

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางแก้ไข

Problems with the Participation of the Public in Monitoring Local Governments and Solutions

ดร.ศักดิ์ชัย ดีละม้าย*

บทคัดย่อ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ได้บัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติ ซึ่งต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักตามมาตรา 282 วรรค 2 รวมถึงการวางหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดการ การเงิน และการคลัง ถือได้ว่าเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเป็นการปกครองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งมาจากเหตุผลที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวคือ เป็นหลักปกครองที่ยึดหลักสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย

นั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองแบบกระจายอำนาจซึ่งเป็นการปกครองที่เป็นหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้สิทธิรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางแก้ไขครั้งนี้ จะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน โดยในหน่วยงานภาครัฐจะเน้นให้ทราบถึงรูปแบบวิธีการกำกับดูแล และตรวจสอบ รวมถึงระเบียบกฎหมาย ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการศึกษาถึงรูปแบบ และวิธีการในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนไปปัจจุบัน

*นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต,นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ), นิติศาสตรบัณฑิต, ศิลปศาสตรบัณฑิต (การปกครอง), ศิลปศาสตรบัณฑิต (ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ), บริหารธุรกิจบัณฑิต (การประกันภัย), เนติบัณฑิตไทย

ผู้วิจัยพบว่า การบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน ควรจัดทำคู่มือและหลักสูตรการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น ควรส่งเสริมใช้สื่อต่างๆ เพื่อเข้าถึงประชาชน และควรให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงานโดยมีตัวชี้วัดผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน, การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

Under the Constitution of the Kingdom of Thailand , provided the control and inspection of Local Government and having the central standard in order to perform and also have the mechanism of inspection mainly by the population under section 282 paragraph 2, included the principle of Decentralization to Local Government and also determined the Policy, Management, Financial. It deemed that as well as the democratic way of the governing policy, people are the part of the democracy as we learn the Democracy means the government of the people, by the people and for the people. Democracy is the highest ways of government which the people have freedom liberty and equality in the right of control and participate by the people.

As from the research on the problem of the people's participation in the Check and balances of the local administration and the ways to amend all processes and control of local administration by the State and the people. The local government will be checked and balance concerning the laws, obstacles and proposals to solve the problems, all these are under people's cares. This study will concentrate on the format and participation of the people.

The researcher found that Local Administration should be established the Strategy Planning to support the participation of the population in local activities, The local government should be participate with the local community to make the support planning of people participation, Should provide the budgetary to support the people participation of each localities, should made the manual to inspect of local administration, should be provided any media for local people and local people can inspect the local administration by indication and evaluation of local administration.

Keyword: problems with the participation of public, monitoring local government

บทนำ

หลักของการปกครองท้องถิ่นของตนเอง คือ การให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งการกำหนดทิศทางการพัฒนาของท้องถิ่น

แต่ละท้องถิ่นเอง โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้าไปควบคุมหรือเกี่ยวข้องน้อยที่สุดตราบเท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local self-government) อันเป็นลักษณะพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งแนวการพัฒนาสอดคล้องกับสภาพความเป็นไป ความต้องการ รวมทั้งปัญหาของแต่ละท้องถิ่นให้มากที่สุด เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงสิทธิของตนเองและความรับผิดชอบในท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะใช้หลักการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นไปได้ยากที่ประชาชนทุกคนจะทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปกติแล้วรูปแบบที่พบเห็นโดยทั่วไปคือ มีการเลือกตั้งตัวแทนหรือผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น แต่ละฝ่ายจะมีอำนาจ และหน้าที่รวมทั้งกระบวนการในการควบคุมทั้งจากส่วนกลางจากภายในองค์กรเดียวกัน และจากภาคสังคมหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีทั้งที่ตราไว้เป็นข้อบัญญัติ หรือตัวบทกฎหมายที่ต้องปฏิบัติหรือดำเนินการตามนั้นอย่างชัดเจน และอาจมีทั้งที่เป็นประเพณีปฏิบัติจนเป็นที่ยอมรับกันในกลุ่มชนท้องถิ่นโดยเฉพาะการก่อตัวของประชาธิปไตยตะวันตกนั้น นอกจากการเน้นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นพื้นฐานหลักแล้ว ยังตระหนักถึงความสำคัญในการสร้างกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) ซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจฝ่ายต่างๆ จนในเวลาต่อมาเป็นที่รู้จักกันดีและเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) ทั้งนี้เพราะมีบทเรียนในประวัติศาสตร์การปกครองของ

