

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น : จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ

จารุพงษ์สกุล จิณะโชติกุล นำเสนอ

เกริ่นนำ

บทความนี้เป็นการทบทวนแนวคิดการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่กำลังเป็นปัญหาในทางการบริหารจัดการ ปัญหาหลักคือการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ในระบบการเลือกตั้งนั้นเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการกระจายอำนาจแต่ประเด็นสำคัญ การมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในบริบทความเป็นจริง เป็นเพียงรูปแบบ เมื่อหย่อนบัตรเลือกตั้งให้แล้วก็ถือว่าสิ้นสุด มิได้มีการติดตามผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องชนิดเอาจริงเอาจังเลย ซึ่งตามหลักการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน คือต้องร่วมคิด ร่วมกระทำ ร่วมรับผลกระทำ ร่วมติดตามประเมินผล ผลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นฉบับที่จุดประกายความคิดให้กับประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตนเอง ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ ฉบับหน้าแหลมพินดำเกิดขึ้น(ฉบับปล้นอำนาจบังคับข่มขืนใจให้รับ ๒๕๕๐)ได้ทำลายหลักการหลายประการ ระบุอำนาจการตรวจสอบสั่งอำนาจการถ่วงดุลแห่งอำนาจ มีการก้าวล่วงอำนาจหลายวาระหลายครั้ง ได้ก่อให้เกิดความไม่สงบ ความไม่เป็นธรรม จึงเกิดแนวคิดชนบทเพื่อรัฐบาล ในกลุ่มรัฐบาลมาตลอดถึง ๓ วาระสมัย ส่งผลประการหนึ่งคือ ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง องค์กรเครือข่ายต่าง ๆ ถูกทำลายบั่นทอนศักยภาพเชิงการบริหารจัดการ จึงหมดศักยภาพที่จะต่อรองกับอำนาจของรัฐได้ บทความนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงอุปสรรคในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกแทรกแซงอำนาจตลอดเวลา อันเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างส่วนภูมิภาค ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นก้าวล่วงอำนาจกันไม่เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย ยึดแนวคิดของ ออลมอลย์และเวอร์บา ตามรูปแบบสากลนิยมสมัย

บทนำ

บริบททางการเมืองการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ แม้ว่าจะมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักประชาธิปไตยทางตรงในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกลไกการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่นับตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นเวลากว่าทศวรรษจนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กลับพบว่าประชาชนใช้สิทธิตามกฎหมายที่ได้ให้ไว้อย่างจำกัด การที่ประชาชนมีสิทธิแต่กลับใช้สิทธิน้อยในเรื่องดังกล่าวนี้ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ต้องมีการทบทวนโครงสร้างทางกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

นอกจากนี้ หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 285-287 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีลักษณะยืดหยุ่น ส่งเสริมและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น การไม่ระบุจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามมาตรา 285 และมาตรา 286 การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถออกเสียงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ พร้อมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 287 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งถือเป็นเรื่องใหม่ รวมทั้งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน ในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับการบริหารจัดการตามมาตรา 287 วรรคสาม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ถูกบังคับใช้เป็นเวลาสองปีกว่าแล้ว แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีความหมายที่เกี่ยวข้องฉบับใดถูกปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมหรือออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด[2]

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ผ่านมา รวมถึงการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติ จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความยืดหยุ่น และมีความชัดเจนในทางปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 285-287

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้แบ่งโครงสร้างในการนำเสนอออกเป็น 5 หัวข้อหลัก ประกอบด้วย 1) ความเบื้องต้น ซึ่งเป็นการอธิบายถึงเหตุผล ที่มาของการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ดังกล่าวยกไปแล้วข้างต้น 2) ขอบเขตและวิธีการในศึกษากร่างพระราชบัญญัติฯ 3) สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และ 5) สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. นี้ได้ยึดกรอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 285-287 โดยได้มีการศึกษาทบทวนสภาพปัญหา ประสพการณ์ ตลอดจนเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่างๆ และนำมาปรับปรุง

