

2008-01-01

สภาวิชาชีพโดยชุมชน

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยานพิกิตต์

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

ตันติวิทยานพิกิตต์, ลัดดาวัลย์ (2008) "สภาวิชาชีพโดยชุมชน," *Journal of Social Sciences*: Vol. 39: Iss. 1, Article 5.
Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol39/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

สภาประชาธิปไตยชุมชน¹

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

เข้ามิตวันที่ 21 มีนาคม 2551 ข้าราชการรับคำร้องของศาลฎีกาคดีไบแดง นายยงยุทธ ตียะไพรัช ประธานสภาผู้แทนราษฎร² กับข้อความพยายามที่จะ ดันรธนตีความผิดของนายยงยุทธ ตียะไพรัช ทำให้เลือกตั้งการเมืองในกายของ นายแมน ตรวจมรรคา หนุ่มใหญ่อายุ 44 ปี ภูมิลำเนาอยู่จังหวัดบุรีรัมย์ อาชีพ

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ปริญญาเอก ในหัวข้อ "ขบวนการประชาสังคมกับการ พัฒนาประชาธิปไตยชุมชน" วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549

² วันที่ 8 กรกฎาคม 2551 ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ได้อ่านคำพิพากษาในคดีที่คณะกรรมการ การเลือกตั้ง ในฐานะผู้ร้องขอให้เพิกถอนสิทธิ์เลือกตั้ง นายยงยุทธ ตียะไพรัช รองหัวหน้าพรรค พลังประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระบบสัดส่วน กลุ่มที่ 1 พรรคพลังประชาชน ฐานกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 ด้วยการแจกเงินเพื่อจูงใจให้กลุ่มกำนันอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย เป็นหัวคะแนน เพื่อช่วยให้ผู้สมัครพรรค พลังประชาชนได้รับการเลือกตั้ง ศาลฎีกาพิเคราะห์หลักฐานแล้วมีเหตุอันเชื่อได้ว่า นายยงยุทธ ตียะไพรัช กระทำการโดยไม่สุจริต จึงให้เพิกถอนสิทธิ์เลือกตั้งของนายยงยุทธ ตียะไพรัช เป็นเวลา 5 ปี และจัดการเลือกตั้งใหม่ ในเขตเลือกตั้งที่ 3 แทน ผลจากคำพิพากษา ทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการ ภายในวันที่ 14 สิงหาคม 2551 เพื่อมีมติว่าจะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอุบพรรค พลังประชาชน หรือไม่

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

ขับรถมอเตอร์ไซด์ส่งลูกขึ้นที่ตลาดศรีย่าน เดือดพล่าน หลังจากเสร็จสิ้นภารกิจจากงานอาชีพ นายแมนขับรถมอเตอร์ไซด์คู่ใจไปที่บริเวณหน้ารัฐสภา ซึ่งอยู่ห่างจากตลาดไม่เกิน 3 ก.ม. นายแมน ได้ถอดเสื้อ กางเกงออกแล้วใช้น้ำมันราดตัว และจุดไฟเผาตัวเอง หลังจากตะโกนร้องว่า “ขงยุทธออกไป”

เปลวเพลิงได้เผาผลาญร่าง และใบหน้าไหม้เกรียม อากาศสาหัส เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยรัฐสภา ได้รับนำตัวนายแมนส่งโรงพยาบาลวชิระ แต่แพทย์ไม่สามารถช่วยชีวิตไว้ได้ นายแมนเสียชีวิตในเช้าวันต่อมา น้องชายของแมนบอกว่า พี่ชายชอบการเมืองมาก จนกระทั่งเกิดอาการเครียด

กลางดึกคืนวันฮัลโลวีนย่างเข้าวันที่ 1 พฤศจิกายน 2549 นายวมทอง ไพรวัลย์ อายุ 60 ปี คนขับแท็กซี่ที่ก่อเหตุประท้วงการยึดอำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ด้วยการขับรถแท็กซี่พุ่งชนรถถังจนได้รับบาดเจ็บสาหัส เมื่อเดือนที่ผ่านมา ได้ออกมาประท้วงด้วยการผูกคอตายใต้สะพานลอยหน้าสำนักงานหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

วันที่ 14 ตุลาคม 2533 นายธนาวุฒิ คลิ่งเชื้อ นักศึกษาชั้นปีที่ 2 มหาวิทยาลัยรามคำแหง ใช้น้ำมันเบนซินราดและจุดไฟเผาตัวเองจนเสียชีวิต ที่หน้ามหาวิทยาลัยรามคำแหง ต่อหน้าเพื่อนนักศึกษา ประชาชน และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ระหว่างการชุมนุมครบรอบ 14 ตุลา 2516 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ลาออก และคืนอำนาจให้แก่ประชาชน ด้วยนายธนาวุฒิ คลิ่งเชื้อและเพื่อนนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหงเชื่อว่ารัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ปกครองประเทศคล้ายเผด็จการ ปิดกั้นสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ฯลฯ

ในฐานะนักศึกษาประชาธิปไตย ผู้เขียนได้ติดตามข่าวคราวเหล่านี้ในหน้าหนังสือพิมพ์ด้วยความสนใจกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น และด้วยความเคารพ

ในการตัดสินใจกระทำการของเขาเหล่านั้น ต่อปัญหาประชาธิปไตยในบ้านเรา เมื่อดูจากกรณีแต่ละกรณี มันจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทที่แตกต่างกัน สาเหตุแตกต่างกัน แต่มีความคล้ายกันในเรื่องของการแสดงความสิ้นหวังต่อผู้บริหารประเทศ ผู้นำทางการเมือง นักการเมืองที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อระบอบประชาธิปไตย เป็นปฏิกริยาตอบโต้ที่รุนแรงเกรี้ยวกราดของสามัญชนต่อความเป็นไปทางการเมือง

ในกรณีของนายวมทอง ไพรวัลย์ ผู้เขียนได้มีโอกาสตั้งคำถามกับบุคคลหลายคนที่สนใจในเหตุการณ์ รวมทั้งคนขับแท็กซี่หลายคนและผู้เขียนได้ว่า จ้างรถยนต์โดยสารเป็นพาหนะในการเดินทาง ผู้เขียนได้คำตอบจากคนขับแท็กซี่รายหนึ่งที่น่าสนใจเป็นข้อให้ได้ขบคิดต่อไป คนขับแท็กซี่ได้กล่าวว่า “ไม่น่าจะมีการเข้าใจประชาธิปไตยผิด ๆ ต้องทำความเข้าใจกันให้ถูกต้องเรื่องประชาธิปไตย ปัญหาต่าง ๆ แก้ไขได้” แม้ผู้เขียนไม่ได้มีโอกาสสัมภาษณ์คนขับแท็กซี่ท่านนี้ อย่างจริงจัง แต่จากการพูดคุย พอจับความได้ว่า คนขับแท็กซี่ท่านนี้เห็นว่า การแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาการทำมาหากิน แก้ไขได้แม้ในรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร (หรือในอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐบาลทักษิณได้ จะมาจากการเลือกตั้งหรือรัฐประหารไม่สำคัญ ขอให้เป็นรัฐบาลที่แก้ไขปัญหาปากท้องให้กับประชาชน)

ผู้เขียนได้ย้อนคิดไปถึงช่วงเวลา 2- 3 เดือนก่อนการมีรัฐประหารวันที่ 19 กันยายน 2549 มีรายการวิทยุรายการหนึ่ง ที่ผู้เขียนมักได้ฟังเวลานั่งรถแท็กซี่ เป็นรายการโจมตีการเคลื่อนไหวของพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย และมีผู้ฟังหลายคนโทรเข้ามาในรายการร่วมแสดงความคิดเห็นเห็นพ้องกับผู้ดำเนินรายการ รวมทั้งแสดงความเห็นชื่นชอบนโยบายรัฐบาลทักษิณในการแก้ปัญหาหลายอย่างของประชาชน

แง่คิดในที่นี้ คือว่า ในยุครัฐบาลทักษิณ ประชาธิปไตยผูกติดกับการแก้ปัญหาปากท้อง ดังที่ได้มีการพูดกันถึงนโยบายประชานิยม หากแต่เมื่อเหตุการณ์

ลัดดาวัลย์ ดันตวิทยาพิทักษ์

เปลี่ยนไป คนขับแท็กซี่ที่ผู้เขียนได้คุยด้วย กำลังจะบอกว่า ไม่มีประชาธิปไตย ปัญหาปากท้องก็แก้ไขได้ หรือในอีกนัยหนึ่ง แม้ประชาธิปไตยในยุคที่ทุกคนจะช่วยแก้ปัญหาปากท้อง แต่เมื่อไม่มีประชาธิปไตย ไม่ได้หมายความว่าปัญหาปากท้องจะแก้ไม่ได้

แนวคิดประชาธิปไตยในลักษณะเช่นนี้ ปรากฏเป็นกระแสที่นำไปสู่ความกังวลว่า การเมืองกำลังจะพัฒนาไปสู่การยอมรับในการนำรูปแบบการใช้อำนาจเผด็จการมาใช้แก้ปัญหาต่างๆ รวมทั้งปัญหาปากท้องของประชาชนมากขึ้น หรือ เป็นทัศนคติที่มองว่าปัญหาปากท้องมาก่อนปัญหาประชาธิปไตย ? นอกจากนี้ ยังมีความกังวลใจอื่นๆ ต่อพัฒนาการของแนวคิดประชาธิปไตยที่ดูเหมือนว่าได้นำไปสู่ความแตกแยกในหลายภาคส่วนที่มีทัศนคติต่อประเด็นประชาธิปไตยแตกต่างกัน มีการถกเถียงอย่างกว้างขวางในบรรดานักวิชาการ นักประชาธิปไตย ผู้ที่ทำงานเพื่อความเป็นธรรม ผู้ปฏิบัติงานในองค์การพัฒนาเอกชน (ไม่ว่าจะในประเด็นที่มาของอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตย แต่ใช้อำนาจแบบเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็นเผด็จการโดยสถาบันใด ๆ หรือในทางกลับกัน แม้จะใช้อำนาจอย่างเป็นธรรม แต่มีปัญหาที่มาของอำนาจไม่เป็นไปตามแนวประชาธิปไตย เป็นต้น) รวมไปถึงการถกเถียงเรื่องความจำเป็นในการแสดงออกที่คัดค้านหรือไม่คัดค้านการใช้กำลังเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง

ภายหลังการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ผ่านการรับรองประชามติจากประชาชน ได้รับการประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ได้เข้าบริหารประเทศ ตามครรลองของรัฐธรรมนูญ หากแต่ว่าปรากฏการณ์ที่แสดงถึงความสิ้นหวังต่อผู้บริหารประเทศ ผู้นำทางการเมือง นักการเมืองที่ไม่มีความรับผิดชอบต่อระบอบประชาธิปไตย เป็นไปอย่างต่อเนื่องและนับวันจะรุนแรงมากขึ้น ขณะที่การอภิปรายถกเถียงเพิ่มความเข้มข้น มีการแย้งชิงพื้นที่ความชอบธรรม และในหลายครั้งเหตุการณ์ล่อแหลมต่อการพัฒนาไปสู่ความรุนแรง

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

เมื่อพิจารณาการตกเถียงอภิปรายในประเด็นประชาธิปไตย อาจเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่ในการตกเถียงมุ่งประเด็นเฉพาะส่วน เช่น ที่มาของอำนาจ การใช้ อำนาจ ความชอบธรรมของเสียงข้างมาก การเลือกตั้งที่มีปัญหาการซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการใช้อิทธิพล ปัญหาจริยธรรมของนักการเมือง การกำหนดนโยบาย สาธารณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไปจนถึงการเมืองชาตินิยม ฯลฯ ผู้เขียนเห็นว่า การใช้มุมมองเฉพาะส่วนย่อมจำกัดมุมมองที่รอบด้าน และอาจนำไปสู่ความ ตีบตันทางความคิดได้ดังที่เป็นอยู่ในหลายกรณี แต่ถ้าใช้มุมมองแบบองค์รวมที่ มองพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบพลวัต เราอาจเข้าใจประชาธิปไตยมากขึ้น และอาจทำให้เราเข้าใจประชาธิปไตยอย่างที่เป็นอยู่ในสังคมไทย

