ซึ่งได้ดำเนินการตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2496 โครงการนี้นับว่าเป็นโครงการอนุรักษ์โบราณสถานแนวใหม่ที่นำมาใช้พัฒนาเมืองเก่าให้เป็นอุทยานประวัติศาสตร์แห่งนี้เป็นแห่งแรก ความก้าวหน้าของงานนี้ประเมินในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้เพียงร้อยละ 17 ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อขัดข้องในเรื่องงบประมาณและบุคลากร

รัฐได้เห็นว่างานวัฒนธรรมเป็นกระบวนการทั้งหมดของสังคมที่มีระบบโครงสร้างอยู่ในตัว แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ¹⁵ คือ วัฒนธรรมทางวัตถุ และวัฒนธรรมทางจิตใจ โดยวัฒนธรรมในสังคมได้วิวัฒนาการหรือได้เปลี่ยนแปลงกันมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีต งานวัฒนธรรมทั้งทางด้านวัตถุและทางจิตใจของคนไทยได้มีการสร้างสรรค์เป็นมรดกตกทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นความภาคภูมิใจ ควรค่าแก่การรักษาหวงแหนและพัฒนาให้คงอยู่สืบต่อไป แต่ในปัจจุบันประเทศไทยขาดการสร้างสรรค์วัฒนธรรมใหม่ให้มีความเหมาะสม มรดกทางวัฒนธรรมเหล่านี้จึงถูกทำลายโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการทำนุบำรุงสร้างสรรค์วัฒนธรรมของชาติ มีหลายหน่วยงานกระจัดกระจายและแยกงานกันทำ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมของชาติ โบราณวัตถุนอกจากจะถูกร่อนตามธรรมชาติแล้ว ยังถูกทำลาย ลักขโมยโดยมนุษย์ เช่น การขโมยตัดเศียรพระพุทธรูป และการขุดค้นหาของเก่าที่มีค่า เป็นต้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้มีการกำหนดเป้าหมายในการแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ เช่น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเฉพาะในเมืองทั่วประเทศประมาณ 8 ล้านคน มีความสำนึกในการอนุรักษ์ ทำนุบำรุง คุ้มครอง รักษาและหวงแหนมรดกทางศิลปวัฒนธรรมไว้เพื่อเป็นเอกลักษณ์ของชาติและความภาคภูมิใจในความเป็นชาติที่มีเอกราชมายาวนาน แล้วกำหนดให้จัดทำแผนแม่บทพัฒนาวัฒนธรรมส่วนรวมของชาติ และจัดทำแผนปฏิบัติของแต่ละหน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกัน จัดให้มีองค์กรกลางทางวัฒนธรรมหรือปรับปรุงองค์กรของรัฐที่มีอยู่แล้วให้มีหน้าที่และอำนาจอย่างเพียงพอในการบริหารงานวัฒนธรรมของชาติโดยส่วนรวม โดยให้ประชาชน องค์กรหรือสถาบันเอกชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด โดยให้มีการเร่งดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้เกิดขึ้น โดยเน้นบทบาทของประชาชนและภาคเอกชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำรงรักษา ฟื้นฟู และพัฒนาโบราณสถานที่สำคัญ และโบราณวัตถุ ตลอดจนเอกลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นไทยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างสำคัญในการดำเนินการตามนโยบาย

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ ได้พยายามแก้ปัญหาทางด้านวัฒนธรรมในหลายๆ ด้าน เพราะจากการประเมินผลงานในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยังมีการทำลายโบราณสถาน ปูนูนียสถาน จนเป็นเหตุให้มีโบราณสถานบางแห่งพังทลาย และเสื่อมโทรมลงจนหมดสภาพ เป็นผลที่เกิดจากความละเลย และปราศจากการเห็นคุณค่าทางด้านศิลปวัฒนธรรมของชาติ จะเห็นได้ว่าแม้จะได้รับการสนับสนุนจากแผนพัฒนาฯ แต่ก็ยังขาดการสนับสนุนทางด้านงบประมาณและกำลังคน รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ ยังไม่ได้กระจายอำนาจออกไปให้ท้องถิ่นและประชาชน ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ได้วางแนวทางในการแก้ปัญหาให้มีการแก้กฎหมายให้กระจายอำนาจออกไป

การพัฒนาทางด้านวัฒนธรรมในระยะต่อมามีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมในการพัฒนาจิตใจให้เกิดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวม ขยันขันแข็งพึ่งตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี ร่วมมือร่วมใจกันในการทำงาน ตลอดจนทำนุบำรุงและธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมแห่งชาติเพื่อเป็นฐานอันสำคัญที่รักษาไว้ซึ่งความมีเอกภาพ ความรัก ความหวงแหนประเทศ ความสามัคคี ความสงบสุข และความเจริญก้าวหน้าของคน สังคม และประเทศชาติ¹⁶ โดยกำหนดเป้าหมายไว้ให้มีการดำรงรักษา พิถีพิถัน และพัฒนาซึ่งโบราณสถานที่สำคัญ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมอันดีงาม ตลอดจนเอกลักษณ์ที่แสดงถึงความเป็นไทยทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น จึงได้มีการส่งเสริมปลูกฝังศีลธรรม และจริยธรรม ค่านิยมอันดีงามของไทย ที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ และส่งเสริมการเรียนรู้ การเผยแพร่และการปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนา พิถีพิถัน อนุรักษ์ พัฒนา ขนบธรรมเนียมประเพณี และศิลปวัฒนธรรมของชาติเพื่อธำรงไว้ซึ่งวิถีชีวิตที่ดีงามของไทย

เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายดังกล่าว จึงได้กำหนดมาตรการ โดยให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องให้พัฒนาทางการให้บริการ ประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพ ให้มีการปรับปรุงการประสานงานและการร่วมรับภาระระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เอกชน ชุมชน และครอบครัวในการส่งเสริมการพัฒนาจิตใจ การปลูกฝังศาสนธรรม การอนุรักษ์และการพัฒนาวัฒนธรรมทางวัตถุ ให้มีการอนุรักษ์ ทำนุบำรุงศิลปวัตถุ โบราณสถานและโบราณวัตถุ