แก้ไข พร้อมทั้งเพิ่มเติมเนื้อหาบางส่วนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนด เช่น การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การออกเสียงประชามติท้องถิ่น เป็นต้น ประกอบกับได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสาร ผู้ทรงคุณวุฒิ การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Public Consultation) เพื่อนำความคิดเห็นที่ได้มาประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติฯ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดประชุมสาธารณะ เพื่อเปิดเวทีให้มีการวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ และนำข้อเสนอแนะที่ได้มาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป

รัฐธรรมนูญ 50 มาตรา 285-287

สถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. นั้น คงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะทบทวนสถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาได้ ทั้งนี้ เพื่อนำประเด็นปัญหา ช่องว่างและอุปสรรคต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความสมบูรณ์เหมาะสมกับสภาพการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เนื้อหาในส่วนนี้จึงเป็นการนำเสนอถึงทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติ ได้แก่ การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น การออกเสียงประชามติ และกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ทิศทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนของเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์ชัดเจนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ ไม่ได้หยุดอยู่เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สิทธิการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เท่านั้น หากแต่ได้บัญญัติเพิ่มเติมขยายประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการแจ้งข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การมีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น ดังปรากฏข้อความตามมาตรา 287

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีความยืดหยุ่นในแง่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เปิดโอกาสในการกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อในกฎหมายลูก เพื่อให้สามารถปรับจำนวนให้มีความแตกต่างกันได้ตามขนาดและจำนวนประชาชนในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่างจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 286-287 ที่มีการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทั้งในการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ตายตัว

2) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีหลักเกณฑ์ในการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนี้

- (1) กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติได้
- (2) ในการยื่นรายชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องขอต้องประกอบด้วย ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ชื่อ ที่อยู่ ลายมือของผู้เข้าชื่อ และรายชื่อของผู้เข้าชื่อพร้อมสำเนาบัตรประชาชน เสนอต่อสภาท้องถิ่น
- (3) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอนั้นจะต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใด
- (4) ประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาและนำเสนอที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อร่างข้อบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ต้องส่งเรื่องไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับข้อบัญญัตินั้นๆ เพื่อพิจารณาต่อไป

จากกระบวนการขั้นตอนการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะมีการให้สิทธิแก่ประชาชน แต่ที่ผ่านมามีพบว่าการเข้าชื่อโดยประชาชนเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีน้อยมาก และมีความเป็นไปได้น้อยสอดคล้องกับที่ อรรถัย กักผล (2550) ให้เหตุผลว่า เป็นเพราะกระบวนการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นมาด้วยนั้น ประชาชนผู้เสนอจะต้องอาศัยความรู้ความสามารถและมีทักษะเกี่ยวกับการร่างออกแบบข้อกฎหมายซึ่งอาจจะอยู่นอกเหนือขีดความสามารถที่ประชาชนท้องถิ่นทั่วไปจะกระทำได้อีกทั้งขั้นตอนและกระบวนการยังมีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลานาน และยังขึ้นตรงต่อการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่เป็นผู้บังคับใช้หรือกำกับดูแลเรื่องนั้นๆ ตามกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้วด้วย สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะ

กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้นั้น ต้องเสนอให้ส่วนกลางอนุมัติ “โดยผ่านไปเป็นลำดับขั้น” ตั้งแต่อำเภอจนถึงกระทรวงมหาดไทย จึงใช้เวลานาน สภาพการณ์เช่นนี้เอง จึงถือได้ว่าอำนาจการปกครองยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางเช่นเดิม อำนาจในการเข้าชื่อของประชาชนท้องถิ่นเพื่อเสนอข้อบัญญัติเป็นเพียงแค่การให้อำนาจนิติบัญญัติที่ยากหรือไม่มีทางบรรลุจุดประสงค์ได้

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวเท่านั้นคือ เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ที่ประชาชนได้รวมตัวกันเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ผลักดันให้มีการออกข้อบัญญัติควบคุมการสร้างอาคารสูง แต่ปัจจุบันร่างดังกล่าวยังคงอยู่ในกระบวนการพิจารณาในระดับจังหวัดและยังมิได้มีการประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติของเทศบาลตำบลสุเทพแต่อย่างใด