การพลีชีพของสามัญชนข้างต้น น่าจะทำให้เราต้องทบทวนอย่างจริงจัง ต่อบทบาทในการสร้างประชาธิปไตย ที่วาทกรรมสมควรจำกัดอยู่ในบริบทเฉพาะ ส่วน เช่น ประชาธิปไตยกับเผด็จการ ประชาธิปไตยกับคะแนนเสียง 19 ล้านเสียง (ประชาธิปไตยกับเสียงข้างมาก) หรือประชาธิปไตยกับการเลือกตั้ง ประชาธิปไตย กับประชานิยม ประชาธิปไตยกับปัญหาปากท้อง ประชาธิปไตยกับคอร์รัปชัน ประชาธิปไตยกับอมาตยาธิปไตย ประชาธิปไตยกับตุลาการภิวัตน์ ฯลฯ หรือ การทำให้วาทกรรมที่ถูกสร้างขึ้นเกิดเป็นกระแสครอบงำและจำกัดความรู้ใน มิติอื่นๆ ของประชาธิปไตย จนทำให้เกิดความรู้สึกที่ตบตัน ชับข้อง ไม่สามารถ หาทงออกได้ หากแต่ต้องพิจารณาและสร้างประชาธิปไตยในบริบทแบบ องค์รวมที่ไม่หยุดนิ่ง (non-static) ของสังคมไทย ตัวอย่างประเด็นที่พึงต้องตั้ง เป็นคำถาม เช่นว่า สังคมไทยพึงมีประชาธิปไตยอย่างไร และวิถีประชาธิปไตย ควรเป็นอย่างไรในวัฒนธรรมค่านิยมการเมืองไทย หรือในวิถีชีวิตของคนไทย เป็นต้น

ความจริงข้อท้าทายนี้ ผู้เขียนได้ขบคิดในช่วงเวลาที่กำลังจัดทำวิทยานิพนธ์ ปริญาเอกในหัวข้อ “ขบวนการประชาสังคม กับการพัฒนาประชาธิปไตย

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

ชุมชน” ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาเพื่อเข้าใจการทำงานของขบวนการประชาสังคม และผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และการเมืองในชุมชน และศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชน โดยมีพื้นที่ศึกษาในชุมชน 6 แห่ง ของจังหวัดอุบลราชธานี ประกอบด้วย ชุมชนราชธานีโคก ชุมชนป่าดงชุมคำ ชุมชนวังอ้อ สหกรณ์เครดิตยูเนียนลำน้ำโขง ชุมชนบ้านปะอ่าว และชุมชนลับแล โดยแบ่งลักษณะของชุมชนเป็น 4 ประเภท คือ ชุมชนที่ยึดมั่นอุดมการณ์ ได้แก่ ชุมชนราชธานีโคก, สหกรณ์เครดิตยูเนียนลำน้ำโขง ชุมชนที่ทำงานสวนกระแสกับนโยบายของรัฐ ได้แก่ ชุมชนป่า ดงชุมคำ ชุมชนที่ทำงานร่วมมือกับรัฐ ได้แก่ ชุมชนวังอ้อ ป่าชุมชนดอนฮี บ้านปะอ่าว และชุมชนที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง ได้แก่ ชุมชนลับแล ด้วยมุ่งหวังที่จะตอบคำถามวิจัยถึงการทำงานของขบวนการประชาสังคมในชุมชน ว่ามีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการเมืองในชุมชนอย่างไร การทำงานของขบวนการประชาสังคมในชุมชนมีอะไรเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุเป้าหมาย และความเข้มแข็งของขบวนการประชาสังคม มีผลต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชนหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ บนสมมติฐานที่ว่า ขบวนการประชาสังคมจะสามารถทำงานอย่างได้ผล เมื่อมีความเข้มแข็งในระดับองค์กร และเครือข่าย และสามารถแสวงหาทรัพยากร ตลอดจนการสนับสนุนจากชุมชน และขบวนการประชาสังคมที่เข้มแข็งจะช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะของชุมชนที่นำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน

ผู้เขียนได้ศึกษาโดยการใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการใช้ชีวิตอาศัยอยู่ในชุมชนพื้นที่เป้าหมายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อสังเกตพฤติกรรม สัมภาษณ์เจาะลึก และร่วมกิจกรรมบางกิจกรรมในชุมชน ภายหลังจากที่ได้ออกจากพื้นที่ในชุมชน ผู้เขียนได้ออกแบบสอบถามให้ผู้ช่วยวิจัยสำรวจความคิดเห็นกลุ่มต่างๆ ในขบวนการประชาสังคมในชุมชนพื้นที่เป้าหมายด้วยวิธีการ group interview

เพื่อนำมายืนยันกับข้อค้นพบที่ผู้เขียนได้จากการลงพื้นที่สังเกตพฤติกรรม

ผู้เขียน เห็นว่าน่าจะเป็นโอกาสที่ดีที่จะได้นำเสนอข้อค้นพบบางประการ จากงานศึกษาวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกในช่วงบรรยากาศเวลานี้ ด้วยหวังว่าอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยรวม โดยเฉพาะในช่วงการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยของสังคมไทย

ผู้เขียนขอเริ่มต้นด้วยการทบทวนแนวคิดประชาธิปไตย ที่ในทัศนะของผู้เขียนมีหลักการสำคัญประกอบด้วย 5 ขา หรือดาว 5 แฉก โดยย่อ ดังนี้

หลักอธิปไตยเป็นของปวงชน-การมีส่วนร่วมของประชาชน

อธิปไตย คือ อำนาจของประชาชนในการร่วมตัดสินใจเพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง และวิถีของชุมชนสังคมที่ตนอาศัยอยู่

หลักสิทธิ-เสรีภาพ

การรักษาและใช้สิทธิเสรีภาพที่ตนเองมีอยู่อย่างรับผิดชอบ และด้วยความเคารพ และยอมรับการใช้สิทธิของผู้อื่นที่มีอยู่อย่างแตกต่างหลากหลาย

หลักความเสมอภาค-ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์-การไม่เลือกปฏิบัติ

ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอเหมือนกัน ที่มีอาจถูกล่วงละเมิดได้ ทุกคนย่อมมีโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเท่าเทียมกัน ได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน และการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างออกไป จะกระทำมิได้

หลักนิติธรรม-สัญญาประชาคม

ความสงบสุข จะบังเกิดแก่สังคมที่ธำรงรักษาความเป็นธรรม และคำมั่นสัญญาของผู้มีหน้าที่ ที่ได้ให้ไว้ต่อประชาสังคม ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

เหมาะสม และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของชนส่วนใหญ่

หลักภราดรภาพ-ความสมานฉันท์

ผู้นิยมชุมชน สังคมที่อยู่ร่วมกัน ย่อมต้องพึ่งพาช่วยเหลือกัน ในแนวระนาบเดียวกัน เพื่อให้การอยู่ร่วมกันเป็นไปด้วยความสมานฉันท์ และสันติ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักการสำคัญของประชาธิปไตยแล้ว จะเห็นว่า สังคมที่เป็นประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีสิทธิเสรีภาพ ด้วยความเสมอภาค ภราดรภาพ และมีหลักนิติธรรม-สัญญาประชาคม เป็นหลักยึดปฏิบัติในการดำรงชีวิตร่วมกัน และเมื่อใช้หลักการสำคัญดังกล่าวในการพิจารณาพัฒนาการประชาธิปไตยของสังคมไทย จะเห็นว่า สังคมไทยได้ต่อสู้ช่วงชิงเพื่อรักษาหลักการสำคัญของประชาธิปไตยมาโดยตลอด ซึ่งในทัศนะของผู้เขียน ความสำคัญของการต่อสู้ช่วงชิงเพื่อให้ได้มาซึ่งพื้นที่การตัดสินใจของประชาชนที่มีอำนาจมากขึ้น การกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบที่ทุกภาคส่วนในสังคมต่างมีส่วนร่วมรับผิดชอบเสมอเหมือนกัน เป็นกุญแจสำคัญในการต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ดังที่พัฒนาการดังกล่าวได้ปรากฏเป็นเจตนารมณ์ชัดเจนในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 และฉบับปี 2550 ที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนจากฐานรากที่เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ในที่นี้ ผู้เขียนขอเสนอ “ประชาธิปไตยชุมชน” ในนัยที่หวังจะเห็นชุมชนมีบทบาทได้ใช้อำนาจตัดสินใจ กำหนดวิถีของตนเองได้จริงในหนทางของประชาธิปไตย

ในการศึกษาประชาธิปไตยชุมชน ผู้เขียนได้พิจารณาถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อชุมชน จากการศึกษา ผู้เขียนพบว่า อิทธิพลจากภายนอกชุมชนที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อวิวัฒนาการของประชาธิปไตยชุมชนท้องถิ่น มีอิทธิพล

ครอบงำและทำลายความเป็นอธิปไตยของชุมชน มืองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ รองศาสตราจารย์ ศรีศักร วัลลิโภดม³ ได้ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการการปกครองระบบการปกครองท้องถิ่นไทยตามนโยบายกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้สร้างปัญหาสำคัญ ๆ ไว้ คือ การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ริเริ่มโดยชนชั้นนำในสังคม ทำให้การจัดรูปและพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นไปตามความมุ่งหมายและทัศนคติของชนชั้นนำ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากเบื้องบนโดยเบื้องล่างไม่มีส่วนกำหนด มีผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตกอยู่ในการควบคุมของรัฐบาลและข้าราชการประจำ และถูกครอบงำโดยข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด ครอบงำองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในระดับอำเภอ นายอำเภอและปลัดอำเภอ ครอบงำสาขาภิบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น ผลของการถูกครอบงำ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาสำคัญ และไม่สามารถผลิตผลงานสำคัญ ๆ เพื่อรับใช้ชุมชนเมื่อถูกครอบงำและอ่อนแอ องค์การปกครองท้องถิ่นไทยจึงไม่เคยมีบทบาทและฐานะสำคัญในระบบการเมืองไทย ลักษณะการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์กับระบบอื่น ๆ ในสังคม ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแอ และไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ไม่สามารถผลิตนักการเมืองที่ก้าวขึ้นมาเป็นนักการเมืองระดับชาติที่จะมีบทบาทในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

2. นักการเมืองท้องถิ่นแต่ละระดับได้ร่วมมือกันสร้างพันธมิตรกับนักการเมืองระดับชาติเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อแบ่งสรรผลประโยชน์ ได้บันไดไปสู่การเมืองระดับชาติ ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชน

³ ศรีศักร วัลลิโภดม, "ท้องถิ่นวัฒนา," บทความเผยแพร่ในจดหมายข่าวศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร ฉบับที่ ๑๑ ธันวาคม 2543 - มกราคม 2544)

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

แทนที่จะมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแต่ละระดับ กลับเพิกเฉยต่อปัญหากระบวนการปกครองชุมชนที่ดำรงอยู่ และหันไปร่วมกับข้าราชการประจำแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ที่พวกเขาคิดขึ้นเองและโครงการที่หน่วยงานราชการเป็นผู้คิดค้น และปล่อยให้สภาพที่ข้าราชการประจำครอบงำการปกครองท้องถิ่นดำเนินต่อไป ขณะเดียวกันที่นักการเมืองยังคงพยายามผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทรงมีอิทธิพลในพื้นที่ต่อไป

แนวคิดข้างต้นสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผู้เขียนได้ทำการศึกษาไว้เมื่อเดือนมีนาคม 2546 ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นรายงานการวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้ง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมการใช้สิทธิ์เลือกตั้งผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในจังหวัดสระแก้ว ที่มีข้อค้นพบที่สำคัญประการหนึ่งว่า เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ของการเมืองชุมชน นักการเมืองระดับชาติ ต้องแทรกแซงและครอบงำ อบต.