¹⁶สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6

ในช่วงหลังของการพัฒนาประเทศ ได้กล่าวถึงแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน วัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาฯ ในช่วงนี้มุ่งรักษาระดับความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็น พื้นฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน กระจายความเจริญสู่ชนบทและภูมิภาค ในส่วนของวัฒนธรรม ให้ความสำคัญด้านวัฒนธรรมควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้มีการปรับปรุง สื่อสารมวลชนของรัฐและจูงใจสื่อสารมวลชนของเอกชนให้ผลิตรายการและเผยแพร่ข่าว ที่ช่วย พัฒนาทางด้านจิตใจและศิลปวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น กระจายอำนาจการบริหารงานและความ รับผิดชอบไปสู่องค์กรท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน การอนุรักษ์ ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในฐานะเป็นเจ้าของวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น¹⁷ โดยสนับสนุน การเรียนรู้ การประยุกต์ใช้และการเผยแพร่ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือความรู้ของชาวบ้านที่สั่งสมต่อกันมาในทุกๆ ด้าน ให้สามารถคงอยู่และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชีวิตและความเป็นอยู่ ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมไทยและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ขยายขอบข่ายความร่วมมือ ระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชนในการอนุรักษ์ ทำนุบำรุง ดูแลมรดกทางศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนประสานงานและร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ ในการแลกเปลี่ยนความรู้ การ ระดมทรัพยากร การอนุรักษ์และการส่งเสริมทางศิลปวัฒนธรรม. พัฒนาแหล่งโบราณสถาน โบราณคดี ให้เป็นแหล่งความรู้และเป็นสถานที่ท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม โดยมีให้มีผลกระทบ ต่อการอนุรักษ์มรดกศิลปวัฒนธรรม พัฒนาระบบเครือข่ายสารสนเทศทางศิลปวัฒนธรรม ให้ เป็นศูนย์กลางในการบริหารข้อมูล และการค้นคว้า สำหรับบุคลากรทางวัฒนธรรมและ ประชาชนทั่วไป และปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการรักษามรดกทาง ศิลปวัฒนธรรมให้ทันสมัย และรัดกุมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลง

ต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 กำหนดวิสัยทัศน์การ พัฒนาที่ต้องการไว้คือ เศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหา การพัฒนาที่ยั่งยืน ถือเป็นจุดเปลี่ยนของ การพัฒนา โดยปรัชญาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ให้เอาคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ให้ ความสำเร็จกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก มองการพัฒนาแบบองค์รวม พร้อมทั้งวาง แนวทางการแปลงแผนไปสู่ปฏิบัติที่สำคัญมีการปรับปรุงเปลี่ยนยุทธศาสตร์จากเดิมที่ให้ ความสำเร็จกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก มาเป็น การพัฒนาคนเป็นสำคัญ โดยมียุทธศาสตร์ที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก การพยายาม เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชน การใช้ระบบความร่วมมือและการมีส่วนร่วม จากทุกฝ่ายในสังคม รวมทั้งการที่จะให้มีหลักประกันด้านสิทธิ เสรีภาพ และเสมอภาค

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรียุค , แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยสันติวิธี ประการที่สอง การปรับระบบการบริหารจัดการ เพื่อให้มีการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ การประสานงานภายใต้ระบบการจัดการพื้นที่ การพัฒนาระบบติดตามประเมินผลโดยจัดทำเครื่องชี้วัดความสำเร็จของแผนด้วย

การพัฒนาและสร้างความภาคภูมิใจในศิลปวัฒนธรรมไทย ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีการสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการทำนุบำรุงสร้างสรรค์และพัฒนา โบราณสถาน พิพิธภัณฑสถาน หอสมุด ฯลฯ เผยแพร่คุณค่า รักษา สืบทอดเอกลักษณ์ความเป็นไทยและการสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมสาขาต่างๆ ขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตปัจจุบันและอนาคต และเนื่องจากการท่องเที่ยวสามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมหาศาล จึงมีการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการสัญจรทางวัฒนธรรม รวมทั้งดูแลป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากกิจกรรมดังกล่าว โดยวางแผนในการบริหารจัดการด้านวัฒนธรรม ไว้หลายด้าน เช่น สนับสนุนการจัดทำและประสานแผนปฏิบัติการระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน สนับสนุนการระดมทุนในกองทุนที่เกี่ยวกับการจัดการด้านวัฒนธรรมมากยิ่งขึ้น แต่จะเห็นได้ว่าผลของการปฏิบัติตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร แต่กลับไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 เป็นแผนที่ยึดถือ ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นรากฐาน เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้นำทิศทางการพัฒนาประเทศ มีการประเมินถึงจุดอ่อนจุดแข็งของการพัฒนาและการประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงและกระแสของโลกอนาคต แนวทางหลักของแผนมุ่งไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน การสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมให้เข้มแข็ง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้อยู่ดีมีสุข เสริมสร้างคนให้มีความรู้ มีภูมิปัญญารู้เท่าทันโลก และจัดให้มีการบริหารจัดการที่ดีในทุกๆระดับเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา¹⁸ ส่งเสริมสร้างขีดความสามารถจากรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง และรู้ทันโลกโดยมุ่งพัฒนา คน ครอบครัว ชุมชน และสังคมเป็นหลัก ให้ความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพคนและกระบวนการเรียนรู้ ความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมและการคุ้มครองทางสังคม การปฏิรูประบบบริหารจัดการให้เกิดธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อจัดการทุจริตประพหุติ ทั้งภาคราชการ การเมือง ภาคเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้เกิดกลไกการบริหารจัดการที่ดี โปร่งใส มีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ เปิดโอกาส