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ ศิริลดา ประสพทรัพย์ (2545) พบว่าปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น ได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อที่ไม่สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ การไม่กำหนดให้มีหน่วยงานรัฐในการช่วยเหลือจัดทำร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อในคำร้อง ซึ่งเป็นภาระสำหรับประชาชนในการจัดทำร่าง รวบรวมลายมือชื่อของประชาชน และระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องของประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้ขั้นตอนทั้งสองใช้เวลานานเกินควร และในขั้นตอนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติก็ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนหรือตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในขั้นตอนต่างๆ ของที่ประชุมสภาท้องถิ่น อีกทั้งยังมิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการแก้ไขหรือยกเลิกข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชน ซึ่งอาจทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอโดยประชาชนถูกยกเลิกหรือแก้ไขได้ง่าย

โดยสรุป เงื่อนไขหลักที่เป็นอุปสรรคต่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน ได้แก่ การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง การร่างข้อบัญญัติทั้งฉบับประกอบคำร้องมาเสนอต่อประธานสภา ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถในการร่างข้อบัญญัติได้ และขั้นตอนการพิจารณาของสภาท้องถิ่นมิได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น อธิบาย หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในการพิจารณาของสภาท้องถิ่น

3) การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ปัจจุบันการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังนี้ เริ่มจากหากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ก็สามารถเข้าชื่อร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (สำหรับกรุงเทพมหานครยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) โดยให้ยึดถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของแต่ละท้องถิ่น ต่อจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อดังต่อไปนี้

ตารางเกณฑ์.

ที่มา : อรทัย กัทผล, “การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน,” ใน คู่มือพลเมืองยุคใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550), 51.

การนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งสุดท้ายที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำหรับคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน มีข้อกำหนดถึงรายละเอียดในคำร้อง ดังนี้

- (1) ชื่อ ที่อยู่ ลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมด้วยสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน (ที่หมดอายุแล้วก็ใช้ได้) หรือหลักฐานอื่นใดที่มีรูปถ่ายแสดงตนและออกให้โดยหน่วยงานราชการ
- (2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เสื่อมเสียของผู้ที่ต้องการให้ถอดถอน
- (3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อ
- (4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตามข้อ (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องไปให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหายื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด 30 วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ผู้ถูกเข้าชื่อถอดถอนทราบแล้วแต่กรณี เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดจัดทำประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงภายใน 90 วันหลังจากที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับผลของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลนั้น โดยอาศัยเหตุเดียวกันนั้นอีกไม่ได้ แต่หากมีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารผู้นั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ลงคะแนนเสียงได้ทันที

ที่ผ่านมานับตั้งแต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีประชาชนเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมแล้วทั้งหมด 8 กรณีศึกษา ซึ่งในจำนวน นี้มีการถอดถอนสำเร็จเพียง 2 กรณีคือ กรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้น และกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว ส่วนที่เหลืออีก 6 กรณีถอดถอนไม่สำเร็จ เนื่องจากบางแห่งมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับมีคะแนนเสียงที่เห็นด้วยการถอดถอนไม่ถึง 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน ขณะที่บางแห่งมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อน้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถจัดให้มีการลงคะแนนได้

ข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งคือ การเข้าชื่อถอดถอนจำนวน 8 กรณีดังกล่าวนี้พบว่าส่วนใหญ่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กคือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกือบทั้งหมด ไม่พบการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พัทธยา และกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด ทั้งนี้สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อถอดถอนตามพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ค่อนข้างสูง และในส่วนของ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เป็นปัญหา เพราะเกณฑ์การเข้าชื่อจะต้องใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เขตเลือกตั้งหรือเขตหมู่บ้าน จึงทำให้การเข้าชื่อของประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดสำหรับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก

ทั้งนี้ จากการศึกษาของ ชีระรัตน์ วงษ์จักร (2551) และ วุฒิสาร ตันไชย (2548) พบว่าปัญหาหลักในการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้สำเร็จ เป็นผลจากการกำหนดเงื่อนไขจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยการถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ยากและเป็นอุปสรรคในการถอดถอนให้สำเร็จได้

โดยสรุปจากการศึกษาพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับกรณีศึกษาการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่าปัญหาหลักที่ส่งผลให้การถอดถอนไม่สำเร็จมีอยู่ 3 ประการคือ 1) เงื่อนไขในการกำหนดคะแนนเสียงที่เห็นด้วยการถอดถอน 2) จำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อยมากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในการรวบรวมผู้เข้าชื่อให้ได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และ 3) กรณีของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนเขตเลือกตั้งนั้น ทำให้การเข้าชื่อเป็นอุปสรรคอย่างมากดังเช่นกรณีของการถอดถอนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนภิบาล เป็นต้น

4) การออกเสียงประชามติ

สำหรับการออกเสียงประชามติของประเทศไทยได้มีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายการออกเสียงประชามติในระดับชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการออกเสียงประชามติเพื่อความเห็นชอบกับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตราหรือทั้ง

ฉบับ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ 2550 เท่านั้นที่กำหนดให้เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติอาจเป็นเรื่องอื่นที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความสำคัญและอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน

นอกจากการออกเสียงประชามติระดับชาติของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นก็ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังเช่นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล สามารถลงคะแนนเสียงประชามติได้ใน 2 กรณี ได้แก่

กรณีการกำหนดการบริหารเทศบาลว่าควรใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลใดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้จัดทำประชามติได้ (มาตรา 14 วรรคสาม)

กรณีที่กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภา เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ โดยประกาศให้ประชาชนทราบ และผลการออกเสียงเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องนั้น ทั้งนี้การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้ และหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 32 ทวิ) แม้จะมีการกำหนดบทบัญญัติการออกเสียงประชามติไว้ทั้งในกฎหมายระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงประเทศไทยเรามีประสบการณ์ในการออกเสียงประชามติน้อยมาก โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นสามารถกล่าวได้อย่างชัดเจนว่าเราไม่เคยมีประสบการณ์การมีส่วนร่วมประเภทนี้เลย

5) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญในปัจจุบัน

นอกจากกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงข้างต้น ยังมีกฎหมายและระเบียบอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

5.1) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายกลางมีผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐทุกประเภทรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่ง สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2551) ได้สรุปว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในครอบครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนมีอยู่ 3 วิธีด้วยกันคือ

1) การเปิดเผยโดยนำข้อมูลข่าวสารของราชการไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ได้แก่ โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงาน กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2) การเปิดเผยข้อมูลโดยจัดไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าว แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ของเอกชน และสัญญาสัมปทาน เอกสารเกี่ยวกับการประกวดราคา หรือการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน เป็นต้น

3) การเปิดเผยโดยการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามที่มีผู้ยื่นคำขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นการรับประกันสิทธิของประชาชนในการที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Right to know) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมตรวจสอบการทำงาน การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นระเบียบกลางบังคับใช้กับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท ด้วยผลของระเบียบฯ ฉบับนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนด และอาจต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในโครงการที่ตนจะดำเนินการเองหรือวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างกว้างขวาง

ในกรณีโครงการพัฒนานั้นมีผลกระทบกว้างขวาง ก่อนดำเนินการโครงการจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งในกรณีที่หน่วยงานรัฐจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล แต่ไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร ผู้ที่ถูกผู้มีส่วนได้เสียร้องขอดังกล่าวนั้นสามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนก็ได้ ซึ่งหน่วยงานนั้นจะต้องดำเนินการโดยเร็ว และในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

- 1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจกระทำได้โดยการสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ หรือการสนทนากลุ่มย่อย
- 2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจกระทำได้โดยการทำประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย
- 3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของที่ทำการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และภายหลังจากดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วจะต้องจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

โดยสรุป สภาพปัญหา/อุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงกฎหมายสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังตาราง

ตารางแสดงสภาพปัญหา/อุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามรูปแบบของการมีส่วนร่วม