ในการจัดการกับปัญหาประชาธิปไตยท้องถิ่น เอนก เหล่าธรรมทัศน์⁴ เห็นว่าหัวใจสำคัญการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่สร้างองค์การปกครองท้องถิ่น ภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก และต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงมากที่สุด ให้ประชาชนมีส่วนทำประโยชน์ให้กับส่วนรวมโดยตรง ด้วยความเสียสละ รับผิดชอบต่อและด้วยความกระตือรือร้น ดังที่ Robert Dahl⁵ ชี้ให้เห็นว่า

⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *ประชาธิปไตยสองระดับ : ความคิดขั้วนำ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2542)

⁵ อังโณ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2510)

ข้อดี ๆ มากของประชาธิปไตยท้องถิ่น คือ กระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่าง ๆ ของประชาชนเอง และเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีความสามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

แนวคิดในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน ต้องเริ่มจากทุนประชาธิปไตยที่มีอยู่ในชุมชน (ได้แก่ การอยู่ร่วมกัน ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การมีจริยธรรม คุณธรรม ฯลฯ) และให้เป็นประชาธิปไตยที่ถักทออยู่ในบริบทของชุมชน (ในที่นี้ ชุมชน หมายถึง หน่วยย่อยต่าง ๆ ที่อยู่รวมกันในพื้นที่ท้องถิ่น) ซึ่งผู้เขียนเสนอเป็นแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” ที่มีวาทกรรม “การเมืองชุมชน” เป็นคำสำคัญในแนวคิด “ประชาธิปไตยชุมชน” และมีหลักการที่สำคัญประกอบด้วย แนวคิดการเลือกตั้งของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน คือ ให้การเลือกตั้งเป็นความรับผิดชอบของชุมชน แนวคิดเรื่องสภาประชาธิปไตยชุมชน ที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของชุมชน โดยเป็นผลจากการศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างจากต่างประเทศ

1) แนวคิด “การเมืองชุมชน”

“การเมืองชุมชน” หรือในอีกนัยหนึ่ง “การเมืองของชุมชน” ซึ่งผู้เขียนขอนิยามว่าหมายถึง “การกำหนด กฎหมาย กฎ กติกา ระเบียบแบบแผน เป็นไปโดยคำนึงถึงจารีตประเพณีของชุมชน และการกำหนดโครงสร้าง ระบบความสัมพันธ์ ขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหารจัดการ และ

การตัดสินใจ เป็นไปตามวัฒนธรรม คุณธรรมและวิถีที่มีอยู่ในชุมชน^{๑๖}

^{๑๖} ไทสิริ พานิชย์กุล ได้เล่าถึงความเป็นมาของชุมชนว่า ชุมชนโบราณเป็นชุมชนที่ตนเองเป็นหลัก การที่ตนเองของชุมชน อิงอยู่กับฐานทรัพยากรที่ชุมชนตั้งอยู่ ชุมชนในสภาพนี้ได้พัฒนาวิถีชีวิตและธรรมเนียมปฏิบัติ อันมีผลเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของชุมชนในมิติต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จำกัด และเป็นไปเพื่อความอยู่รอดของชุมชน การทำให้ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวได้รับการเคารพและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ชุมชนจึงได้สร้างกลไกในทางสังคมที่เข้ามาจัดการให้ความเป็นชุมชนสามารถที่จะสืบเนื่องต่อไปได้ เช่น การนับถือผีบรรพบุรุษ, พิธีกรรมที่ผูกติดกับทุก ๆ สิ่งในการดำรงชีวิต ซึ่งรวมถึงในทางด้านการผลิตเพื่อยังชีพที่เชื่อมโยงความเชื่อต่างๆ เข้ากับการใช้สอยทรัพยากรต่างๆ บนวิถีของชุมชนในลักษณะนี้ ประเด็นที่สะท้อนออกมาให้เห็นก็คือ ความเป็นชุมชนเกิดขึ้นและผูกพันกันในฐานะของความเป็นเครือญาติ-ชาติพันธุ์เดียวกัน และยังมีผลไกลไปถึงสำนึก ความเชื่อ อุทิศการณ ที่ถูกหล่อหลอมทำให้เกิดระเบียบและรูปแบบในทางสังคม การเกิดขึ้นของชุมชนและพัฒนาการของชุมชนดังกล่าวเป็นพัฒนาการที่สืบเนื่องยาวนานมาจนถึงปัจจุบัน แต่ภายในชุมชนหมู่บ้านก็มีการปรับตัวให้อุ่รอดในรูปแบบวิธีการต่างๆ เป็นมรดกตกทอดในส่วนที่เกี่ยวกับ “การจัดการในทางสังคม” ที่เกิดขึ้นท่ามกลางบริบทของสังคมแบบเอเชีย และยังเป็นผลเนื่องมาจากพัฒนาการของการต่อสู้ การปรับตัว ของชุมชนหมู่บ้านบนเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งเป็นไปเพื่อการยังชีพและพึ่งตนเอง ทำให้เห็นระบบในการจัดการต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนโดยมีลักษณะเด่น คือ ความเป็นปัจเจกไม่ได้เป็นตัวตั้งของโลกทัศน์ในการจัดความสัมพันธ์ในชุมชน เนื่องจาก ความเป็นปัจเจกไม่ได้เป็นตัวตั้งของโลกทัศน์ในการจัดความสัมพันธ์ในชุมชน ดังนั้น รูปแบบ วิธีการ ในการจัดการจึงทำให้ “ไม่มีระบบกรรมสิทธิ์เด็ดขาด” ในปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เช่น ที่ดิน ที่ป่า หรือในแหล่งอาหารที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ต่างๆ ชุมชนโบราณมีระบบในการจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของชุมชนร่วมกัน เช่น การจัดการน้ำในรูปแบบระบบชลประทาน การป้องกันชุมชนหมู่บ้านจากภัยพิบัติในรูปแบบต่างๆ การร่วมกันในการหาอาหาร เช่น การล่าสัตว์ การหาของป่า หรือ การช่วยกันในการเพาะปลูก การเก็บเกี่ยวการผลิต ซึ่งเหล่านี้จะเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งของระบบกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ในแต่ละวัฒนธรรม เช่น ฮีสาน สิ่งที่ยอมรับกันว่าไม่มีใครเป็นเจ้าของ ผู้หนึ่งผู้ใดสามารถที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ เรียกว่า ป่าทุ่งป่าทาม เป็นต้น, ไทสิริ พานิชย์กุล, “สิทธิชุมชน ปัญหา และพัฒนาการทางความคิด,” <http://www.mindnightuniv.org/>

“การเมืองชุมชน” แตกต่างจาก “การเมืองของเมือง” เพราะความสัมพันธ์ของผู้คนในเมือง ซับซ้อน แตกต่างจากความสัมพันธ์ของผู้คนในชุมชน ผู้คนที่อาศัยอยู่ในเมือง มีความเป็นปัจเจก และความเป็นส่วนตัวมากกว่า ขณะที่ผู้คนในชุมชนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาก มีพื้นที่ความเป็นส่วนตัวน้อยถึงน้อยมาก และเมื่อพิจารณาในนัยที่เห็นว่า การเมือง เป็นเรื่องของ “อำนาจ + ผลประโยชน์” อำนาจ + ผลประโยชน์ ของเมือง แตกต่างกับ อำนาจ + ผลประโยชน์ ของชุมชน ความสัมพันธ์ของอำนาจในเมือง มีความซับซ้อนแตกต่างกับความสัมพันธ์ของอำนาจในชุมชน ขณะที่ผลประโยชน์ของเมือง แตกต่างไปจากผลประโยชน์ของชุมชน ดังนั้น เมื่อมองเรื่องอำนาจ + ผลประโยชน์ ของการเมือง จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ที่พิงพาที่ซับซ้อนกว่า มีชั้นความสัมพันธ์ที่พิงพาที่มากกว่า จึงมีแนวโน้มที่อำนาจของกลุ่มบุคคลจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของกลุ่มและพวกพ้องก็ได้ หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมก็ได้ ขณะที่อำนาจและผลประโยชน์ ใน “การเมืองชุมชน” ซับซ้อนน้อยกว่า จึงมีแนวโน้มที่จะทำให้เป็นเรื่องของ “ระบบการจัดการแบบการมีส่วนร่วม + อุดมคติเสียสละ การให้เพื่อส่วนรวม” หรือเป็นการ “รับใช้ + ส่วนรวม” ได้มากกว่า หรือ ในอีกนัยหนึ่ง “การเมืองชุมชน” เป็นเรื่องของ “ส่วนร่วม + ส่วนรวม” มากกว่า การนิยาม การเมืองใหม่ในชุมชน เพื่อให้ “การเมืองชุมชน” เป็นมิติของการรับใช้ชุมชน มิใช่เพื่ออำนาจและผลประโยชน์ใด ๆ

การเมืองชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้ประชาธิปไตยชุมชนได้รับการหยั่งรากลึก และ พื้นดินวิถีชีวิตแห่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แห่งภราดรภาพ ความเสมอภาคเท่าเทียมวิถีชีวิตที่เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์วิถีแห่งเสรีภาพ การสร้างสรรค์ วิถีแห่งคุณธรรม จริยธรรม และความยุติธรรม ประชาธิปไตยชุมชนที่ยังรากลึก พึงมีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เติบโต ประกอบด้วย

1.1) การรักษาสถาปัตยกรรมกระบวนการเมืองชุมชน ให้เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การยกระดับการรวมกลุ่มให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชน เป็นการพัฒนา

“การเมืองชุมชน” ที่เข้มแข็ง บนฐานที่เห็นว่ากระบวนการเมืองชุมชน ที่ส่งเสริม การมีส่วนร่วมของชุมชนในกิจการสาธารณะของชุมชน ตั้งแต่กระบวนการ วิเคราะห์หาความต้องการของชุมชน การหาทางเลือกต่างๆ ที่จะมาตอบสนอง ความต้องการจำเป็นของชุมชน การกำหนดทางเลือก การทำทางเลือกให้เป็น นโยบาย การนำนโยบายสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง การจัดทำโครงการ ฯลฯ เป็น กระบวนการที่ได้มีงานวิจัยหลายชิ้นได้ทำการศึกษาเสนอแนะไว้ถึงหนทางที่ พึ่งทำเพื่อทำให้ชุมชนเข้มแข็ง เช่น งานวิจัยของสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI) วิทยาลัยการจัดการทางสังคม วิทยาลัยวันศุกร์ สถาบันพัฒนาองค์กร ชุมชน (พอช.) สถาบันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โครงการมหาวิทยาลัยชีวิต สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน สถาบันการเรียนรู้และพัฒนาประชาสังคม (CIVICNET) มูลนิธิดำรงราชานุภาพ มูลนิธิกองทุนไทยที่กำลังดำเนินการในเรื่อง มูลนิธิชุมชน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เป็นต้น การรักษา พลวัตของกระบวนการดังกล่าว และยกระดับการทำงานที่เข้มแข็งในระดับกลุ่ม สุ่ระดับหมู่บ้าน ระดับชุมชน และท้องถิ่น คือ ในระดับตำบล โดยมีขบวนการ ประชาสังคม เป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ยกระดับการทำกิจกรรมสาธารณะ จากระดับชุมชน (ที่มีหลายหมู่บ้าน) สุ่ระดับเครือข่ายชุมชน (หลายชุมชน) ไปสุ่ ระบบโครงข่าย (หลายเครือข่าย) อาทิจ เครือข่ายป่าชุมชน เครือข่ายทอผ้า เครือข่ายออมทรัพย์ โดยยึดพื้นที่ตำบลเป็นขอบข่ายการปฏิบัติงาน และอาศัยเวที ถกเถียงเรียนรู้ทางการเมืองชุมชนเป็นประจำ จะทำให้กระบวนการเมืองชุมชนที่ มุ่งที่กิจการของกลุ่ม กิจการของสาธารณะ พัฒนาสู่ความเข้มแข็งทางการเมือง ชุมชนได้ต่อไป

1.2) กระบวนการทำให้ “การเมืองชุมชน” เข้มแข็ง จำเป็นต้องมี กระบวนการพัฒนาการผู้นำทางการเมืองของชุมชน หรือ “นักการเมืองชุมชน” ด้วยการยกระดับผู้นำชุมชน หรือผู้นำกลุ่มที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นผู้ที่ ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในชุมชน ให้มีความรู้และสำนึกที่ดี มีคุณธรรม