ประเทศต่างๆ ว่า ถ้าปล่อยให้อำนาจอยู่ในมือของบุคคลคนเดียวหรือสถาบันเดียวอาจนำไปสู่การปกครองที่ฉ้อฉล หรือชั่วร้ายหรือกระทำทุกอย่างเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน โดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ดังที่ Lord Acton รัฐบุรุษชาวอังกฤษได้กล่าวถึงคติพจน์ที่มักจะถูกเอ่ยอ้างอยู่เสมอว่าอำนาจทำให้ฉ้อฉล ยิ่งมีอำนาจมากยิ่งมีความฉ้อฉลมาก (Power corrupts, absolute power corrupts absolutely)

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวทางแก้ไขครั้งนี้ ได้บัญญัติการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติ ซึ่งต้องจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก ตามมาตรา 282 วรรค 2 จะครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานภาครัฐและประชาชน โดยในหน่วยงานภาครัฐจะเน้นให้ทราบถึงรูปแบบวิธีการกำกับดูแลและตรวจสอบ รวมถึงระเบียบกฎหมาย ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและในประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นการศึกษาถึงรูปแบบ และวิธีการในการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบันที่อยู่อาศัย แนวคิดกลุ่มประชาคมในลักษณะต่างๆ ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางการพัฒนาโดยเน้นแนวคิดประชาคมและชุมชน รวมทั้งการตรวจสอบและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และพ.ร.บ.

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยพบว่า กลไกการตรวจสอบการบริหารการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก (1) การบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่น เพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (2) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (3) ควรจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชน (4) ควรจัดทำคู่มือและหลักสูตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น (5) ควรส่งเสริมการใช้สื่อต่างๆ เพื่อเข้าถึงประชาชน (6) ควรให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารงาน โดยมีตัวชี้วัดผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งมาจากเหตุผลที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ กล่าวคือ เป็นหลักปกครองที่ยึดหลักสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง ในรูปแบบการปกครองแบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองแบบกระจายอำนาจซึ่งเป็นการปกครองที่เป็นหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้สิทธิรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

ในการใช้สิทธิของประชาชนนั้น สามารถใช้สิทธิได้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมของการปกครองประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ อาจใช้สิทธิทางอำนาจอธิปไตยทางตรง โดยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในการร่างกฎหมาย หรือการใช้สิทธิอำนาจอธิปไตยทางอ้อมโดยใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนไปบริหารประเทศ การใช้สิทธิทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนดังกล่าว บางครั้งไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้

1. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

ตามทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น ได้มีนักวิชาการทางกฎหมาย ให้ความหมายของอำนาจอธิปไตยดังนี้

“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือ ต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน (วิชญ์ เครื่องงาม, 2521 : 145)

“อำนาจอธิปไตย” หมายถึง อำนาจอสูงสุดไม่ว่าในทางการเมือง การปกครอง หรือในทางใดก็ตาม อำนาจอธิปไตยในทางกฎหมายมหาชน ถือเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ก็มิมีปัญหาขึ้นมาว่าแล้วใครจะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือ อำนาจอธิปไตยเป็นของใคร

ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ ได้กล่าวว่าในรัฐทุกรัฐจะต้องมีอำนาจอปกครองบังคับบัญชาให้ประชาชนทุกๆ คน ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใช้อำนาจซึ่งอาจเป็นประมุขของรัฐ ประชาชน หรือผู้ทำการปฏิวัติ หรือรัฐประหาร ทั้งนี้เพื่อให้