¹⁸เรื่องเดียวกัน , หน้า 148-154

ให้สาธารณชนมีส่วนร่วมอันเป็นรากฐานที่มั่นคงและภูมิคุ้มกันที่ดีของสังคม ในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำหรับในเรื่องสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้ มีการกำหนดให้ใช้กลไกที่มีอยู่สนับสนุนบทบาทชุมชน ธุรกิจชุมชน สถาบันต่างๆ ในสังคมและสื่อมวลชนในการทำนุบำรุง และพัฒนาแหล่งโบราณสถาน โบราณวัตถุ มรดกทางวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งเชิดชูเอกลักษณ์และค่านิยมความเป็นไทยอย่างต่อเนื่องและจริงจัง¹⁹ และส่งเสริมการวิจัย การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทยในทุกพื้นที่อย่างเป็นระบบ และเลือกสรรวัฒนธรรมสากลและวัฒนธรรมไทยที่ดึงมาผสมผสานกันเพื่อใช้ประโยชน์ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการพัฒนาประเทศ

จากการศึกษาถึงแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 9 ฉบับ ทำให้เห็นได้ว่ารัฐได้เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นช่วงที่มีปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาในช่วงนั้นมุ่งที่จะแก้แค่ปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยไม่ได้ให้ความสำคัญทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อๆ มา ก็จะเริ่มที่ให้ความสำคัญกับปัญหาทางด้านสังคม และสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับหลังๆ จะมีการกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการไว้ ซึ่งมีการให้ความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ดังเช่นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้ให้ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมว่าให้มีการพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ โดยกำหนดเป็นมาตรการหนึ่งในแผนพัฒนาจิตใจและวัฒนธรรม และในการแก้ปัญหาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคในสังคม โดยเฉพาะประชาชนซึ่งถือเป็นหัวใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งโบราณสถาน ซึ่งเป็นศิลปวัฒนธรรมของชาติด้วย แต่ปัญหาที่พบก็คือ แม้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับหลังๆ โดยเฉพาะ ฉบับที่ 8 และฉบับที่ 9 จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการของรัฐบาลยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก รวมถึงการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ประเภทโบราณสถานประชาชนยังแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการจัดการด้วยเลย

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี . แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9



3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559

ในช่วงเวลานับตั้งแต่ได้มีการเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นต้นมา ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว กว่าเกือบ 40 ปีของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งหากมิได้รับการแก้ไขจัดการอย่างถูกวิธีและมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นข้อจำกัดที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ด้วยความสำคัญของปัญหาดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 เห็นชอบกับการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติให้ควบคู่และเกื้อกูลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืนในช่วงระยะ 20 ปี ข้างหน้า และภายใต้นโยบายและแผนดังกล่าวนี้ ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อเปลี่ยนนโยบายและแนวทางระยะยาวที่กำหนดไว้ไปสู่แผนปฏิบัติการทศวรรษ 5 ปี เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทุกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาจัดทำแผนงาน โครงการ และงบประมาณที่สอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในส่วนของนโยบายแหล่งธรรมชาติและแหล่งศิลปกรรม เพราะเห็นว่าการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา นำไปสู่ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น โบราณสถาน สถานที่สำคัญทางศาสนาและโครงสร้างทางธรรมชาติที่หาดูได้ยาก อันเป็นสัญลักษณ์และเอกลักษณ์พื้นบ้านและแบบอย่างของสถาปัตยกรรมไทยที่ทรงคุณค่าและเป็นมรดกทางวัฒนธรรมของประเทศ ความพยายามในการอนุรักษ์และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมที่ผ่านมายังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นยังไม่ได้มีบทบาทเต็มที่ในการร่วมอนุรักษ์และฟื้นฟูแผนจัดการสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรม ส่วนแผนที่จัดทำแล้วก็ยังไม่มีการดำเนินงานกันอย่างจริงจัง รวมทั้งการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เพื่อปลูกสร้างจิตสำนึกยังไม่เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการนำไปปฏิบัติเท่าที่ควร ที่ผ่านมามีหน่วยงานใหญ่จะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นการแก้ไขที่ปลายเหตุให้เสร็จเป็นเรื่องๆ ไป โดยที่ไม่มีการวางมาตรการในการป้องกันล่วงหน้าเอาไว้

หน่วยงานที่ภาครัฐได้จัดตั้งลงไปในระดับท้องถิ่นให้มีหน้าที่ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในระดับท้องถิ่น คือ สภาวัฒนธรรมจังหวัด เป็นองค์คณะบุคคลที่ก่อให้เกิดการระดมความร่วมมือของเครือข่ายเครือข่ายเบญจภาคี ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบ การดำเนินงานวัฒนธรรมในจังหวัดและชุมชน ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน องค์กรธุรกิจ องค์กรชุมชนและองค์กรวิชาการในจังหวัด ชุมชนและท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบ คือ กำหนดกรอบแนวทาง เป้าหมาย และยุทธศาสตร์การดำเนินงานวัฒนธรรมจังหวัด ชุมชนและท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายวัฒนธรรมของชาติ บริหารจัดการดำเนินงานด้านวัฒนธรรม จัดการบวนการเรียนรู้ ศึกษา รวบรวมข้อมูลด้านวัฒนธรรม พัฒนาองค์กรด้านวัฒนธรรม ประสานและเชื่อมโยงการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ทางด้านวัฒนธรรม ระดมและจัดสรรทรัพยากร เฝ้าระวังกำกับ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานด้านวัฒนธรรมของจังหวัด ชุมชนและท้องถิ่น

นอกจากสภาวัฒนธรรมแล้ว ในระดับท้องถิ่นยังมีสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติ โดยนำกรอบแนวทางการดำเนินงานวัฒนธรรมของจังหวัดไปปฏิบัติ รับผิดชอบ บทบาท หน้าที่ ของผู้ประสานงานและนักวิชาการวัฒนธรรมอำเภอ ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสภาวัฒนธรรมอำเภอ และสภาวัฒนธรรมตำบล กระตุ้นส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นรวมตัวจัดตั้งองค์กรทางวัฒนธรรมในพื้นที่ เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานนอกสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมในเขตนั้นๆ และเป็นผู้นำเสนอปัญหาและความต้องการด้านวัฒนธรรมจากพื้นที่สู่ส่วนกลาง โดยในศูนย์วัฒนธรรมที่มีอยู่ในจังหวัดต่างๆ ก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมท้องถิ่น ก็คือ