และจริยธรรมต่างไปจากนักการเมืองที่มีผลมาจากวัฒนธรรมการเมืองแบบ
แสวงหาผลประโยชน์เพื่อพรรค เพื่อพวกพ้อง การเมืองแบบการเลือกตั้งแบบซื้อ
สิทธิ์ขายเสียงมาเป็นนักการเมืองชุมชนที่อุทิศ เสียสละ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม
เป็นที่ตั้ง ตัวอย่าง ประสบการณ์ของผู้ใหญ่บ้านหนองกลางดง ต. ศีลาลอย กิ่ง
อ.สามร้อยยอด จ.ประจวบคีรีขันธ์ มีการสร้างความสมานฉันท์ในชุมชนโดยใช้
เวทีประชุมหมู่บ้านทุกเดือนเป็นเวทีระดมสมองแก้ปัญหาของชุมชน จนพัฒนาไปสู่
“สภาผู้นำ” ของชุมชน สภาผู้นำ ได้พัฒนากลายเป็นพื้นที่กระตุ้นให้คนเกิดสำนึก
รักชุมชน และมาร่วมมือกันพัฒนาชุมชน

1.3) มีวัฒนธรรม “การเมืองชุมชน” ที่เป็นวัฒนธรรมของการอุทิศเสีย
สละให้ เพื่อสาธารณประโยชน์สุขของชุมชนและท้องถิ่นโดยรวม เป็นวัฒนธรรม
การเมืองชุมชนที่อยู่บนฐานของวัฒนธรรมชุมชน ที่ประกอบด้วยจริยธรรม
คุณธรรม ความดี ความงาม

1.4) ในทางกลไกกฎหมาย ต้องออกแบบเพื่อเอื้อให้เกิดการสนับสนุน
ทางโครงสร้างนโยบาย และงบประมาณ ในการจัดเวทีสาธารณะถกเถียงเรียนรู้
ในเรื่องการเมืองชุมชน หรือการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนิน
การโครงการของกิจการสาธารณะต่าง ๆ

1.5) การทำให้สารสนเทศเสรีเข้าถึงชุมชนอย่างเป็นปัจจุบันสมัย โดย
อาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย การจัดให้มีสถานีวิทยุของชุมชนโดยมี
ลักษณะเป็นการสื่อสารสองทาง (Two-way communication) ที่มีทั้งข่าวสาร
จากฝ่ายบริหารของท้องถิ่น และข่าวสารจากส่วนต่างๆ ของสังคม และการรับ
ฟังความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ อาจจะเป็นรายการสดออกอากาศ
ที่มีเวลาให้ผู้รับฟังโทรเข้ามาแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นโดยตรง (phone-in)

2) แนวคิดการเลือกตั้ง “ของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน”

โดยทั่วไป กระบวนการเลือกตั้ง มีองค์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย การจัดการเลือกตั้ง (อาทิ การวางระบบ กติกา การจัดที่ให้คนมาลงคะแนน การประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้คนมาเลือกตั้ง ฯลฯ) การแข่งขันเลือกตั้ง (อาทิ มีพรรคการเมือง มีผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการหาเสียงเลือกตั้ง ฯลฯ) และการรักษาความเป็นธรรมให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม (อาทิ การตัดสินความผิดกรณีทุจริตเลือกตั้งด้วยการให้ใบเหลือง (เลือกตั้งใหม่) ใบแดง (เลือกตั้งใหม่ และผู้สมัครที่กระทำผิดถูกเพิกถอนสิทธิ์เลือกตั้ง ไม่สามารถสมัครลงแข่งขันเลือกตั้งได้อีก))

ในบริบทสังคมไทย การซื้อสิทธิ์ขายเสียง กลายเป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมการเลือกตั้ง จนเกิดปัญหาการร้องเรียนการทุจริตเลือกตั้งอย่างมากมาย มีผลต่อผู้แทนที่ได้มาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม วัฒนธรรมการเลือกตั้งที่มีการแข่งขันบนฐานของผลประโยชน์ได้ส่งผลสร้างความขัดแย้งแตกแยกในชุมชน โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้สมัครมาจากวงศาคณาญาติเดียวกัน หรือเป็นเพื่อนกัน มีชุมชนที่ประสบกับปัญหาดังกล่าว พยายามหาทางแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง โดยอาศัยทุนทางสังคมที่มีอยู่ สามารถช่วยแก้ปัญหาไปได้ ตัวอย่าง การเลือกตั้ง นายกอบต. ที่ ต. ควรรู อ. รัตภูมิ จ. สงขลา ผู้สมัครจะผ่านกระบวนการคัดสรรของชุมชน ก่อนที่จะเข้าสู่การเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างสันติ ไม่เกิดความแตกแยกในชุมชน โดยมีผู้หลักผู้ใหญ่ที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือ เป็นแกนประสานให้เกิดความสามัคคี และพระสงฆ์มีบทบาทในการเจรจาประนีประนอมในระหว่างผู้สมัคร และให้ผู้สมัครเข้าใจกติกาและยอมรับในจุดดีและข้อด้อยของตนเอง และตัวอย่าง ที่ตำบลเสียว กิ่ง อ. โพธิ์ศรีสุวรรณ จ. ศรีสะเกษ และ ต. น้ำเกียน กิ่ง อ. ภูเวียง จ. น่าน ที่มีการหาเสียงแบบสามัคคี ด้วยผู้สมัครมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติและเพื่อน ผลการเลือกตั้ง

พบว่าผู้สมัครมีคะแนนไม่แตกต่างกันมากนัก ทำให้ผู้สมัครพอใจและยอมรับผลการเลือกตั้ง'

นายอักรชัย ทศกูร เลขานุการศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชน ต. ควนรู อ. รัตภูมิ จ. สงขลา ได้เล่าถึงบรรยากาศทางการเมืองท้องถิ่นที่ตำบลควนรู ระหว่างที่มีการเลือกตั้งเกิดขึ้น และยังทำให้ญาติพี่น้องในชุมชนแตกแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ทำลายสายสัมพันธ์ของชาวชุมชนว่า ตำบลควนรู มีความสัมพันธ์ฉันเครือญาติ โดยชุมชนมีพัฒนาการแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือ ระยะแรก เป็นช่วงที่ชุมชนอยู่ด้วยกันอย่างสงบสุข พึ่งพาอาศัยและเอื้ออาทรกัน ระยะที่สอง เป็นช่วงที่ระบอบการเมืองแบบเลือกตั้งเข้ามาในชุมชนมีความแตกแยก รบราฆ่าฟันกัน จนสร้างความสลดใจแก่ชาวบ้าน ระยะที่สาม คือ จุดเปลี่ยนที่จะร่วมกันหาทางออกให้กับชุมชน

"ปี 2531 มีการเลือกตั้งครั้งแรก ผู้สมัครต่างแข่งขันกันแบบไม่ยอมใคร แม้ว่าจะเป็นเครือญาติกันก็ตาม ต่อมาปี 2533 มีการแข่งขันเพื่อชิงตำแหน่งกำนัน ใช้ระบบญาติพี่น้องเป็นฐานคะแนน มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้ที 1 ใช้เงินลงทุนจำนวนมากเพื่อหาเสียง เมื่อเสียเงินไปมากก็มีความโกรธ ความโมโห นำไปสู่ความแตกร้างในหมู่เพื่อน ญาติพี่น้อง สร้างความเบื่อหน่ายให้กับคนในชุมชนอย่างมาก ในปี 2544 ชุมชนมีการจัดทำแผนชีวิตชุมชน ซึ่งกระบวนการของแผนชีวิตชุมชน ทำให้ชุมชนได้รู้จักตนเอง และที่สำคัญ ค้นพบทุนทางสังคมหลายอย่าง ซึ่งทุนทางสังคมประการหนึ่งที่ค้นพบ คือ ในอดีตชุมชนมีการเลือกผู้นำโดยการคัดสรรจากชุมชน โดยไม่มีการแข่งขัน เพราะผู้นำเกิดจากความศรัทธาของชาวบ้าน จากสิ่งที่ชุมชนค้นพบดังกล่าว จึงมีคำถามสำคัญว่า เราจะประยุกต์วิธี

' จากเวทีสังคมสนทนาเรื่อง "การเมืองสมานฉันท์" จัดโดยวิทยาลัยการจัดการทางสังคม ร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และหน่วยงานภาคีต่าง ๆ หลายนองค์กร ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549

การคัดสรรผู้นำชุมชนในอดีตให้เข้ากับยุคสมัยที่ใช้การเลือกตั้งเป็นตัวตัดสินชี้ขาดได้อย่างไร

ปีเดียวกันนั่นเอง มีการเลือกตั้ง อบต. ผู้นำชุมชนจึงคิดหาทางออก กำนันปรชุมพร จันทวัลย์ เป็นหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้เชื่อมประสานงานผู้ลงสมัครแข่งขันทุกคนให้เข้ามารับรู้ แลกเปลี่ยนพูดคุยกัน โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ชุมชนได้สะท้อนข้อดี ข้อด้อยของผู้สมัคร ใช้กระบวนการคัดสรรที่เคยดำเนินการมาเมื่อครั้งอดีต ทำให้ผู้สมัครได้พิจารณาว่าตัวเองขาดประสบการณ์ ความเหมาะสม หากลงไปก็แพ้ จึงมีบางคนถอนตัวออกจากการแข่งขัน กระบวนการแบบนี้ ทำให้ชุมชนสามารถเลือกเฟ้น จนได้ผู้สมัครที่มีความเหมาะสม มีประสบการณ์ และมีคุณธรรม

ผลจากการใช้กระบวนการคัดสรร และใช้การหารือร่วมกัน ในการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน และกำนันด้วย ทำให้เกิดความสมานฉันท์ในชุมชน ไม่มีการโหวต แต่จะพูดคุยกันหลายครั้ง จนปรากฏตัวผู้อาสาเข้ามาทำงานให้ชุมชน ทำงานร่วมกันอย่างราบรื่น

สังคมความรู้ผูกพันกันแบบเครือญาติ นับถือผู้อาวุโส จุดเปลี่ยนที่เกิดขึ้นด้วยทุนทางสังคมของคนความรู้ คือ มีพระ ครู และชาวบ้านที่มีจิตสำนึกสาธารณะ รักถิ่นฐาน ไม่อยากเห็นความร้าวฉานในชุมชนเกิดขึ้นอีก เป็นพลังหนุนไปสู่การสร้างความร่วมมือร่วมใจกัน พระสงฆ์ในชุมชนทุกรูปสามารถเทศน์ เรื่องชุมชนเข้มแข็งได้ ทำให้พระสงฆ์มีบทบาทสำคัญในชุมชน นอกจากนั้น ชุมชนยังมีกิจกรรมที่รวมใจของคนตำบลความรู้ เช่น การรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ การจัดค่ายเยาวชน ปลุกจิตสำนึกรักษ์ท้องถิ่น มีกลุ่มอายุ รุ่นเก่า กลาง ใหม่ ทุกเดือนจะมีกิจกรรมของผู้นำ โดยมีทุกคนมารวมตัวกัน

“เราเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่เป้าหมายของเรา คือต้องได้คนดีมีคุณธรรม ตั้งใจทำงานเพื่อชุมชน และชุมชนไม่แตกแยก” อัครชัย กล่าว

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นถึงความสำคัญของทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนที่เอื้อต่อการคัดสรรคนให้มาทำหน้าที่แทนชุมชน และความสามารถของบรรพชนในการมีวิธีการสรรหา ผู้มาทำหน้าที่เป็นผู้แทนหรือผู้นำ ที่สามารถได้คนดี มีความสามารถมาทำงานให้กับชุมชนได้ ด้วยศักยภาพและทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชน ผู้เขียนใคร่เสนอหลักการและองค์ประกอบในกระบวนการเลือกตั้งที่มีฐานจากชุมชน เป็นระบบการเลือกตั้งของชุมชน โดยชุมชน เพื่อชุมชน ดังต่อไปนี้

2.1) ในการจัดการเลือกตั้ง ชุมชน/ท้องถิ่น พึงต้องเป็นผู้จัดการเลือกตั้ง เป็นเจ้าภาพในการจัดการเลือกตั้ง เพื่อให้ชุมชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการเลือกตั้ง รู้สึกถึงความรับผิดชอบที่พึงมีต่อการเลือกตั้งที่ต้องเป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อผลการเลือกตั้งที่ไม่เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ในปัจจุบันการดำเนินการจัดการเลือกตั้งที่เป็นอยู่ แม้ในระดับชุมชน/ท้องถิ่นมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต (กกด. เขต) มีกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) การได้มาซึ่ง กกด. เขต และ กปน. เป็นกระบวนการที่ได้มาโดยมิได้ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน กกด. เขต มาจากการแต่งตั้ง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐในระดับอำเภอ กปน. มาจากผู้ที่อำเภอหรือ กกด. เขต สรรหา มา โดยมักเลือกผู้ที่เคยทำหน้าที่เป็น กปน. มาก่อน การมาทำหน้าที่ของ กกด. เขต หรือ กปน. จึงมาทำงานด้วยเห็นว่าเป็นการมาช่วยเหลือราชการ เป็นการมาทำงานในเชิงเทคนิคการจัดการ คือ จัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ โดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดการเลือกตั้ง แนวคิดการเลือกตั้งที่ให้ความสำคัญกับความสุจริต เที่ยงธรรมของการแข่งขันเลือกตั้ง จึงจะทำให้ได้ผู้แทนที่แท้จริงที่จะมาทำหน้าที่ได้อย่างมีเกียรติและสมศักดิ์ศรีในนามอธิปไตยของปวงชน