รูปแบบการมีส่วนร่วม ปัญหา/อุปสรรค

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

- การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับขนาดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่
- การให้ประชาชนร่างข้อบัญญัติทั้งฉบับประกอบคำร้องมาเสนอต่อประธานสภา ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่มีความรู้ความสามารถในการร่างข้อบัญญัติได้
- การไม่กำหนดให้มีหน่วยงานรัฐในการช่วยเหลือจัดทำร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อในคำร้อง ซึ่งเป็นภาระสำหรับประชาชนในการจัดทำร่างและรวบรวมลายมือชื่อของประชาชน และระยะเวลาในการตรวจสอบคำร้องของประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้ขั้นตอนทั้งสองใช้เวลานานเกินควร
- ขั้นตอนของการพิจารณาของสภาท้องถิ่นไม่ได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น อธิบาย หรือชี้แจงข้อเท็จจริงในสภาท้องถิ่น การลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- การกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นค่อนข้างสูง ซึ่งมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติน้อยมากสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในการรวบรวมผู้เข้าชื่อให้ได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด
- การกำหนดคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการถอดถอนทั้งมีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในท้องถิ่น และต้องมีผู้มาลงคะแนนเสียงเห็นด้วยกับการถอดถอนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน ถือเป็นเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการถอดถอน

- การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนเขตเลือกตั้งในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการเข้าถึงของประชาชน การออกเสียงประชามติ การออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นมีน้อยมาก แม้ว่าจะมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ก็ตามแต่ก็ยังมีเคยมีการทำประชามติในระดับท้องถิ่นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ อุปสรรคสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบต่างๆ ที่กระจัดกระจายและมีหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฯลฯ กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อทั้งประชาชนในการรับทราบสิทธิการมีส่วนร่วมต่างๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายโดยตรง จึงเป็นเหตุให้การยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ได้รวบรวมกฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบต่างๆ ตามกรอบของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 285-287 มาไว้ในฉบับเดียวกัน

การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ในการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. นั้น คงไม่สามารถที่จะยกย่องขึ้นมาลอยๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้ ทั้งนี้ กระบวนการในการยกย่องพระราชบัญญัติฯ ถือได้ว่าเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมอย่างมีความหมายในกระบวนการยกย่องพระราชบัญญัติฯ โดยเริ่มตั้งแต่ การกำหนดประเด็น (Issue Framing) ในการพิจารณาสภาพการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นในปัจจุบัน ประกอบกับ อุปสรรคในเชิงโครงสร้างด้านกฎหมายที่ขัดขวางการเข้ามามีมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่างๆ และนำประเด็นต่างๆ พร้อมข้อเสนอแนะที่ได้ออกไป รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Consultation) ตามภูมิภาคต่างๆ โดยมีการจำแนกประเด็นการรับฟังความคิดเห็นตามประเภทการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 4 เรื่องและแต่ละเรื่องนั้นจะมีประเด็นย่อยต่างๆ ดังนี้

- 1) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นของการกำหนดจำนวนผู้เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เรื่อง/ประเด็นที่สามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และกระบวนการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น
- 2) การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นของการระบุเหตุผลแห่งการถอดถอน จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการถอดถอน การยึดเขตเลือกตั้งหรือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในการริเริ่มและการถอดถอน และการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเพื่อดำเนินการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

3) วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

4) การออกเสียงประชามติท้องถิ่น มีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นของเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ผู้เสนอและผู้รับผิดชอบให้มีการออกเสียงประชามติ และคะแนนเสียงจากการออกเสียงประชามติที่ผูกมัดการตัดสินใจ

นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มี การประชุมสาธารณะ เปิดเวทีให้มีการวิพากษ์ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ฝ่ายกฎหมายได้ยกร่างมา โดยในขั้นตอนต่างๆ นั้น จะมีคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่างๆ ที่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เข้ามาช่วยกันกรอง พิจารณาความเป็นไปได้ทั้งในทางปฏิบัติและในเชิงกฎหมาย และปรับปรุง เพิ่มเติมความเห็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ข้อมูลต่างๆ ที่ได้จากการทบทวนสถานการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อเสนอแนะที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้ถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ฉบับนี้ได้รวบรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนประเภทต่างๆ ไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยได้แบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่