1. สำรวจและรวบรวมข้อมูลของแหล่งศิลปกรรมและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องในเขตจังหวัด ส่งให้ศูนย์รวมข้อมูลเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมและแหล่งชุมชน โบราณสถานงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
2. ประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการสงวนรักษามรดกทางวัฒนธรรมของชาติ ให้กับประชาชนท้องถิ่น
3. ตรวจสอบและตรวจตราดูแลสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในพื้นที่รับผิดชอบมิให้ถูกบุกรุกทำลายหรือเสื่อมสภาพไป
4. สนับสนุนให้มีการรวบรวมศิลปะโบราณวัตถุของท้องถิ่นขึ้นที่วัดในหมู่บ้านหรือตำบล เพื่อเป็นสถานที่รวบรวมศิลปะโบราณวัตถุของท้องถิ่นนั้น ให้ถูกวิธีและเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ทั้งนี้หน่วยอนุรักษ์ฯ จะทำหน้าที่ช่วยเหลือ ประสานงานและสนับสนุนให้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มอนุรักษ์ขึ้นในชุมชน

5. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรมในระดับท้องถิ่น

ปัจจุบันหน่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมท้องถิ่น ตั้งอยู่ในสถาบันราชภัฏ จำนวน 30 แห่ง โรงเรียน จำนวน 42 แห่ง และวิทยาลัยพลศึกษา จำนวน 3 แห่ง และเพื่อให้หน่วยอนุรักษ์ฯ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นระบบ ประกอบด้วย การแก้ไขปัญหาที่คั่นเหตุ การดูแลรักษา การควบคุมและป้องกัน รวมทั้งการบันทึกและจัดเก็บข้อมูล โดยมีเป้าหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ตระหนัก และเข้าใจถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมของประเทศ

ตามนโยบายและแผนการส่งเสริมฯ จึงได้วางแนวทางในการดำเนินการกับสิ่งแวดล้อมธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมศิลปกรรมไว้ โดยในสิ่งแวดล้อมธรรมชาติได้วางนโยบายให้เร่งรัดออกกฎหมายหรือปรับปรุงให้มีผลบังคับได้จริง โดยเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มีการขึ้นทะเบียนและประกาศเขตคุ้มครองแหล่งธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารองค์กรให้สอดคล้องกับการบริหารประเทศ กระจายความรับผิดชอบไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กำหนดมาตรการในการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการผลิต การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และให้มีการจัดทำผังเมืองหรือการขยายเมืองใหม่ โดยกำหนดพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่โล่งรวมทั้งพื้นที่สาธารณะให้ได้สัดส่วน เป็นต้น

ปัจจุบันได้มีโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม ของสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด โดยมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดในระยะ 5 ปี พ.ศ. 2544-2549 กระบวนการในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดประกอบด้วย 2 ขั้นตอนหลัก²⁰

1. การแปลงนโยบายและแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับชาติไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด และ
2. การจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดระยะ 5 ปี เน้นการให้ความรู้ 2 เรื่อง

²⁰ สุณีษ์ มัลลิกะมาลย์ และนันทพล กาญจนวัฒน์, กฎหมายกับการจัดทำแผนจัดการสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน, หน้า 37-38

2.1 ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

2.2 ความรู้พื้นฐานในการบริการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้แนวทางการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดมี 2 รูปแบบ ซึ่งทั้ง 2 รูปแบบเป็นการจัดทำแผนเชิงบูรณาการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนกับหน่วยงานราชการ และมีการวางแผนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัดด้วย

จากแนวนโยบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดการดำเนินการในการแก้ปัญหาครอบคลุมทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านกฎหมาย องค์กรในการจัดการ รวมทั้งแผนการปฏิบัติต่างๆ นโยบายและแผนการส่งเสริมฯ นี้ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่นในการจัดการกับปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมมาก รวมถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วย เพราะได้เล็งเห็นว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เลยถ้าขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยได้มีการกำหนดให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมศิลปกรรม ให้กระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูแหล่งศิลปกรรมด้วย

3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสาระสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหลายๆ มาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะกำหนดหลักต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยในการที่จะนำหลักการของรัฐธรรมนูญไปปฏิบัติได้นั้น จำเป็นที่ต้องมีการออกกฎหมายในลำดับรองออกมา เพื่อที่จะทำให้หลักการตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

3.3.1 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

สิทธิของสาธารณชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยที่สำคัญประการหนึ่ง และถือเป็นการรับรองสิทธิในการที่จะตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือการบริหารงานในด้านต่างๆของรัฐอีกด้วย และยังถือว่าเป็นการสร้างกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไว้กับประชาชน ทั้งนี้เมื่อประชาชนสามารถควบคุมหรือตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ และป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อีกด้วย

สิทธิในการรับรู้ข้อมูล เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง โดยศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายความหมายของคำว่า “สิทธิ” ตามความเห็นของสองนักกฎหมายชาวเยอรมัน คือ วินไชน์ (Windscheid) ได้ให้ความสำคัญที่ อำนาจ ดังนั้น สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง กับ เยอริง (Jhering) ได้ให้ความสำคัญที่ จุดประสงค์ กล่าวคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลที่จะมีเจตจำนง เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์ จึงไม่อาจถือความเห็นอันใดได้โดยลำพัง เพราะเป็นการให้ความสำคัญคนละด้าน คือ การให้ความสำคัญด้านเนื้อหา กับ ด้านจุดประสงค์ ของสิทธิ²¹ ดังนั้นสิทธิจึงหมายถึงอำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งบุคคลมุ่งประสงค์

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นเรื่องของประเภทข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยและไม่ต้องเปิดเผย วิธีในการขอข้อมูลข่าวสาร การอุทธรณ์เมื่อทางราชการไม่ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน และจัดตั้งองค์กรในการดูแลและวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