เกิดความมั่นคง และความสงบเรียบร้อยขึ้นในรัฐนั้นๆ เป็นอำนาจที่มีอยู่ในรัฐนับแต่รัฐได้มีการกำเนิดขึ้นมาและเป็นอำนาจสูงสุด ไม่มีอำนาจอื่นใดในรัฐนั้นมาทัดเทียมหรือสูงสุดกว่าอำนาจนี้ในทางวิพากษ์หมายรัฐธรรมนูญเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (สมภพ โหตระกิตย์, 2521: 15)

1.1 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้ เห็นว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง หรืออาจจัดการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นกระทำการแทน

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนั้นเกิดจากข้อเสนอของรูสโซในหนังสือเรื่อง สัญญาประชาคม (Social Contract) ซึ่งรูสโซเห็นว่าสังคมเกิดขึ้นจากความยินยอมพร้อมใจกันของมนุษย์ การที่มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้นก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น สัญญาที่เป็นสัญญาที่สมาชิกแต่ละคนทำสัญญากับคนอื่น ๆ ทุกคนว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกาย และอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม และเราก็จะได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกจากกันมิได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกันทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเอง และยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” (บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2538 : 56)

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้โดยพื้นฐานแล้วแนวความคิดนี้เพื่อคัดค้านอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ในยุคสมัยจักรวรรดิโรมัน โดยได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยโรมันและต่อมาในต้นปี ค.ศ. 16 ได้มีการเผยแพร่

แนวความคิดนี้ และให้มีการยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนโดยการกล่าวอ้างและยึดแนวความคิดและทฤษฎีของรูสโซ (Jean Jacques Rousseau) โดยเชื่อว่า สังคมเกิดขึ้นเพราะราษฎรในสังคมสมัครใจสละสภาพธรรมชาติอันเสรีของตนเพื่อมาทำสัญญาประชาคมขึ้น สังคมเกิดจากสัญญาของประชาชนมิใช่การข่มขู่บังคับ ดังนั้นราษฎรทุกคนจึงมีส่วนเป็นเจ้าของสังคมหรืออำนาจอธิปไตย มิใช่กษัตริย์เป็นเจ้าของนั่นก็คือสังคมนั้นมีราษฎร 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนในสังคมนั้นยอมเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละหนึ่ง (1) ส่วนหมื่น (10,000) ดังนั้นราษฎรยอมมีอำนาจในอธิปไตย

การถือทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนนี้จะมีผลตามมา กล่าวคือ การออกเสียงเลือกตั้ง เป็นสิทธิซึ่งจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ ผู้แทนเป็นผู้แทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนก็สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ และประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมาย เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ

1.2 ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหมายความว่า อำนาจอธิปไตยไม่ใช่ของประชาชนแต่เป็นของ “ชาติ” ชาติเป็นสิ่งที่สมมุติขึ้นมา ชาติเกิดจากการรวมกันของพลเมืองทุกคน ซึ่งถ้าจะแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีเลย แต่ถ้ารวมกันทุกคนแล้วยอมเป็นชาติ ซึ่งเป็นทุกสิ่งทุกอย่างผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ คือ ซีเอเยส (Sieyes) นักคิดชาวฝรั่งเศส การเสนอทฤษฎีนี้เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของ “ชาติ” แทนที่จะเป็นของ “ปวงชน”

หรือ “ราษฎร” ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า ชาติเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่เหนือราษฎรซึ่งมีชีวิตอยู่ช่วงหลังเท่านั้น ชาติก็เป็นนิติบุคคลที่อยู่ดำรงทนนานกว่าราษฎรทุกสมัย โดยเจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้นเมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติจึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใดๆ กับประชาชนที่เลือกและมีอิสระที่จะกระทำแทนชาติได้เต็มที่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2538: 61)

ผลของทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่ปวงชน หรือราษฎร อำนาจเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ชาติมอบหมายให้แก่ราษฎรในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของราษฎรจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ราษฎรที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบทั่วถึงมีการจำกัดสิทธิการเลือกตั้งได้

2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้งที่ตนเลือกตนเองเท่านั้น ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อาณัติของราษฎรผู้เลือกตั้ง

จะพบว่าผลของทฤษฎีทั้งสอง ซึ่งนอกจากจะต่างกันในแง่ที่ว่า การเลือกตั้งเป็นสิทธิหรือเป็นหน้าที่แล้ว ยังต่างในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับผู้แทนอีกด้วย จากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนแต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั่วประเทศ แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตน ผู้แทนต้องอยู่ใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นในรูปของวิธีการ referendum หรือวิธีการ recall อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของหลักว่าด้วยตัวแทนตามกฎหมายเอกชน

ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้น ผู้แทนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากประชาชนตลอดช่วงเวลาที่มีการมอบอำนาจ เพราะถือว่าการกระทำของผู้แทนคือ การแสดงออกของชาติ

นอกจากนี้ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติยังสอดคล้อง และทำให้ระบบกษัตริย์ดำรงอยู่ได้เพราะประชาชน ไม่อาจจะใช้สิทธิของตนถอดถอนผู้ปกครองโดยตรงได้ ดังเช่น ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ซึ่งเน้นประชาธิปไตยโดยตรงหรือกึ่งโดยตรง

ทั้งสองทฤษฎีมีจุดอ่อนด้วยกันดังได้กล่าวมาแล้วนั่นเอง นั่นคือตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ ในแง่กฎหมายแล้วผู้แทนมีความเป็นอิสระทุกอย่างตลอดอายุของสภา จะตัดสินใจอย่างใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงจากประชาชน เพราะถือว่าได้รับมอบอำนาจจากชาติ ส่วนทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนก็ปฏิบัติลำบาก เพราะการเลือกตั้งจะเป็นแบบทั่วถึงจริง ๆ จะมีการจำกัดสิทธิไม่ได้ และประชาชนจะมีอำนาจมากในการใช้อำนาจโดยตรง เช่น ในการถอดถอนผู้แทนหากไม่ทำตามที่ดินประสงค์

จะเห็นว่าในทางปฏิบัติหรือความเป็นจริง การจะยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งอย่างถึงที่สุดดูจะเป็นไปไม่ได้ ประเทศเสรีนิยมตะวันตกส่วนใหญ่ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร จะถือหลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แต่ก็นำเอาแนวคิดของหลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนเข้ามาผสมด้วย เช่น การให้มีวิธีการลงประชามติ แต่มักจะใช้เฉพาะเรื่องสำคัญๆ

3. แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

3.1 แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรงไม่ว่าจะระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นนั้นต้องพิจารณา และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ การจัดแบ่งประเภทของสิทธิเสรีภาพตามแนวคลาสสิกของเยอร์มันั้น แบ่งสิทธิเสรีภาพออกเป็นสามประเภทคือ status negativus status positivus และ status activus

สิทธิประเภทแรก คือ status negativus หมายถึง สิทธิที่เป็นเสรีภาพของบุคคลบุคคลสามารถใช้สิทธินี้ได้ โดยไม่ต้องอาศัยให้รัฐดำเนินการใดนอกจากให้เสรีภาพสิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิปกป้องไม่ให้รัฐเข้ามาละเมิดหรือจำกัดเสรีภาพสิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และเสรีภาพในการชุมนุม

สิทธิประเภทที่สอง คือ status positivus หมายถึง สิทธิที่บุคคลจะใช้ได้ต่อเมื่อรัฐดำเนินการให้สิทธิประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการสิทธิประเภทนี้ที่เกี่ยวข้องกับการเมือง หรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ

สิทธิประเภทที่สาม คือ status activus นั้นหมายถึง สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ หรือสร้างเจตน์จำนงทางการเมือง สิทธิประเภทนี้ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิในการตั้งพรรคการเมือง และสิทธิที่เป็นประชาธิปไตยโดยตรง เช่น สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น (ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541: 3)

3.2 ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง (Weiner Myron, 1971 : 160-163) การกระทำในการสนับสนุนหรือการกระทำในการเรียกร้องกับผู้นำของรัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยและเผด็จการก็ได้ เช่น การออกเสียงประชามติ การกระทำของพลเมืองของรัฐตามที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย อย่างเช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การร่วมชุมนุม การยื่นข้อเรียกร้องและการวิงวอนในเรื่องต่างๆ ที่เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น การกระทำเหล่านั้นเน้นที่ว่าต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย การกระทำของพวกที่มีความตื่นตัวทางการเมืองมาก อย่างพวกที่สมัครเข้ารับเลือกตั้ง หรือพวกที่เข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การกระทำทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวและมีความรุนแรงเข้าไว้ด้วย เช่น การเกิดการจลาจลจลาจล หรือการพิฆาตทางการเมือง เป็นต้น การมีส่วนร่วมนี้ บางคนก็มองเพียงการกระทำที่จะมีผลต่อการดำเนินการทางการเมืองระดับชาติ แต่ที่จริงก็รวมถึงการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อการเมืองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

จากแง่มุมต่างๆ ที่กล่าวมานี้เอง ทำให้ได้สรุปความหมายหรือคำนิยามคำว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองไว้กว้างๆ แต่ก็ชัดเจนว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เขาใช้นั้นหมายถึง การกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และไม่ว่าจะมีการจัดการอย่างเป็นระเบียบหรือไม่และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐหรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ

ตามความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่งในระบบการเมืองสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพราะความชอบธรรมแห่งอำนาจปกครอง (Legitimacy) มีที่มาจากหลักเหตุผลและหลักนิติธรรม

4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการตรวจสอบการบริหารงานปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองของทุกประเทศล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการที่จะให้มีความมั่นคงและประชาชนในประเทศมีความสุข ซึ่งแต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศ และลักษณะกระจายอำนาจผสมผสานกันไป ต่อมาประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมีจำนวนมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีมากเพิ่มขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียวไม่อาจตอบสนองต่อการบริการ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ และแนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากการขึ้น

จากรัฐบาล มีความสามารถที่จะสนองความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นได้

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว คำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ (William A. Robson, 1953: 574)

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาให้ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตน อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (Daniel Wit, 1951 : 1-2)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์กรนี้

จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2524, 3-4)

อุทัย หิรัญโต ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กรมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523: 2-4)

จากความหมายข้างต้น จึงอาจสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ว่าหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจให้ไปในหน่วยงานการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือเพียงแต่บางส่วนให้การบริหารภายในของขอบเขตหน้าที่ และอาณาเขตของตนที่กำหนดตามกฎหมายและจากคำนิยามดังกล่าวสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ กล่าวคือ (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520: 12)

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนนั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น จะต้องมิชอบเขตพอสสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นนั้นที่จรรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริงหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชน และ

อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริง อีกด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 25-26)

สำหรับในกรณีของประเทศไทยจะพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากที่ระบุถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2543 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

จากกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การใช้สิทธิถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

3. การใช้สิทธิในการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

4. การใช้สิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. การใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครอง

6. การใช้สิทธิยื่นคำขอให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาคำสั่ง

7. การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

8. การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

9. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10. การสิทธิเลือกตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษา พบปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบจากภาคประชาชนหลายประการ ได้แก่