การจัดการเลือกตั้งที่ชุมชนเป็นเจ้าภาพ เป็นผู้รับผิดชอบ ต้องเริ่มจากชุมชน รูปแบบที่น่าเสนอ คือ การมี กกด. ชุมชน ทำหน้าที่แทน กกด. เขต และ

ลัดดาวัลย์ ดันดีวิทยาพิทักษ์

กปน. ที่ทั้งสองส่วนมาจากการสรรหาของคนในชุมชน และให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ทำหน้าที่ให้ความรู้ความเข้าใจแนวความคิด การเลือกตั้ง ระเบียบและวิธีการจัดการเลือกตั้ง โดยกระบวนการสรรหา ทั้ง กกต. ชุมชน และ กปน. อยู่ในความรับผิดชอบของชุมชนเป็นผู้ดำเนินการสรรหา จากสมาชิกของชุมชน โดยเลือกจากผู้ที่มีความเป็นกลาง และพร้อมจะทำงานให้ ชุมชนมีการเลือกตั้งที่สุจริต เทียบธรรม กกต. ชุมชน และ กปน. ควรมาจาก สมาชิกของชุมชนที่สลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันไปในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ไม่ควร ให้มี กกต. ชุมชน กปน. ชุดเดียวกัน จัดการเลือกตั้งซ้ำเกินสองคราวติดต่อกัน เพื่อเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมรับผิดชอบของสมาชิกอื่น ๆ ในชุมชน ในกรณีที่เป็น อาจใช้วิธีการสุ่มเลือกจากรายชื่อสมาชิกชุมชนที่มีอยู่

2.2) การจัดทำหีมาศาลเลือกตั้งในระดับจังหวัด ที่มีกระบวนการไต่สวน และมีลูกขุน (ที่มาจากการสุ่มเลือกในการพิจารณาคดีเป็นครั้ง ๆ ไป) เพื่อ พิจารณาเรื่องร้องเรียนการทุจริตการเลือกตั้ง และการเพิ่มโทษหนักสำหรับ ผู้ร้องเรียนที่เป็นเท็จเพื่อการกลั่นแกล้ง การตัดสินควรคงอยู่ที่มาตรฐาน "หลัก ฐานที่เชื่อได้ว่ามีกรทุจริต" ดั้งเดิม ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับระบบลูกขุนที่มาจาก การสุ่มเลือก เพื่อให้การใช้ดุลยพินิจตัดสินมาจากผู้เลือกตั้งที่มาจากหลากหลาย อาชีพในจังหวัดเดียวกับที่มีผู้ร้องว่ามีกรทุจริตเลือกตั้ง

จะเห็นว่าตามข้อเสนอแนะนี้บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยุคใหม่ต้องเล็กลง คือ ทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบที่วางไว้ อำนาจการจัดการ จะไปอยู่ในความรับผิดชอบของ กกต. ชุมชน (ที่เป็น กกต. ชุมชน เฉพาะกิจ) ดูแลจัดการเลือกตั้งทุกระดับ โดยมี สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด (สนง.กกต.จว.) ทำหน้าที่เป็นเพียง พี่เลี้ยง) ขณะที่อำนาจในการตัดสินชี้ขาดการทุจริตเลือกตั้ง ให้อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของศาล

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

2.3) การปฏิรูปพรรคการเมือง พรรคการเมืองควรมีอุดมการณ์ที่ชัดเจน และมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมที่สมาชิกพรรคทุกคนต้องยึดกุมอย่างหนักแน่น และที่สำคัญต้องมีสมาชิกมาจากรฐานของชุมชน และเป็นสมาชิกที่มีบทบาท มีสิทธิ์ มีเสียงในพรรคการเมือง กรรมการพรรคการเมืองต้องยอมรับฟังเสียงของสมาชิก ในการกำหนดนโยบายพรรค มีกระบวนการสร้างผู้นำ นักการเมืองของพรรค หรือ ในการคัดสรรผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคการเมือง ผู้สมัครควรมีคุณสมบัติพื้นฐาน เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม และต้องเป็นผู้ได้พิสูจน์ตนเองเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า มีผลงานทำงานเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม มิใช่ทำงานเพื่อประโยชน์ของพรรค กลุ่ม หรือพวกพ้อง และกระบวนการสรรหาผู้สมัคร ต้องมีกระบวนการที่มีฐานมาจากชุมชน ดังตัวอย่าง การเลือกตั้งนายก อบต. ของ ต. ควนรู อ. รัตภูมิ จ. สงขลา และในท้องถิ่นหลายแห่ง^๑ ที่ที่ประชุมชาวบ้าน มีส่วนร่วมในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้ง ด้วยกันให้ผู้สมัครแสดงตน แสดงวิสัยทัศน์ และมีข้อตกลงร่วมกันในการยอมรับกติกาการหาเสียงอย่างถูกต้อง เป็นต้น

๓) กรณีศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น ในการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น อเนก เหล่าธรรมทัศน์^๒ เสนอแนวคิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (self government democracy) โดยเป็นการเมืองท้องถิ่น ที่ประชาชนร่วมกันกระทำกิจเพื่อส่วนรวม โดยส่วนรวมในที่นี้ หมายถึง ชุมชน ชนรม สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค หรือ

^๑ ต้นทางชุมชน ชุมชนประชาธิปไตย, (วิทยาลัยการจัดการทางสังคม, 2549)

^๒ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, "ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง ในวิถีสังคมไทย," สรรนิพนธ์ทางวิชาการเนื่องในวาระหนึ่งศตวรรษ ปรีดี พนมยงค์ ชุดที่ 2 ความคิดทางการเมืองการปกครอง, คณะกรรมการดำเนินงานฉลอง 100 ปีชาติกาล นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส, 2543

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

ประเทศ ก็ได้ การให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม ยังหมายถึงการที่บุคคลหรือหมู่คณะร่วมกันเสียสละ หรือสมัครสมานร่วมใจกันที่จะทำเพื่อประโยชน์ให้ส่วนรวม การเน้นส่วนรวมจะเกิดขึ้นมาได้ด้วยการปลูกฝังจิตสำนึก หรือคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง (civic virtue) ดังนั้นการสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นต้องสร้างให้เป็นองค์กรประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นที่มีจุดเน้นที่ความสนิทสนมของพลเมือง เน้นการร่วมแรงร่วมใจทำกิจเพื่อส่วนรวม เน้นที่พลเมืองต้องร่วมกันเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น และเน้นว่า ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ต้องอาศัยพลเมืองที่มีคุณธรรมเพื่อส่วนรวม ดังนั้น อเนก จึงเสนอลักษณะขององค์การปกครองท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องมีขนาดเล็ก เพื่อเอื้อให้เกิดการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในหมู่พลเมือง

(2) ควรมีการประชุม 2 ระดับ คือ การประชุมสมัชชา คือ การประชุมตัวแทนเขตย่อยของท้องถิ่นที่แบ่งเป็นเขตย่อยๆ และการประชุมประชาชนทั้งหมดขององค์การปกครองท้องถิ่น คือ การประชุมของพลเมืองทั้งหมดโดยตรง เพื่อให้ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่น ใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น

การประชุมนอกจากจะพิจารณาเรื่องนโยบาย ข้อกฎหมาย แสดงความคิดเห็นทั่วถึงการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นแล้ว ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมคิดริเริ่มทำโครงการต่างๆ ร่วมแก้ไขปัญหา หรือร่วมในการทำงานพัฒนาท้องถิ่น

(3) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องเสริมสร้าง สนับสนุนให้เกิดเครือข่ายองค์กรสถาบันของสังคมมีความเข้มแข็งผลักดันสนับสนุนให้พลเมืองมีการรวมกลุ่มส่งเสริมให้มีมูลนิธิ ชมรม สมาคม ทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อท้องถิ่นและชุมชนให้มากขึ้น

(4) องค์การปกครองท้องถิ่น ควรเน้นงานที่สร้างคุณภาพชีวิต นอกเหนือจากงานโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสร้างบุคลากรให้มีความรักใคร่กลมเกลียว เสียสละ และมีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมือง มีสำนึกความเป็นพลเมือง

ในทัศนะของอเนก แนวคิดประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (self government democracy) คั่งมืองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญของท้องถิ่น ในแง่นี้ ผู้เขียนเห็นว่า การมืองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความเป็นอิสระจากการเมืองระดับชาติ และมีความสามารถที่จะพึ่งตนเองได้ระดับหนึ่ง ขณะเดียวกัน ต้องยึดโยงกับฐานราก คือ ชุมชน การเป็นองค์การที่มีขนาดเล็ก เพื่อให้อยู่ภายในศักยภาพที่ชุมชนสามารถจัดการได้ และการเป็นองค์การที่ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการสาธารณะให้แก่ชุมชน มากกว่าการเป็นองค์การที่มาปกครองชุมชน

ผู้เขียนได้ศึกษาการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ พบว่า ในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 ประเทศต่างๆ มีพัฒนาการและการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (democratization) ที่ให้ประชาสังคม (civil society) มีบทบาทมากขึ้น ทั้งในสังคมระดับชาติและชุมชน โดยผู้เขียนเห็นว่า น่าจะศึกษากรณีตัวอย่างของเยอรมัน อังกฤษ นิวซีแลนด์ และบราซิล เพื่อนำมาประกอบการปรับใช้เป็นประโยชน์ต่อข้อเสนอแนะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกรณีของประเทศไทย ดังนี้

(1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมาย และ ระเบียบต่างๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้ระบุเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(1.1) นายกเทศมนตรีต้องเรียกประชุมสภาพลเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และหากสภาเทศบาลขอร้อง สภาพลเมืองอาจจัดประชุมบ่อยครั้งก็ได้ ในขณะที่เดียวกันพลเมือง (ในที่นี้หมายถึงผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง) มีสิทธิ์เข้าชื่อกันเรียกร้อง ให้เปิดประชุมสภาพลเมือง โดยสามารถเรียกร้องให้เปิดประชุมได้ปีละหนึ่งครั้ง เท่านั้น และสามารถกำหนดวาระการประชุมเองได้ด้วย ในกรณีนี้ เทศบาล ต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 3 เดือน สภาพลเมือง ถือเป็นสถานที่ซึ่งเปิดโอกาส ให้มีการอภิปรายกิจการของเทศบาล และให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมือง ซึ่งรูปแบบ การประชุมของเมือง (town meeting) นี้จะพบเห็นในเกือบทุกประเทศของ ประชาธิปไตยตะวันตกทั้งในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมหรือ วิถีชีวิตของคนในประเทศเหล่านี้

(1.2) พลเมืองของเทศบาลมีสิทธิ์เข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาหรือ ประเด็นสำคัญ ในที่ประชุมสภาพลเมืองของเทศบาลตนเอง เช่น การให้ความ เห็นชอบโครงการใหญ่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี เป็นต้น นอกจากนี้สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล ซึ่งเทศบาลต้องดำเนินการภายในสามเดือน

(1.3) สิทธิเรียกร้องการตัดสินใจของสภาท้องถิ่น ประชากรผู้อยู่อาศัย ที่มีคุณสมบัติตามที่ท้องถิ่นกำหนด มีสิทธิ์ยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่น พิจารณาและ ตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่สภาได้รับผิดชอบได้ การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่เดียวกัน ตัวแทนของผู้เสนอต้องมีโอกาสอธิบายข้อเสนอของตนในการ ประชุมสภา