ขอบเขตของ ข้อมูลข่าวสาร ข้อมูลข่าวสารของราชการ และข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล ถูกบัญญัติไว้ใน มาตรา 4 ดังนี้

ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นพับ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม

²¹ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. (กรุงเทพฯ: พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2527) ,หน้า 192

การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้ นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์ นิ้วมือ แผ่นบันทึกเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย

ส่วนขอบเขตของ หน่วยงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะมีอยู่ในมาตรา 4 เช่นเดียวกัน คือ

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ศาลเฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี องค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้หมายถึงที่เป็นราชการเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงผู้ที่ดำเนินกิจการทั้งหลายที่เป็นราชการหรือกิจการสาธารณะโดยใช้อำนาจมหาชน ผู้บริหารระดับสูง ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการการเมือง และนายกรัฐมนตรี้ ด้วย

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ทางราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของราชการตามวิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะข้อมูลข่าวสาร โดยแยกเป็น 3 กรณี

1. ข้อมูลข่าวสารที่ต้องพิมพ์เผยแพร่ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา²² ตัวอย่างของข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้ คือ โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไว้แล้วข้างต้นไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงาน แห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

²² มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540

2. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้²³ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการบางประเภทเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารราชการ ตัวอย่างของข้อมูลข่าวสารตามข้อนี้ คือ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลกระทบโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัย นโยบายหรือการตีความที่ไม่เข้าข่ายต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนหรือสัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารนั้นได้

3. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ประชาชนอาจขอได้ นอกจากข้อมูลข่าวสารที่กำหนดให้ หน่วยงานต้องส่งไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา หรือให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเตรียมไว้เพื่อให้ประชาชนตรวจค้นแล้ว หากมีข้อมูลข่าวสารอื่นที่ประชาชนต้องการรับทราบก็สามารถขอให้หน่วยงานของรัฐจัดหาให้แก่ตนเองได้

ข้อจำกัดของสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดข้อจำกัดซึ่งถือว่าเป็นข้อยกเว้น ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ สามารถนำไปใช้ในการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ 2 ประเภท ตามมาตรา 14 และ 15 ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสถาบันพระมหากษัตริย์จะเปิดเผยมิได้

2. ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจและมีคำสั่งไม่เปิดเผยได้ ทั้งนี้ ผู้ใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งอาจพิจารณาได้จาก หลักความเหมาะสม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะต้องสอดคล้องกับหลักความเหมาะสม ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการขอให้เปิดเผยได้อย่างแท้จริง หลักความจำเป็น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่สอดคล้องกับหลักความเหมาะสมแล้ว จะต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่สอดคล้องกับ หลักความจำเป็นด้วยการเปิดเผยสอดคล้องกับหลักความจำเป็นหมายความว่า ไม่มีวิธีการอื่นใดที่จะทำให้ผู้ที่ขอเปิดเผยข้อมูลนั้นจะทราบได้โดยวิธีอื่น และหลักความสมควร การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้น นอกจากจะต้องสอดคล้องกับหลักทั้งสองดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องกับหลักความสมควรอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะต้องมีความสมควรระหว่างประโยชน์สาธารณะ กับประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐหรือ

²³ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยหากมีการร้องขอ ถ้าเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ
2. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับการฟ้องคดี การป้องกัน การปราบปราม การทดสอบ การตรวจสอบ หรือการรู้แหล่งที่มาของข้อมูลข่าวสาร
3. ความเห็นหรือคำแนะนำภายในหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรายงานทางวิชาการความเห็น หรือคำแนะนำภายในดังกล่าว
4. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง
5. รายงานการแพทย์หรือข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลซึ่งการเปิดเผยจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควรเปิดเผย
6. ข้อมูลข่าวสารของราชการที่มีกฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่มีผู้ให้มาโดยไม่ประสงค์ให้ทางราชการนำไปเปิดเผยต่อผู้อื่น และ
7. กรณีอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าจะเปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลพินิจ โดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา แต่ผู้ขออาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้

พระราชบัญญัตินี้ได้เปลี่ยนหลักการเดิมจาก “ปกปิดเป็นเรื่องหลัก เปิดเผยเป็นเรื่องขกเว้น” เป็น “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” คือ ข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องเปิดเผยให้สาธารณะชนรับรู้และตรวจดูได้มากที่สุดเป็นหลัก การไม่เปิดเผยเป็นเพียงข้อยกเว้นเท่านั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินชีวิตของคนไทย โดยการรับรอง “สิทธิรับรู้” ของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของสังคมการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารมากขึ้น เนื่องจากข้อมูลข่าวสารเป็นที่มาแห่งอำนาจ ก่อให้เกิดพัฒนาการทางความคิด กระบวนทัศน์ และวิสัยทัศน์ ที่กว้างยิ่งขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม 4 ประการ ดังนี้

1. การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนได้รู้สภาพความเป็นจริงของการปกครองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านก็ต้องแสดงความเห็นบนข้อมูลที่แท้จริงที่ประชาชนสามารถเข้าถึง

ได้การให้ความเห็นต่างๆ จะยืนอยู่บนข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผลของข้อขัดแย้งต่างๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล ท้ายที่สุดจะทำให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการปกครองโดยประสภังจะสนับสนุนและมีส่วนร่วมอย่างจริงใจ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดความรักความสามัคคีในสังคม

2. การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม การมีข้อมูลข่าวสารเพียงพอทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการปกครองของรัฐได้ ไม่ว่าจะในระดับท้องถิ่นหรือส่วนกลาง ทำให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิใช้เสียงและมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากขึ้นอันจะทำให้การปกครองต้องโปร่งใสและสะท้อนความต้องการของประชาชน

3. การปกครองที่ประชาชนตรวจสอบได้ ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจของรัฐในแต่ละเรื่อง ทำให้สามารถพิเคราะห์ได้ว่ากรณีต่างๆ ได้ดำเนินมาโดยถูกต้องหรือไม่ซึ่งความโปร่งใสในการใช้อำนาจของรัฐทำให้เกิดการตรวจสอบยับยั้ง เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะการกลั่นกรองหรือเอื้อประโยชน์แก่คนบางคนจะถูกเปิดเผยต่อประชาชนทั่วไป ทำให้อาจถูกตรวจสอบพบได้ง่าย