1. ประชาชนไม่ได้รับรู้/ได้รับรู้ข่าวสารไม่เพียงพอ ตัวแทนประชาคมตำบลหมู่บ้านและประชาชนทั่วไปยังไม่ได้รับรู้หรือไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอเกี่ยวกับช่องทางและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ตัวแทนประชาคมและประชาชนทั่วไปไม่รู้ว่าสามารถเสนอถอดถอนคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นได้ ไม่รู้ว่ามีสิทธิที่จะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ เป็นต้น หรือหากจะมีส่วนร่วมแล้ว ก็มักจะเป็นเพียงการร่วมรับรู้ข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประชุมและแจ้งให้รู้เท่านั้น เป็นการสื่อสารทางเดียวมากกว่าจะเป็นการสื่อสารสองทาง

2. ประชาชนไม่เข้าใจอย่างเพียงพอเกี่ยวกับความสำคัญและวิธีการเข้ามีส่วนร่วมจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับ/ได้รับข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการต้องเข้าไปร่วมและวิธีการในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้ แต่ในข้อเท็จจริง นอกจากประชาชนส่วนมากจะไม่ว่าสามารถเข้าฟังได้แล้ว ยังไม่ว่าทำไมตนเองจึงต้องเสียเวลาไปนั่งฟังสมาชิกสภาอภิปรายถกเถียงกันในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย

3. ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในทางหลักการแล้วแม้ว่าจะมีกฎหมายที่สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งก็ไม่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานของตน เนื่องจากเห็นว่าการบงการของประชาชนในเรื่องนี้เป็นการจับผิดการทำงานของตนเอง หรืออาจทำให้การทำงานล่าช้า เป็นต้น

4. ประชาชนไม่เข้ามีส่วนร่วม ในทางปฏิบัติแล้ว นอกจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งระดับท้องถิ่นแล้วประชาชนมักจะมีส่วนร่วมในขอบเขตที่จำกัดเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะชุมชนชนบทต่างมีภารกิจที่ต้องทำมาหากินเลี้ยงครอบครัว จึงเห็นว่า การไปร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นการเสียเวลาหรือไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในเรื่องที่จะเข้าไปร่วมหรือเห็นว่า อาจเป็นอันตรายต่อตัวเองและครอบครัว

ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาอุปสรรคที่ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นจัดทำแผนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในแต่ละด้านอย่างเป็นรูปธรรม เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร การร่วมเป็นที่ปรึกษา/กรรมการ การจัดเวทีประชาคม การจัดทำการศึกษาสำรวจความคิดเห็นประชาชน เป็นต้น และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบถึงสาระสำคัญของแผนนี้

2. ควรจัดทำคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่มือฯ นี้จะให้ข้อมูลข่าวสารและแนวทางในการที่ประชาชนจะเข้ามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ช่องทางที่ประชาชนจะมีส่วนร่วม หรือวิธีการเสนอ และยกวางข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น และให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบในวงกว้างทั้งโดยสื่อเอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ในสื่อต่างๆ รวมทั้งในระบบอินเทอร์เน็ต ด้าบลด้วยเพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง

3. รัฐบาลควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการท้องถิ่นในมิติต่างๆ อย่างชัดเจนโดยการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาครัฐ และภาคประชาชนถือเป็นส่วนหนึ่งในแผนยุทธศาสตร์นี้และการจัดทำแผนยุทธศาสตร์นี้ต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย เข้าร่วมในการจัดทำแผนด้วย เพื่อให้เกิดความรู้สึกของความเป็นหุ้นส่วน (partnership)

4. ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรงบประมาณสนับสนุนกลุ่มประชาคมท้องถิ่น ที่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจมอบหมายภารกิจบางประการ ให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นไปดำเนินการแทนก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับ ดูแล เช่น กิจกรรมด้านศูนย์พัฒนาเด็ก กิจกรรมด้านพัฒนาเยาวชน กิจกรรมการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

5. ควรให้สถาบันการศึกษาในท้องถิ่น เช่น สถาบันราชภัฏเป็นแกนนำในแต่ละจังหวัดในการให้ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชนท้องถิ่นในเรื่องนี้ อย่างบูรณาการโดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้หลักสูตรกลางที่ผลิตขึ้นเป็นแนวทางการอบรม รวมทั้งขอความร่วมมือจากสำนักงานสาขาของสหภาพนายความแห่งประเทศไทยในการให้ความรู้และความช่วยเหลือแก่ประชาคมท้องถิ่น ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