(2) สหราชอาณาจักร

ผู้เขียนได้เยี่ยมเทศบาลเมืองลีดส์ ในราวปี 2547 เพื่อศึกษาหาข้อมูล เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองในประเทศอังกฤษ และพบว่า ปฏิกิริยา การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 มีจุดเน้น

สำคัญประการหนึ่ง คือ การให้ความสำคัญแก่ประชาชนทั้งในแง่การทำงานร่วมกันและการปรับปรุงการให้บริการขององค์กรท้องถิ่น และการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนแก่องค์กรท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นในยุคใหม่ ต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่เปิดเผยและรับผิชอบ มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น โดยผู้แทนสภาท้องถิ่นมักจะเปิดเวทีเคลื่อนที่ไปตามย่านต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ตนเองเป็นผู้แทนเพื่อรับฟังความเห็นประชาชนในบางท้องถิ่น ยังมีหลักการปฏิบัติที่สำคัญที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(2.1) การประชุมของสภาท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย ให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องได้รับรู้ถึงวาระการประชุม ซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งอาทิตย์ล่วงหน้าก่อนการประชุม

(2.2) การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่น ต้องประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับรู้เป็นประจำภายหลังการประชุมประมาณสองอาทิตย์

(2.3) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องการเก็บภาษีและการใช้จ่ายเงินของสภา ที่ต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยโปร่งใสและง่ายต่อการทำความเข้าใจ

(2.4) ในการบริหารงาน จะต้องพิจารณาถึงสิ่งท้าทายใหม่ ๆ (challenge) จากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี วิทยาการใหม่ ๆ หรือความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป การปรึกษา (consult) กับผู้เสียภาษีท้องถิ่น ผู้ใช้บริการ และกลุ่มธุรกิจในการวางกรอบเป้าหมายงานใหม่ การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (competition) เพื่อให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และมีการกำหนดมาตรฐานบริการและประกาศมาตรฐานบริการของท้องถิ่นตนให้ประชาชนได้รับทราบทั่วไป เช่น การรับโทรศัพท์ภายในกี่วินาที หรือดิ่งไม่เกินกี่ครั้ง การตอบจดหมายภายในกี่วัน

ลัดดาวัลย์ ดันติวิทยาพิทักษ์

ตั้งแต่วันได้รับ หรือการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ภายในกี่วัน กี่เดือน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบบริการที่ตนได้รับว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่ ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบผลงาน (audit and inspection) ทั้งจากภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของท้องถิ่น

(3) นิวซีแลนด์

เทศบาลเมืองโอ๊คแลนด์ (Auckland city) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของนิวซีแลนด์ เป็นตัวอย่างของการเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเมือง ในการวางแผนการบริหารเมืองประจำปี ผู้บริหารท้องถิ่นจะจัดทำเป็นร่างแผนประจำปี (draft annual plan) ซึ่งมีรายละเอียดต่างๆ อย่างครบถ้วน เช่น กิจกรรมที่จะดำเนินการ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ใช้งบประมาณ เป็นต้น แล้วนำร่างแผนนี้ให้แก่ประชาชนทุกครัวเรือน และวางเผยแพร่ตามสถานที่ต่างๆ อาทิ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของเทศบาล และหน่วยงานย่อยตามชุมชนต่างๆ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด ในเอกสารร่างแผน ยังมีแบบให้กรอกความคิดเห็น เพื่อให้ผู้สนใจสามารถแสดงความคิดเห็น และส่งคืนทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ นอกจากนี้ ยังสามารถเข้าร่วมประชุมที่เทศบาลจัดขึ้นตามจุดต่างๆ ซึ่งมีกำหนดวันเวลา สถานที่ไว้ อย่างชัดเจนในเอกสารร่างแผนประจำปี

(4) บราซิล, เมืองปอร์โต อัลเลเกร (Porto Alegre, Brazil)

ผู้เขียนได้เข้าร่วมประชุม World Social Forum ที่เมืองปอร์โต อัลเลเกร ประเทศบราซิล เมื่อราวต้นปี 2548 และมีโอกาสได้เยี่ยมเทศบาลเมืองปอร์โต อัลเลเกร เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลเมืองที่มีชื่อเสียงในเรื่อง “ระบบการบริหารงบประมาณแบบการมีส่วนร่วม” (participatory budget-PB) PB เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

ทางงบประมาณ ถูกเริ่มนำมาใช้ในปี 2532 เป็นระบบที่ให้ประชาชนเป็นผู้จัดลำดับความสำคัญรายการใช้จ่าย รายการลงทุนต่าง ๆ ของงบประมาณที่เทศบาลจะนำไปใช้ โดยมีเวทีให้ประชาชนมาถกเถียงถึงความสำคัญของการใช้จ่ายและการลงทุนในโครงการสาธารณะ และการบริการต่าง ๆ ที่น่าสนใจคือว่าประชาชนผู้ยากจน ซึ่งเป็นชนส่วนใหญ่ของบราซิล ต่างมีโอกาสได้เข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางงบประมาณดังกล่าว ต่อมารูปแบบ PB นี้ ได้ถูกนำไปใช้ในที่อื่นด้วย เช่น ที่เมืองซานโต อังเดร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเขตอุตสาหกรรมของเมืองเซาเปาโล เป็นต้น

ระบบการบริหารงบประมาณแบบการมีส่วนร่วม มีโครงสร้างที่สำคัญประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวกับการจัดการทางงบประมาณของเทศบาล เช่น สำนักงานวางแผนงบประมาณ (GAPLAN) สำนักงานประสานสัมพันธ์กับชุมชน (CRC) เป็นต้น องค์การชุมชนในระดับภูมิภาค และสภา Participatory Budgeting Council - COP สมัชชา เวทีประชุมต่าง ๆ ที่เป็นพื้นที่สำหรับการแลกเปลี่ยนต่อรองระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของเทศบาล และองค์การชุมชน เป้าหมายสำคัญของ PB คือ การส่งเสริมพลวัตและตั้งกลไกการจัดการทรัพยากรสาธารณะโดยผ่านการตัดสินใจแบบการมีส่วนร่วมในเรื่องการกำหนดงบประมาณ รวมตลอดถึงกลไกความรับผิดชอบของรัฐบาลในการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ หัวใจสำคัญของ PB คือ การจัดเวทีการประชุมตามภาคต่าง ๆ ผู้เข้าร่วมประชุม และสภา COP การจัดเวทีประชุมตามภาค มีขึ้นเป็นประจำทุกปี ๆ ละ 2 ครั้ง เพื่อกำหนดความต้องการของชุมชนต่าง ๆ จัดลำดับความสำคัญ ความต้องการ ตามกรอบเรื่องที่กำหนดไว้ เช่น (1) การสื่อสารและคมนาคม (2) การศึกษา สันทนาการ วัฒนธรรม (3) สุขภาพอนามัย และสวัสดิการ (4) การพัฒนาทางเศรษฐกิจและภาษี (5) การพัฒนาเมือง เป็นต้น และเพื่อเลือกตัวแทนเข้าร่วมประชุม COP และเพื่อประเมินการทำงานที่ผ่านมายของเทศบาล ผู้แทนที่ได้รับเลือก

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

ยังต้องทำหน้าที่ติดตามการทำงานของเทศบาลในการนำงบประมาณไปใช้อีกด้วย

PB เป็นรูปแบบที่ถือเป็นความสำเร็จของประชาธิปไตยในท้องถิ่น เป็นความภาคภูมิใจของชาวเมืองปอร์โต อัลเลเกร ที่แสดงถึงความร่วมมือกันในสัญญาประชาคมระหว่างประชาชน องค์กรชุมชน และฝ่ายรัฐ คือ เทศบาล นับได้ว่าเป็นรูปแบบของการจัดสรรอำนาจทางการเมือง ด้วยการผ่านกระบวนการถกเถียงเรียนรู้ การต่อรอง การประนีประนอม เพื่อบรรลุถึงซึ่งการตัดสินใจร่วมกัน

4) สภาประชาธิปไตยชุมชน

จากตัวอย่างกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นว่า ทุกประเทศให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสมาชิกในท้องถิ่นของตน ในการบริหารงาน การกำหนดแผนงานโครงการ การกำหนดงบประมาณ และรวมถึงการติดตาม ประเมินผลการทำงาน ที่ผู้เขียนเห็นว่า เป็นแนวทางการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการดูแลท้องถิ่น ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้บริบทของสังคมไทยได้ โดยผู้เขียนเสนอว่า ในการประยุกต์กับบริบทชุมชนไทย ควรมืองค์การที่ทำหน้าที่เฉพาะในการเปิดพื้นที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน คู่ขนานไปกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รูปแบบถูกออกแบบมาเพื่อเป็นกลไกในการทำงานบริหารปกครองดูแลท้องถิ่นมากกว่า ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนขอเสนอ สภาประชาธิปไตยชุมชน ทำหน้าที่หลักในการสนับสนุนช่วยเหลือการขับเคลื่อนขบวนการประชาสังคมในชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ขบวนการประชาสังคมพัฒนาไปด้วยความเข้มแข็ง ขอใช้คำว่า “ชุมชน” ด้วยเหตุว่า “ตำบล” เป็นการตีกรอบพื้นที่ตามเขตพื้นที่ปกครอง ที่กำหนดตามจำนวนประชากร แต่เนื่องจากสภาประชาธิปไตยชุมชน จะทำงานได้ผลจำเป็นต้องยึดโยงพื้นที่กับความเป็นชุมชน ที่มีวิวัฒนาการ ความผูกพันของคนในพื้นที่ มีทุนทางสังคมเป็นฐานความสัมพันธ์ที่พึ่งพาช่วยเหลือ

กัน และการมีส่วนร่วมของผู้คนในชุมชนที่พัฒนาสืบเนื่องมานาน ผู้เขียนขอเสนอแนวคิดและหลักการของสภาประชาธิปไตยชุมชน (สพช.) ควรประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ

4.1) ในเรื่องพื้นที่ ขอบเขตพื้นที่การทำงาน การจัดการ ยึดโยงกับพื้นที่ความเป็นชุมชนที่มีวิวัฒนาการมาอย่างน้อยในช่วงอายุคนรุ่นหนึ่งนั้นแล้ว อาจเป็นชุมชนเดียว หรือหลายชุมชน (การแบ่งพื้นที่ตามแนวนี้ ต้องให้ชุมชนเป็นผู้กำหนดเอง) ในกรณีชุมชนใหม่ที่มีอายุในช่วงระยะ 10 -20 ปี ต้องเพิ่มเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ชุมชนที่มีอายุมาก เงื่อนไขอาจน้อย ขณะที่ชุมชนที่มีอายุน้อย เงื่อนไขควรมีมากขึ้น ด้วยเหตุว่าความเข้มข้นของทุนทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการมีส่วนร่วมของผู้คนในชุมชน ในชุมชนที่มีอายุมาก ทุนทางสังคมมีมาก ความจำเป็นของการมีเงื่อนไขน้อย ในขณะที่ชุมชนที่มีอายุน้อย ทุนทางสังคมมีน้อย อาจจำเป็นต้องมีเงื่อนไขเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน

ดังนั้น จะเห็นว่า ในการยึดขอบเขตพื้นที่ของชุมชน ผู้เขียนยึดโยงความเป็นชุมชน มากกว่าพื้นที่หมู่บ้านตามเขตปกครอง ซึ่งหมายความว่า ในชุมชนหนึ่ง อาจมีหลายหมู่บ้าน หรือหมู่บ้านเดียวก็ได้เช่นกัน และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์กับพื้นที่ของอบต. ในหนึ่ง อบต. อาจมีหลายชุมชน/หลาย สพช. หรือ มีชุมชน/สพช.เดียวก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเป็นชุมชนที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ อบต. นั้น ๆ ข้อดีของการยึดพื้นที่ชุมชน คือ ชุมชนมีทุนทางสังคมที่เป็นฐานสำคัญของการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน แต่จะมีข้อยุ่งยากได้ในเรื่องของการประสานงานกับ อบต. ในกรณีที่พื้นที่ อบต. นั้น มีชุมชนหลายชุมชน หรือการแบ่งพื้นที่ อบต. ได้แบ่งความเป็นชุมชนออกจากกัน

4.2) ในเรื่องคน สภาประชาธิปไตยชุมชน (สพช.) ต้องเป็นอิสระจากอำเภอ ภูมิภาค และรัฐส่วนกลาง นัยนี้ หมายความว่า ในการบริหารจัดการ สพช.