4. การปกครองที่ประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ การได้รู้ถึงการใช้อำนาจของรัฐในกรณีต่างๆ ที่เป็นมาทำให้ประชาชนมีโอกาสพิเคราะห์ได้ ทำให้สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพของคนได้โดยถูกต้องในการสัมพันธ์กับรัฐ

จากที่ได้กล่าวมาพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดการให้ข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างกว้างขวาง แต่ถ้าวิเคราะห์ให้ดีแล้วการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะยังมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการมากกว่า การรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อกเว้นในการให้ข้อมูลข่าวสารตามรัฐธรรมนูญนั้นจะมีอยู่ 3 หลักเท่านั้น คือ การเปิดเผยข้อมูลนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชน หรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่น

ข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องสำคัญ ที่ทำให้เกิดพลัง ทำให้เกิดอำนาจใครมีข้อมูลข่าวสารมากกว่า ใครเข้าใจมากกว่าได้ข้อมูลเร็วกว่าจะมีอำนาจต่อรองมีความคิดในการตัดสินใจได้ดีกว่า ข้อมูลข่าวสารของราชการล้วนเป็นประโยชน์ต่อประชาชน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ ก็จะทำให้การปกครองประเทศเกิดความโปร่งใส

3.3.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอยู่ 2 ประการใหญ่ๆ²⁴ คือ 1. การรักษาประโยชน์สาธารณะหรือการเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง คือ การวางหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินงานที่เหมาะสม เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยกฎหมายนี้ได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครองรวมทั้งวิธีการแก้ปัญหาการทำคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาด และ 2. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้เอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเนื่องจากสิทธิของตนอาจถูกระทบกระเทือนจากการออกคำสั่งทางปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอน การพิจารณาทางปกครอง

นอกจากลักษณะที่เด่นชัดทั้งสองประการนี้แล้ว กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวางมาตรฐานกลาง ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายให้เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันที่สามารถอ้างอิงและตรวจสอบได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดว่า ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

การพิจารณาทางปกครองจะเกี่ยวข้องกับบุคคลอยู่ 2 ฝ่ายเป็นส่วนใหญ่ อันได้แก่ฝ่ายเอกชนที่จะเกี่ยวข้องในฐานะผู้ที่จะเป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนมาก จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในหลายๆ กรณีด้วยกัน ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

การกำหนดตัวบุคคลฝ่ายเอกชนที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เกณฑ์ในการกำหนดตัว “คู่กรณี” จะใช้เกณฑ์เรื่องส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ของบุคคล ในประเด็นนี้หากพิจารณาจากลักษณะของการบัญญัติกฎหมายแล้วอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ใช้เกณฑ์ 2 เรื่อง เป็นเกณฑ์ในการกำหนดตัวคู่กรณี ได้แก่ เกณฑ์

²⁴ดร.ฤทัย หงส์ศิริ, “ความเกี่ยวพันระหว่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ข้อมูลข่าวสารของราชการ และ คณะกรรมการกฤษฎีกา”, วารสารนารักษ์, ปี 22 ฉบับที่ 3 พฤษภาคม-มิถุนายน 2542, หน้า 43-59

เรื่อง สถานะทางกฎหมาย และ เรื่อง ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ของบุคคล ทั้งนี้จะเห็นได้จาก มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัตินิยามของ “คู่กรณี” ไว้โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก เป็นการกำหนดตัวคู่กรณีจาก สถานะทางกฎหมายของบุคคลนั้น ได้แก่ บุคคลที่อยู่ในสถานะเป็นผู้ยื่นคำขอ เช่น ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตค้าโบราณวัตถุ ผู้คัดค้านคำขอ เช่น คัดค้านการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานของตน ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้ซึ่งจะถูกสั่งให้รื้อถอนอาคาร หรือผู้ซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตทำการค้าโบราณวัตถุ และ ส่วนที่สอง เป็นการกำหนดตัวคู่กรณีจาก ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ของบุคคลดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดไว้ ผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้ นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เป็นคู่กรณีด้วย อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในสาระของกฎหมายแล้ว เห็นได้ว่าผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอก็ดี ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองก็ดี หรือผู้จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ล้วนเป็นผู้ที่มี ส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง กับการออกคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เกณฑ์ที่แท้จริงในการกำหนดตัวคู่กรณีตามกฎหมายได้แก่เกณฑ์ เรื่องส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง ของบุคคลเมื่อพิจารณากับตัวคำสั่งทางปกครองที่จะออกหรือออกมาแล้วนั่นเอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติหลักประกันสิทธิของประชาชนที่เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแข่งขันสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นการช่วยเสริมให้การเข้ามามีส่วนร่วมของคู่กรณีเป็นไปอย่างถูกต้องมากขึ้น สิทธิโต้แย้งพยานหลักฐาน สิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานเพื่อเพิ่มน้ำหนักข้อโต้แย้ง สิทธิขอตรวจดูเอกสาร สิทธิของคู่กรณีที่แท้จริงที่ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาหรือเข้ามาแล้วแต่ถูกคัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม

การแจ้งหรือการประกาศคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วนิติกรรมทางปกครอง จะมีผลบังคับเมื่อได้มีการแจ้งหรือการประกาศต่อผู้รับแล้ว ซึ่งรูปแบบการแจ้งอาจกระทำได้หลายวิธีการด้วยกัน เช่น การแจ้งเฉพาะเจาะจงต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง การประกาศเป็นการทั่วไปหรือการปฎิประกาศในสถานที่ที่กำหนด เป็นต้น

1. การแจ้งเฉพาะเจาะจงต่อตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง วิธีการนี้ถือเป็นวิธีการทั่วไปในการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยการแจ้งอาจกระทำได้ด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีแจ้งเป็นหนังสือนั้นอาจส่งต่อตัวผู้รับคำสั่งทางปกครอง หรือต่อตัวแทนของคู่กรณีก็ได้ หรือโดยการส่งทางไปรษณีย์ธรรมดาหรือไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก็ได้