6. ควรกำหนดให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัววัดผลงานที่สำคัญ (Key Performance Indicators) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีผลต่อการที่รัฐบาลจัดสรรรายได้ให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

7. ควรจัดทำหลักสูตรการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประสานงานกับหน่วยงานที่มีหลักสูตรอบรมบุคลากรท้องถิ่น ทั้งส่วนราชการและสถาบันการศึกษา ให้สอดคล้องกัน เนื้อหาในส่วนนี้ในการจัดอบรม การประชุม สัมมนา ตัวแทนประชาคมระดับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

8. ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีและใช้สื่อต่างๆ ในการเข้าถึงประชาชน เช่น เคเบิลทีวีท้องถิ่น หรือการใช้วิทยุเสียงตามสาย ให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในเรื่องนี้ รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายและผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รวมถึงตลอดถึงการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาท้องถิ่น ในวาระที่สำคัญๆ เช่น การประชุมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้ประชาชนได้รับ ข้อมูลข่าวสารและมีความเข้าใจในสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำกับ ดูแลและตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระตุ้นให้ประชาชน สนใจมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น

9. ควรส่งเสริม สนับสนุนให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาระบบอินเทอร์เน็ต ให้สามารถใช้งานได้ตลอดไป เพื่อเป็นช่องทางในการให้ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นแก่ประชาชนและรับฟังความคิดเห็นรวมตลอดจนสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วย

10. ควรให้มีการเพิ่มเติมบทบาท ปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้บริหารท้องถิ่นให้เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น เช่น การกำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่นจัดให้มีการแถลงผลการดำเนินการตาม นโยบายทุกปีต่อที่ประชุมประชาคมท้องถิ่น รวมถึงจัดทำรายงานผลการดำเนินการในรอบปีเผยแพร่ให้ สาธารณะได้รับรู้ ณ สำนักงาน และผ่านทาง สื่อมวลชน รวมถึงระบบอินเทอร์เน็ตด้วยการ กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น นำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี และบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณ เมื่อสิ้นปี มาชี้แจงให้ประชาคมท้องถิ่นทราบ และปิดประกาศให้ประชาคมท้องถิ่นได้รับรู้อย่างเปิดเผย และหรือร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนส่งไปให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ความเห็นชอบต่อไปในกรณีของ ร่างแผนพัฒนาท้องถิ่น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ

รายจ่ายประจำปี การให้สภาท้องถิ่นจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแต่งตั้งบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและบุคคลภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกสภาาร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

บรรณานุกรม

- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงการพิมพ์, 2520
- สมภพ โหตระกิตย์. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2 ภาค)**. กรุงเทพมหานคร : นำ้เชื้อการพิมพ์, 2512
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **รายงานการวิจัยเรื่องการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง**. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.กรุงเทพมหานคร สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538
- มานิตย์ จุมปา. **ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ 2540**. กรุงเทพมหานคร นิติ ธรรม, 2541
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความ เป็นประชาธิปไตย**. ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่องสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพมหานคร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, 2541
- ประธาน คงฤทธิศึกษาการ. **โครงการวิจัยเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง**. กรุงเทพมหานคร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2518
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2513
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ**. โครงการผลิตตำราและวิจัยทาง รัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520
- ชูวงษ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539 อนันต์ อนันตกุล. **หลักกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521
- Karl Deutech H. “ **Social Mobilization and Political Development**. United of America: American Political Review } 1989
- George Thomas. B.De Huszen. **Political Science** Iowa : Adams & Co.,Press, 1955
- Robson William. A. **Local Government In Encylopaedia of Social Science.**, Vol. X New York : The Macmillan, 1953
- Wit Daniel. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Prachandra Pringting Press, 1951