ต้องรับผิดชอบ (accountability) ต่อชุมชน และชุมชนมีอำนาจในการถอดถอนเพิกถอน ผู้ปฏิบัติงานของ สปช. ออกจากตำแหน่ง

4.3) ในเรื่องทุน ในการจัดทำโครงการ สปช. ควรตระหนักถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลัก เพิ่มเติมส่วนที่รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ข้อพิเศษของทุนทางสังคม คือยังมีโอกาสใช้ทุนทางสังคมมาก ทุนยิ่งเพิ่มมากขึ้น คือ ยิ่งช่วยเหลือกันมาก ความพึ่งพามีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว การพึ่งพาตนเองของชุมชนมากเท่าไร ชุมชนจะมีความเข้มแข็ง มีความภาคภูมิใจ ในการยืนด้วยขาตนเองมากเท่านั้น ทั้งนี้ การพัฒนาควรเป็นไปตามแนวทาง “เศรษฐกิจพอเพียง”

การรับงบประมาณแผ่นดินของ สปช. อาจมีทางเลือก ต่างๆ ได้ เช่น

(1) กำหนดเป็นข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนให้ สปช. ข้อดี คือ สปช. มีความชัดเจนในเรื่องงบประมาณ ข้อเสีย คือ การจัดสรรงบประมาณผ่าน อบต. อาจถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมือง ในการมีอิทธิพลต่อชุมชนได้

(2) กำหนดเป็นข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จัดสรรงบประมาณเป็นสัดส่วนให้ สปช. ข้อดี คือ สปช. มีความชัดเจนในเรื่องงบประมาณ ข้อเสีย คือ การจัดสรรงบประมาณผ่าน อบจ. อาจถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการมีอิทธิพลต่อชุมชนได้ ข้อที่แตกต่างจาก อบต. คือ ความสัมพันธ์ หรืออิทธิพลที่จะมีต่อชุมชน จะมีระยะห่างกว่า

(3) กำหนดให้หน่วยงานรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับชุมชน และมีลักษณะงานคล้ายกับแนวคิดสภาประชาธิปไตยชุมชน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) ทำหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ ให้ สปช. ซึ่งจะทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ สป. ในการนี้

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

4.4) ในเรื่องวัฒนธรรมองค์กร สปช. ควรยึดหลักประชาธิปไตย จริยธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของชุมชน และอยู่บนฐานของ วัฒนธรรมชุมชน ด้วยคำนิยามว่า สปช. นั้นเป็นของชุมชน อยู่ในความรับผิดชอบ ของชุมชน มิใช่ของใครคนใดคนหนึ่ง หรือของคณะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

สปช. มีหน้าที่หลัก คือ เป็นกลไกสร้างเวทีหรือพื้นที่เพื่อการถกเถียง เรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ เป็นเวทีที่มุ่งเพื่อหาข้อเสนอนำไปสู่การกำหนดนโยบาย ข้อบัญญัติทางงบประมาณ และข้อบัญญัติต่างๆ ที่ใช้บังคับในชุมชน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเป็นเวทีหรือพื้นที่ที่เปิดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างจริงจัง ในการจัดเวที ถกเถียงแลกเปลี่ยน ในชั้นต่ำ ทุก สปช. ควรมีเวทีสองระดับ คือ เวทีในชุมชน และเวทีนอกชุมชน หรือเวทีระหว่าง สปช. ทุกเวทีควรเป็นไปในลักษณะ กระบวนการประชาธิปไตยแบบถกเถียงเรียนรู้แบบสังขกรรม^{๑๐} เป็นเวทีที่มีระบบ กระบวนการถกเถียงเรียนรู้ ที่เปิดให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด เพื่อ มิให้ผู้เข้าร่วมประชุมไม่กี่คนเป็นผู้แสดงความคิดเห็น ครองอำนาจอธิปไตยที่ประชุม รูปแบบ เช่น การสัมมนาโต๊ะกลม การประชุมกลุ่มย่อย เป็นต้น ที่มีการเตรียม ประเด็น เนื้อหา วาระชัดเจน มีการกำหนดในปฏิทินประจำปี ทุก 6 เดือน ที่ใช้ ช่วงเวลาอย่างน้อย 3-5 วัน เพื่อแลกเปลี่ยนประเด็นต่างๆ อย่างทั่วถึงและ

^{๑๐} สังขกรรม สะท้อนถึงภูมิปัญญาในการจัดองค์การของสงฆ์ คือ หลักของการเห็นพ้องกัน เป็น เอกฉันทน์ เป็นข้อบังคับ ถ้าหากมีผู้ที่ใดไม่เห็นด้วยเพียงหนึ่งเสียง ก็จะต้องมีการถกเถียงกันใน รายละเอียด ผู้ที่ไม่เห็นด้วยจะต้องให้ความเห็นชอบด้วยกับการตัดสินใจของเสียงส่วนใหญ่ ถ้า หากผู้นั้นยังไม่เห็นคล้อยตาม ก็ต้องทำความเข้าใจกันใหม่ จะไม่มีประเด็นใดที่มาลบล้างความ เห็นของเสียงส่วนน้อย ซึ่งที่สุดแล้ว ข้อเท็จจริงและเหตุผลจะได้รับการยอมรับ แนวทางนี้จะ ทำให้ทุกคนมีโอกาสเข้าใจเหตุผลและความจริง โดยไม่มีการบีบบังคับแม้แต่พลังของเสียง ส่วนใหญ่ก็ตาม, ใน ชัมดอง รินไปเซ, *จิตสำนักใหม่แห่งเอเชีย : ศักดิ์จากพุทธ ของจ้อใหม่ และนิเวศ*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2547), น.45

ลัดดาวัลย์ ดันตวิทยาพิทักษ์

จริงจัง และทำให้เป็นประเพณีปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยผู้เข้าร่วมในเวทีระดับนอกชุมชน ควรมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนไป ให้สมาชิกในชุมชนสามารถผลัดกันมีส่วนร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างทั่วถึงกันทุกคน นอกจากนี้ ในการจัดเวทีแต่ละครั้ง ควรมีการส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน เช่น การศึกษาดูงานในชุมชนอื่น ๆ หรือการพบปะแลกเปลี่ยนกับผู้นำจากชุมชนอื่น ๆ ที่อยู่ห่างไกลออกไป เป็นต้น

สภาประชาธิปไตยชุมชน ยังพึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการรองรับการทำงานของขบวนการประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง และเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ระดับชุมชนให้มีพลวัตต่อเนื่อง และเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยชุมชน พัฒนาสำนักทางการเมืองตลอดจนเป็นพื้นที่ฝึกฝนปฏิบัติการทางการเมืองของประชาชน สร้างผู้นำทางการเมืองในระดับชุมชน" การจัดตั้งสภาประชาธิปไตยชุมชน ควรมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2550 โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 287 เพื่อให้ความสำคัญกับการกำหนดให้มีพื้นที่ที่เป็นเวทีการแลกเปลี่ยนทางการเมืองที่สม่ำเสมอ¹² และให้ข้อเสนอจากการประชุมแลกเปลี่ยนมีผลในทางปฏิบัติเป็นจริง

การจัดตั้งสภาประชาธิปไตยชุมชน (สพช.) ควรมีแนวคิด ดังนี้

-
- ¹¹ การกิจของ สพช. ต่างจาก อบต. ที่งานของ สพช. เน้นการส่งเสริมการเรียนรู้ประชาธิปไตยชุมชน หรือการเมืองภาคประชาชน โดยใช้กระบวนการประชาธิปไตยแบบถกเถียงเรียนรู้ (deliberative democracy)
 - ¹² ที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชน แตกต่างจากที่ประชุมประจำเดือนของหมู่บ้าน เพราะเป็นการประชุมที่ใช้หลักการการถกเถียงเรียนรู้ (deliberative discussion) ที่มีหลักการสำคัญ เช่น การมีส่วนร่วมในการประชุมอย่างเสมอภาค การแสดงออกอย่างเสรี การรับฟัง การยอมรับ ความแตกต่างทางความคิด การใช้เหตุผลในการพิจารณาตัดสินใจ การยึดหลักฉันทามติ (consensus) เป็นต้น

ปีที่ 39 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2551

(1) มีพื้นที่การทำงานชัดเจนที่เป็นขอบเขตพื้นที่ของชุมชน¹³ และควรเป็นชุมชนที่มีขนาดไม่ใหญ่ หรือ เล็กเกินไปนัก เช่น เป็นชุมชนขนาดที่มีครัวเรือน 100-200 ครัวเรือน เป็นต้น เพื่อให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสเข้าร่วม

(2) มีหลักการและสาระสำคัญที่ระบุถึงการทำงานที่เป็นอิสระ มุ่งประโยชน์สุขของชุมชน มีการทำงานที่เป็นกลางทางการเมือง คือ เป็นการดำเนินงานที่ไม่สนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือนักการเมืองคนใดคนหนึ่ง หรือเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

(3) เวทีแลกเปลี่ยนที่อยู่บนฐานของจิตวิญญาณธรรมาธิปไตย คือ มีธรรมเป็นที่ตั้ง สมาชิกที่เข้าร่วมมีเสรีภาพ และความเสมอภาคในการแสดงออกอย่างเต็มที่

(4) วัฒนธรรมการแลกเปลี่ยน เป็นการรับฟัง-ไตร่ตรอง-แสดงออก (deliberative discussion) โดยอาศัยรูปแบบสังฆกรรมในการหาข้อสรุปของที่ประชุมเป็นหลัก

(5) การประชุมเป็นไปตามหลักคำสอนในอภิธานิธรรม คือ หลักการประชุมเป็นเบื้องต้น หลักความพร้อมเพรียงกันประชุม หลักความพร้อมเพรียงกันเล็กประชุม หลักความพร้อมเพรียงกันกระทำกิจที่พึงทำ

(6) มีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ซึ่งอาจเรียกว่า ผู้ประสานงานสภาประชาธิปไตยชุมชน (ป.สพช.)¹⁴ โดยเป็นงานที่ไม่มี

¹³ ชุมชน คือ พื้นที่ที่กลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งได้อยู่อาศัยนับถือเป็นเครือญาติ พี่น้องกัน พึ่งพาติดต่อกันมาเป็นเวลานาน จนก่อร่างสร้างฐานเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ การปฏิบัติต่อกันและกัน จนเป็นจารีต ประเพณี มีคุณค่า ค่านิยม ที่ถือปฏิบัติร่วมกัน

¹⁴ ป.สพช. ต่างจาก ส.อบต. คือ ป.สพช. จะเป็นงานอาสาสมัครที่มีระบบการทำงานชัดเจน สมาชิกทุกคนในชุมชน จะมีโอกาสหมุนเวียนมาทำงานเป็น ป.สพช. เป็นโอกาสที่จะได้พัฒนาเรียนรู้ประชาธิปไตยและการเมืองภาคประชาชน

คำตอบแทน และมีวาระชัดเจนที่ไม่ยาวนานเกินไปนัก เช่น 1-2 ปี เป็นต้น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสมาชิกในชุมชน ที่เปิดโอกาสให้ทุกคนได้มีส่วนร่วมมากที่สุด

(7) มีโครงสร้างและระบบการทำงานแนวราบ เน้นความเป็นทีมงาน

(8) ได้รับสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนตามจำนวนประชากร ที่มีพื้นที่ครอบคลุมอยู่ และในสัดส่วนที่เพียงพอแก่การจัดกิจกรรมเท่าที่จำเป็น (พึงทรัพยากรในชุมชนเป็นหลัก งบประมาณเป็นส่วนเสริม)

(9) ผลที่ได้จากการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชน จะถูกนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นลายลักษณ์อักษร โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องตอบสนอง (accountability) ต่อเรื่องที่ สปช. นำเสนอ เป็นลายลักษณ์อักษรในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

กรณีตัวอย่างการจัดตั้งสภาประชาธิปไตยชุมชน

สภาประชาธิปไตยชุมชน (สปช.) เป็นรูปแบบการรวมตัวของบุคคลที่มีความยึดหยุ่น มีพลวัตที่พร้อมปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงที่มุ่งเพื่อประโยชน์สุขของชุมชนโดยรวม มีขนาดที่เหมาะสมกับการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงของสมาชิก มีจิตวิญญาณของธรรมาธิปไตย มีธรรมเป็นที่ตั้ง มีวัฒนธรรมองค์การที่การรับฟังความเห็นของสมาชิกตามรูปแบบสังฆกรรม ชุมชนหนึ่ง จึงอาจประกอบด้วยหมู่บ้าน (ตามเขตพื้นที่การปกครอง) หลายหมู่บ้านก็ได้