2. วิธีปิดประกาศ ในกรณีที่กำลังทางปกครองเกี่ยวข้องกับผู้รับจำนวนมาก การจะใช้วิธีแจ้งเฉพาะเจาะจงต่อตัวผู้รับจึงอาจไม่สะดวกและล่าช้า ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงได้กำหนดให้ใช้วิธีปิดประกาศก็ได้หากเป็นกรณีที่มีผู้รับเกิน 50 คน กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าให้ปิดประกาศ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนา และการจะใช้วิธีการแจ้งแบบนี้ได้มีเงื่อนไขว่าฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งให้ผู้รับได้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการแล้วว่าจะมีการใช้วิธีการนี้

3. วิธีการประกาศในหนังสือพิมพ์ การประกาศในหนังสือพิมพ์นั้น โดยหลักเป็นวิธีการที่มีความแน่นอนน้อยกว่า 2 วิธีแรก เพราะมิใช่การแจ้งต่อตัวผู้รับโดยตรง ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ใช้ได้ในการบังคับจริงๆ เท่านั้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ว่า ในกรณีที่ผู้รับไม่รู้ตัวผู้รับ ในกรณีที่รู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนา หรือในกรณีที่รู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน นอกจากนั้นยังกำหนดด้วยว่าการประกาศในหนังสือพิมพ์จะต้องเป็นหนังสือซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นเท่านั้น

4. วิธีส่งทางเครื่องโทรสาร ในปัจจุบันนี้ พัฒนาการทางด้านสื่อสารมีความก้าวหน้าอย่างมากโดยทั่วไป วิธีการใดๆ ที่สามารถส่งผ่านข้อมูลได้ระหว่างผู้ส่งกับผู้รับก็น่าจะก่อให้เกิดความเข้าใจถูกต้องตรงกันได้ อย่างไรก็ตามก็ต้องคำนึงว่า ในทางกฎหมายนั้นจำเป็นต้องให้มีความถูกต้องแท้จริงอยู่ด้วยเพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งกันในภายหลัง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่เป็นคุณประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารราชการ กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจมหาชน เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ หรือ มาตรฐานกลาง ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะของประชาชน จากการเป็นผู้ที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองซึ่งไร้สิทธิ มาเป็นประธานแห่งสิทธิ หรือผู้ทรงสิทธิภายในขอบเขตของกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายซึ่งยืนยันหลักการสำคัญซึ่งเป็นหลักทั่วไปของหลักนิติรัฐว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ ในแง่ของการควบคุมฝ่ายปกครอง กฎหมายฉบับนี้จะเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือศาลปกครอง ใช้เพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี ในด้านของการคุ้มครองประโยชน์มหาชน ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองคุณค่าในทางรัฐธรรมนูญเด่นชัดขึ้น ทั้งในแง่ของการบัญญัติรับรองไว้ในชื่อของ ประโยชน์สาธารณะและการชั่งประโยชน์สาธารณะ ซึ่งได้แก่ หลักความได้สัดส่วน หลักความจำเป็น และ หลักการกระทำโดยสมควรแก่เหตุ กล่าวโดยสรุป ในด้านของฝ่ายปกครองก็มั่นใจได้ว่าหากได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ครบถ้วน ก็ย่อมจะได้รับความคุ้มครองจากความรับผิดชอบทั้งในทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา ในด้านประชาชนก็จะได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมากอย่างไม่เคยมีมาก่อน

3.3.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในมาตราแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำรงชีวิตหรือส่วนได้เสียอันสำคัญของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นในการได้รับข้อมูล คำชี้แจง พร้อมทั้งเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้น โดยสาระสำคัญแห่งสิทธิตามมาตรานี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1. สิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และ
2. สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สิทธิประการแรก เป็นการกำหนดว่ารัฐมีหน้าที่ที่จะต้อง ให้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่จะมีการอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดต่อประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่น ที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

สิทธิประการที่สอง เป็นสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน โดยการทำประชาพิจารณ์ การทำประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรม ได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านก่อนที่จะมีการอนุญาตในโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นกระบวนการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อตอบสนองต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐหรือเจ้าของโครงการ หรือ กิจกรรมดังกล่าวให้มีความรอบคอบและเป็นธรรม

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เพื่อกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นอย่างถูกต้อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครอง ให้มีการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการของรัฐนั้นก่อนได้ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าโครงการของรัฐในเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐต้องประกาศรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุแนวนโยบายของรัฐ สภาพปัญหา ผลกระทบที่เล็งเห็น การเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น

ในระเบียบนี้ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ดังนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย ชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่น และ “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานของรัฐ โดยในระเบียบนี้กำหนดว่า ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ ให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ส่วนในกรณีหน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการของรัฐ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร จะสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยข้อมูลต่อไปนี้²⁵

1. เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. สาระสำคัญของโครงการ
3. ผู้ดำเนินการ
4. สถานที่ที่จะดำเนินการ
5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
6. ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

²⁵ ข้อ 7 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

7. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพที่อยู่ในสถานที่
ดำเนินโครงการหรือพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้วไข หรือ
เยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

8. ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง
ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องมุ่งที่จะให้
ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องในการดำเนินงานของโครงการของรัฐ และให้รวบรวมความ
คิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการของรัฐ รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิด
ขึ้นกับประชาชนด้วย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจทำได้หลายวิธี²⁶ ซึ่งอาจใช้วิธีใด
วิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ ดังนี้

1. การสำรวจความคิดเห็นซึ่งอาจทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้
 - 1.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล
 - 1.2 การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร
ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด
 - 1.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อ
หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
 - 1.4 การสนทนากลุ่มย่อย
2. การประชุมปรึกษา ซึ่งอาจทำได้ด้วยวิธีดังต่อไปนี้
 - 2.1 การประชาพิจารณ์
 - 2.2 การอภิปรายสาธารณะ
 - 2.3 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
 - 2.4 การประชุมเชิงปฏิบัติการ
 - 2.5 การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย
3. วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชน
ทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การ
ที่จะให้ประชาชนจะเข้าใจและแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดประกาศ ณ สถานที่ปิดประกาศ
ของหน่วยงานรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อน

²⁶ ข้อ 9 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

เริ่มการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้นหน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐ โครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่ให้แก่ประชาชน ถ้าเห็นว่าโครงการดังกล่าวยังคงต้องดำเนินการต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนฯดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์ คือรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ภาครัฐและประชาชน ร่วมแสดงข้อมูล ข้อเท็จจริง และเสนอความคิดเห็นของฝ่ายตน ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือคัดค้าน เกี่ยวกับนโยบาย การร่างกฎหมาย หรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำการพิจารณาที่ได้ไปเปรียบเทียบผลดีผลเสีย เพื่อหาความเหมาะสม และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบก่อนที่จะทำการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว ประชาพิจารณ์มีลักษณะที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด มีกำหนดวาระ กำหนดเวลา ให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ²⁷

ซึ่งผลของการทำประชาพิจารณ์ มีผลเป็นเพียงข้อมูลในการประกอบการตัดสินใจของรัฐเท่านั้น อำนาจตัดสินใจก็ยังคงเป็นของรัฐว่าจะดำเนินการโครงการหรือไม่ แม้ว่าประชาชนจะไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าวรัฐก็ยังสามารถที่จะดำเนินโครงการนั้นได้ โดยที่ในปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพิ่งจะออกมาซึ่งก็ต้องคอยติดตามกันต่อไปว่าเมื่อได้มีการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้แล้ว จะทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการได้แค่ไหน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพิทักษ์ทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การดูแลและคานการใช้อำนาจรัฐ

²⁷ คณิงนิจ ศรีบุญเยี่ยม และคณะ , ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง , (กรุงเทพ สถาบันพระปกเกล้า , 2544)

ปัญหาของการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมามีมากมาย เหตุเพราะว่าโครงการแต่ละโครงการที่จัดทำประชาพิจารณ์นั้นได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว หลักของการทำประชาพิจารณ์คือต้องให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่รัฐจะทำการตัดสินใจ ไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นการประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบเท่านั้น ซึ่งการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมารัฐหวังเพียงแต่เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการเท่านั้น²⁸ การให้ข้อมูลข่าวสารก่อนจัดทำไม่ครบถ้วน ไม่เพียงพอ ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ก็สั้นเกินไปไม่พอที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วน และมักจะทำให้เกิดความขัดแย้งทั้งในช่วงก่อนทำ ระหว่างทำ และหลังทำประชาพิจารณ์ โดยที่เจ้าหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์หลายๆ ครั้ง ก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ดีพอในการจัดทำประชาพิจารณ์ รวมทั้งงบประมาณในการจัดทำก็มีจำกัด ส่วนปัญหาในทางปฏิบัติด้านประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการโบราณสถานก็คือว่าประชาชนที่เข้ามาทำประชาพิจารณ์ก็ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการจัดการอนุรักษ์โบราณสถานเท่าที่ควร กลายเป็นว่าผู้ที่เข้ามาทำประชาพิจารณ์ เป็นผู้ที่หวังประโยชน์ส่วนตัวทางใดทางหนึ่ง ไม่ได้คำนึงถึงการจัดการอนุรักษ์โบราณสถานอย่างแท้จริง ซึ่งถ้าสามารถที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์และแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างรัฐและประชาชนได้ก็จะสามารถลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนได้เป็นอย่างมาก

จากปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวจะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นโดยประชาพิจารณ์ของไทยที่ผ่านมายังมีข้อบกพร่อง รวมทั้งยังไม่มีความหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในหลายๆ ประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนมีกฎหมายกำหนดรูปแบบ และกระบวนการอย่างเป็นระบบ อย่างเช่นในฝรั่งเศส มีประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน

เวทีสาธารณะ²⁹ คือ รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะมาพบปะกันตามนัดหมาย เพื่อร่วมกันคิด วิเคราะห์ พิจารณาในประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์และมีกฎระเบียบวิธี ณ สถานที่หนึ่งตามเวลาที่ได้กำหนดนัดหมายกันไว้ล่วงหน้า อาจจะเริ่มจากภาค

²⁸ สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. (พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์, 2544)

²⁹ สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. (พิมพ์ครั้งแรก กุมภาพันธ์, 2544)

ประชาชน หรือรัฐก็ได้ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น แลกเปลี่ยนข้อมูล พิจารณาตลอดจน คัดสรรใจร่วมกันในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ในการจัดเวที สาธารณะมีอยู่หลายรูปแบบแตกต่างกันไปซึ่งอาจจำแนกได้ ดังต่อไปนี้

1. เวทีสาธารณะในรูปของการจัดประชุมทั่วไป
2. เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมสัมมนา
3. เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมเชิงปฏิบัติการ
4. เวทีสาธารณะในรูปแบบของการอภิปรายเป็นคณะ
5. เวทีสาธารณะในรูปแบบของการบรรยายเป็นคณะ
6. เวทีสาธารณะในรูปแบบของการประชุมระดมความคิดเห็น

การจัดเวทีสาธารณะในประเทศไทยมีการจัดการหลายรูปแบบดังที่กล่าวมา บางครั้ง อาจมีการจัดในรูปแบบผสมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยผลจากการ จัดเวทีสาธารณะไม่มีผลผูกมัดใด ๆ ทั้งสิ้น เป็นเพียงแต่การให้ข้อมูลและรับความคิดเห็นของ ประชาชนที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดการจัดอภิปรายสาธารณะไว้แล้ว เพื่อให้เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง ใน การแก้ปัญหา โดยเฉพาะในเวลาที่เกิดความขัดแย้ง การจัดเวทีสาธารณะอาจจะเป็นอีกทางหนึ่ง ที่มีไว้เพื่อปรับความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างประชาชนกับรัฐ