โครงสร้างของ สปช. มีความสัมพันธ์กันเป็นแนวราบ เน้นการทำงานเป็นทีมงาน โดยอาจมีผู้ประสานงานหนึ่งคน จากการเลือกกันเองของสมาชิก สปช. ที่ประกอบด้วย ผู้ประสานงาน สปช. หมู่บ้าน (ป.สปช.) ที่มาจากการเลือกตั้งของชาวบ้านในหมู่บ้าน แห่งละ 1 คน ในที่นี้ มี 10 หมู่บ้าน จึงมี ป.สปช. 10 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี (ในวาระเริ่มแรก จะมีกึ่งหนึ่ง คือ 5 คน

ดำรงตำแหน่ง 2 ปี โดยกำหนดให้ อีก 5 คน จับฉลากออกจากตำแหน่ง เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการทำงาน) และจะกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อสมาชิกทุกคนในชุมชนได้ทำหน้าที่เป็น ป.สพข. แล้ว สพข. มีหน้าที่หลักในการจัดเวทีประชุม โดยในการประชุม อาจมีการถ่ายทอดสดออกอากาศทางวิทยุชุมชนด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจรูปแบบของ สพข. ในการอธิบายรูปแบบ สพข. ต่อไป จะสมมติว่า พื้นที่ที่ทำงานของ สพข. อยู่ในชุมชนหนึ่งที่ประกอบด้วยหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน (อบต. หนึ่ง อาจมี สพข. หนึ่งแห่ง หรือหลายแห่งก็ได้) แต่ละหมู่บ้านมีประชากร 1,000 คน งบประมาณแผ่นดินอาจสนับสนุนจำนวนเงิน $1,000 \times 10 \times 100$ บาท = 1,000,000 บาท เป็นต้น โดยในระยะเริ่มต้น รัฐควรลงทุนงบประมาณเบื้องต้นให้ สพข. เช่น การจัดทำวิทยุชุมชน ระบบการสื่อสาร คอมพิวเตอร์ พร้อมระบบสารสนเทศ สถานที่ประชุม เป็นต้น ในการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี มิให้ใช้จ่ายในรายการที่เป็นงานซ้ำซ้อนกับ อบต. หรือเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โดยกำหนดสัดส่วนการใช้จ่าย ให้เป็นการใช้จ่ายเพื่อการประชุมของสภาประชาธิปไตยชุมชน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ประชาธิปไตยของชุมชน 70% และการบริหารจัดการ การประสานงาน 30% ในกรณีที่ใช้จ่ายงบประมาณในปีนั้นไม่หมด เช่น ใช้จ่ายไปเพียง 80% ของงบที่ได้รับ งบประมาณที่จะได้รับในปีงบประมาณต่อไป จะได้รับเพียง 80% เพื่อสมทบรวมกับงบ ที่เหลือ 20% เป็นต้น

สพข. มีหน้าที่ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชน ในระดับหมู่บ้านเป็นประจำทุกเดือน โดยมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนในหมู่บ้านเป็นสมาชิกของสภาประชาธิปไตยชุมชนที่มีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุม มีวาระการประชุม

ที่ควรมีการแลกเปลี่ยนกัน อาทิ

- ความเป็นไปทางการเมืองของหมู่บ้าน ของชุมชน ของจังหวัด ของประเทศ
- การดำเนินงานของกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ชุมชน
- ผลการประชุมและการดำเนินงานตามผลการประชุมทุกระดับในครั้งที่ผ่านมา
- ฯลฯ

การจัดประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนในระดับหมู่บ้าน เพื่อให้เป็นการประชุมที่สมาชิกทุกคนสามารถมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง เท่าเทียม ควรแบ่งการประชุมเป็นกลุ่มย่อย ๆ หรือ จัดประชุมตามคุ้มต่าง ๆ ตัวอย่าง ในหมู่บ้านที่มีประชาชน 1,000 คน แบ่งพื้นที่เป็น 10 คุ้ม มีประชาชนคุ้มละ 100 คน ป.ส.ปช. จัดให้แต่ละคุ้มประชุมกันเอง และส่งตัวแทนมาร่วมประชุมระดับหมู่บ้าน เพื่อหาข้อสรุปร่วมไปนำเสนอในสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชนต่อไป โดยผู้แทนคุ้ม อาจเป็นผู้แทนของหมู่บ้านไปประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนด้วยก็ได้

2. จัดให้มีการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชน ประกอบด้วย ป.ส.ปช. 10 คน และชาวบ้านจากหมู่บ้านแห่งละ 10 คน (เพื่อให้ชาวบ้านในแต่ละหมู่บ้านมีส่วนร่วมมากที่สุด ผู้มาเข้าร่วมประชุมควรมาจากการเลือกสรรของที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับหมู่บ้าน ที่เลือกจากผู้ที่ไม่เคยไปร่วมประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชนมาก่อน) โดยมีการประชุม ทุก 6 เดือน มีวาระการประชุม ที่ควรมีการแลกเปลี่ยนกัน อาทิ

- ความเป็นไปทางการเมืองของชุมชน ของจังหวัด ของประเทศ
- การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหมู่บ้าน / ชุมชน

- ผลการประชุมและการดำเนินงานตามผลการประชุมทุกระดับในครั้งที่ผ่านมา
- ฯลฯ

3. จัดให้มีการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับอำเภอ ประกอบด้วย ป.สพข. 2 คน และชาวบ้าน 2 คน ที่ได้รับเลือกจากสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชน (เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมมากที่สุด ผู้มาเข้าร่วมประชุมควรมาจากการเลือกสรรของที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชน ที่เลือกจากผู้ที่ไม่เคยไปร่วมประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับอำเภอมาก่อน) โดยมีการประชุม ทุก 6 เดือน

4. จัดให้มีการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับจังหวัด ประกอบด้วย ป.สพข. 2 คน และชาวบ้าน 2 คน ที่ได้รับเลือกจากสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับอำเภอ (เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมมากที่สุด ผู้มาเข้าร่วมประชุมควรมาจากการเลือกสรรของที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับอำเภอ ที่เลือกจากผู้ที่ไม่เคยไปร่วมประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับจังหวัดมาก่อน) โดยมีการประชุม ทุก 6 เดือน

5. จัดให้มีการประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับภูมิภาค ประกอบด้วย ป.สพข. 2 คน และชาวบ้าน 2 คน ที่ได้รับเลือกจากสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับจังหวัด (เพื่อให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมมากที่สุด ผู้มาเข้าร่วมประชุม ควรมาจากการเลือกสรรของที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับจังหวัด ที่เลือกจากผู้ที่ไม่เคยไปร่วมประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับภูมิภาคมาก่อน) โดยมีการประชุม ทุก 6 เดือน

6. จัดให้มีการศึกษาดูงานนอกสถานที่ นอกเขตชุมชน และจังหวัด

7. จัดให้มีค่ายผู้นำประชาธิปไตย เป็นประจำทุกปี เพื่อเป็นพื้นที่แลกเปลี่ยนกับ ป.สพข. หรือ สพข., จากชุมชนอื่น ๆ

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์

8. จัดทำรายงานการประชุมของสภาประชาธิปไตยชุมชนทุกระดับ รวมทั้งรายงานการเงิน การตรวจสอบทางการเงิน เพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชน ต่อ อบต. อบจ. (แล้วแต่กรณี) และเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สป.) (โดยให้รัฐธรรมนูญเพิ่มภารกิจ การเมืองภาคประชาชนให้ สป.) เพื่อให้ สป. รวบรวมนำเสนอต่อรัฐบาล โดยให้ สป. ทำหน้าที่ติดตามผลจากรัฐบาล เพื่อนำส่งรายงานผลกลับมาที่สภาประชาธิปไตยชุมชนตามระดับต่อไป

9. อื่น ๆ ตามที่ประชุมของสภาประชาธิปไตยชุมชนกำหนด โดยสภาประชาธิปไตยชุมชนควรกำหนดกิจกรรม โครงการที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานของ อบจ. อบต. ผู้ใหญ่บ้าน หรือส่วนงานอื่นที่มีภารกิจรับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว และต้องเป็นกิจกรรมที่ส่งเสริมการรวมกลุ่ม หรือมีกลุ่มคนอย่างน้อย 20 คนขึ้นไป รับผิดชอบร่วมกัน และต้องไม่เป็นไปในลักษณะการให้เงินกู้ใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงทุน หรือการให้ปัจเจกผู้ก็ตาม

ตัวอย่าง ตารางประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนประจำปี

สภา	วท	กท	วีก	เนบ	พค	มิม	กค	งค	กย	ตค	พย	ธค
สภา ประชาธิปไตย ชุมชน												
ระดับชุมชน	→ ปี ๑๓						→ ปี ๑๓					
ระดับอำเภอ				→ ปี ๑๓						→ ปี ๑๓		
ระดับจังหวัด	→ ปี ๑๓						→ ปี ๑๓					
ระดับภูมิภาค				→ ปี ๑๓						→ ปี ๑๓		

การประชุมของสภาประชาธิปไตยชุมชนมีพลวัตสูง หากพิจารณาตามตัวอย่างตารางประชุมประจำปีของสภาประชาธิปไตยชุมชนแต่ละระดับข้างต้น อาจเห็นได้ว่า การกำหนดตารางประชุมสามารถคำนึงถึงประโยชน์ที่จะได้ หากยึดโยงกับช่วงเวลาการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย การประชุมรุ่น ก อาจเป็นการประชุมที่รวบรวมความเห็นที่สามารถมีผลต่อเนื่องถึงการวางแผนงบประมาณประจำปีของแต่ละส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ขณะที่การประชุมรุ่น ข. เป็นการประชุมที่มีน้ำหนักเน้นไปทางการติดตามผล และมีข้อเสนอแนะสำหรับรอบปีงบประมาณถัดไป

สปช. โดย ป.สปช. ต้องทำงานโดยรับผิดชอบ (accountable) ต่อหมู่บ้าน ชุมชน ที่ตนทำงานอยู่ โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน แต่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการทำงานตามลักษณะงาน เช่น ค่าจัดทำรายงาน ค่าจัดทำบัญชี ค่าจัดทำรายงานการตรวจสอบการเงิน ค่าเดินทาง ค่าประสานงานค่าเบี้ยผู้จัดประชุม ค่าจัดประชุม (อาทิ สถานที่ เอกสาร อาหาร เครื่องดื่ม ค่าเดินทาง-ที่พักผู้เข้าร่วมประชุม ฯลฯ) เป็นต้น สปช. ต้องจัดทำรายงานการประชุมส่งให้ อบต. อบจ. (แล้วแต่กรณี) ภายหลังจากประชุมสภาประชาธิปไตยชุมชนระดับชุมชน ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด ระดับภูมิภาคทุกครั้ง และส่งให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะผู้ติดตามดูแล และให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ สปช. ร้องขอเท่าที่จำเป็น

ในฐานะที่ สปช. เป็นผู้ทำหน้าที่รวบรวมความเห็นของชุมชน อบต. อบจ. รัฐบาล ต้องรับฟังผลการประชุมของสภาประชาธิปไตยชุมชน เสมือนเป็นนโยบายที่พียงนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดโครงการต่างๆ โดย สปช. มีหน้าที่ติดตามผลจาก อบจ. และ อบต. ขณะที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ติดตามผลจากรัฐบาล และรายงานให้ สปช. และสภาประชาธิปไตยชุมชน ได้รับทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในวาระเริ่มแรก อาจมอบให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับชุมชนกำหนดขอบเขตพื้นที่ชุมชน ตามธรรมชาติที่เป็นจริงของความเป็นชุมชน จัดประชุมชาวบ้านในหมู่บ้านเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนารมณ์ แนวคิดสภาประชาธิปไตยชุมชน และคัดเลือก ป.สพช. จากผู้อาสาทำงานในแต่ละหมู่บ้าน และรวบรวมชุมชนที่มีความพร้อมเพื่อของบประมาณประจำปีจากงบประมาณแผ่นดิน