หมวด 1 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

หมวด 2 วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 3 การออกเสียงประชามติท้องถิ่น

หมวด 4 การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

หมวด 5 การรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1) ผู้รักษาการตามกฎหมายและคณะกรรมการกลางกำกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และกำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ทำงานใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว และเป็นผู้กำหนดแผนปฏิบัติการการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เข้าใจถึงความแตกต่างของประเภท ขนาดและสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ทั้งยังเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ เพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้สังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง

2) การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีสาระสำคัญหลายประการ

ประการแรก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ลดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นลง กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คนในกรณีที่มีจำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่า 3,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ที่กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อให้การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมีความเป็นไปได้มากขึ้นในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่าง เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร เนื่องจากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งนั้น เป็นจำนวนที่มากเกินไป และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าชื่อของประชาชนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างมาก

ประการที่สอง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อสามารถเสนอเพียงหลักการและเหตุผลของข้อบัญญัตินั้น โดยไม่จำเป็นต้องร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งฉบับมา และกำหนดกลไกเพิ่มเติมให้ประธานสภาท้องถิ่น เลขานุการสภาท้องถิ่นและผู้แทนผู้เข้าชื่อร่วมกันร่างข้อบัญญัติให้สมบูรณ์ถูกต้องตามแบบแผน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยง่าย และสอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับชาติ เพราะการให้ประชาชนร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นทั้งฉบับมาเสนอย่อมต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งอยู่นอกเหนือขีดความสามารถที่ประชาชนทั่วไปจะกระทำได้

ประการที่สาม ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ภาษีอากร การกู้เงิน หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยตรง เหตุที่กำหนดเช่นนี้เพื่อมิให้เกิดความยุ่งยากทางการบริหาร และตามหลักกฎหมายปกครอง

การออกข้อบัญญัติงบประมาณเป็นอำนาจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่ต้องมีอิสระในการกำหนด อย่างไรก็ตาม หากร่างดังกล่าวมีผลกระทบต่อการเงิน ภาษี อากร การกู้เงิน หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติและเอกสารประกอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอความเห็นภายใน 15 วันเพื่อประกอบการพิจารณาของสภาท้องถิ่น เพราะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ที่รับรู้สถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างดี ทั้งยังเป็นผู้ควบคุม รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจในการสั่งการ อนุมัติ อนุญาตหรือปฏิบัติตามกฎหมาย

ประการที่สี่ การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เปิดโอกาสให้ผู้แทนผู้เข้าชื่อหรือผู้เข้าชื่อมาชี้แจงหรือให้คำอธิบายข้อเท็จจริงเพิ่มเติมทั้งในขั้นตอนการยื่นคำร้องและในการพิจารณาของสภา เพื่อให้การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นตรงตามเจตนารมณ์ของผู้เสนอมากที่สุด

ประการที่ห้า กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติ” เพื่อเป็นกลไกในการช่วยประธานสภาท้องถิ่นพิจารณาว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอมานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ โดยกำหนดสัดส่วนผู้ร่วมเป็นกรรมการคือ แต่งตั้งจากบุคคลที่ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอจำนวน 3 คน และบุคคลที่ประธานสภาท้องถิ่นเห็นสมควรจำนวน 3 คน และให้กรรมการทั้ง 6 คนปรึกษาหารือและเสนอบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และไม่มีส่วนได้เสียโดยตรงกับเรื่องการเสนอข้อบัญญัตินั้นเป็นประธานกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีการครบตามจำนวน หากตกลงกันไม่ได้ให้ประธานสภาท้องถิ่นแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่ามีเหมาะสมและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นประธานกรรมการ

ประการสุดท้าย กรณีที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันนั้นได้อีกเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นข้อบัญญัติ แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญก็ให้อยู่ในดุลยพินิจของสภาว่าจะอนุญาตให้มีการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นอีกหรือไม่ เหตุที่กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับเดิมเข้ามาเรื่อยๆ จนอาจกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานของสภาท้องถิ่นได้

3) วิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญหลายประการคือ

ประการแรก กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการทบทวนกฎระเบียบต่างๆ ที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎ ระเบียบต่างๆ นั้น โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทิศทางที่เพิ่มขึ้นเป็นสำคัญ โดยจะต้องทบทวนทุก 3 ปี การกำหนดบทบาท ความรับผิดชอบดังกล่าวถือเป็นการตอกย้ำและสนับสนุนการทำหน้าที่ของ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีความชัดเจนขึ้น

ประการที่สอง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดวิธีการ ช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี เพื่อเป็นหลักประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน/กิจการต่างๆ ที่กำหนด แต่ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนดวิธีการที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานตามศักยภาพและความเหมาะสมสอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และต้องประกาศให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงว่าจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่างๆ อย่างไร เพื่อเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สาม กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ถ้าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบในกระบวนการตัดสินใจ หลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือมีผลต่อส่วนได้เสียอื่นของประชาชนหรือชุมชน และต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อป้องกัน เยียวยา หรือการชดเชยความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดจากการกระทำนั้น เพื่อให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นมิเป็นเพียงพิธีกรรม หากแต่เป็นการรับฟังความคิดเห็นที่มีความหมายรับผิดชอบต่อผู้ได้รับผลกระทบ ประการที่สี่ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับข้อมูล/ข้อเท็จจริงอย่างทั่วถึงในระยะเวลาที่เพียงพอก่อนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งข้อมูลที่ประชาชนควรรับทราบนั้นประกอบด้วย 1) สาระสำคัญของการกระทำ 2) สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ 3) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ 4) ผลกระทบของการดำเนินการ ทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการป้องกันหรือแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย 5) การวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากผลกระทบ และ 6) รายละเอียดอื่นใดที่จะทำให้เกิดความเข้าใจในลักษณะการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เหตุที่กำหนดเช่นนี้ เพื่อให้ประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างมีเหตุมีผลโดยอยู่บนฐานของข้อมูล เพราะข้อมูลเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีคุณภาพ

ประการสุดท้าย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรอบคอบ ระมัดระวังการกระทำ/การดำเนินการที่จะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้มากขึ้น เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการนั้น จึงกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนและชุมชนรับทราบ หรือไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาดำเนินการ และปรากฏว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

4) การออกเสียงประชามติท้องถิ่น มีสาระสำคัญหลายประการ

ประการแรก กำหนดให้การลงประชามติในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อการตัดสินใจ ผู้ก่อกำหนดตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้หากกำหนดให้ผลการออกเสียงประชามติเป็นทางเลือกเพื่อการปรึกษาหารือ ก็ไม่แตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด และอาจสิ้นเปลืองงบประมาณโดยใช้เหตุ

ประการที่สอง เรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสุขภาพ หรือกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ต้องผ่านการจัดการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว แต่ยังไม่มียุติ หรือเป็นกรณีที่ประชาชนหรือชุมชนมีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรง และต้องไม่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตัวบุคคล เชื้อชาติ ศาสนา หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ที่กำหนดให้เป็นเช่นนี้เนื่องจากเรื่องที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจริงๆ กระทบต่อท้องถิ่นอย่างกว้างขวางหรือกระทบในระยะยาว ไม่ควรใช้อย่างพร่ำเพรื่อ เพราะการลงประชามติเป็นเรื่องที่มีค่าใช้จ่าย ต้องใช้งบประมาณค่อนข้างสูงในการจัดลงคะแนน ประกอบกับการจำกัดประเด็นในการออกเสียงประชามตินั้นก็เพื่อหลีกเลี่ยงการออกเสียงประชามติในเรื่องที่มีความอ่อนไหว และอาจเป็นประเด็นที่มีข้อโต้แย้งหรือก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคมได้โดยง่าย

ประการที่สาม การริเริ่มให้มีการทำประชามติสามารถกระทำได้ 3 ช่องทาง ได้แก่ 1) ผู้บริหารท้องถิ่น 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าชื่อไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหมด หรือ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3,000 คนในกรณีที่จำนวน 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากกว่า 3,000 คน โดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด ทั้งนี้ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร จำนวนผู้ร้องขอให้มีการจัดทำประชามติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด การกำหนดให้การริเริ่มการทำประชามติสามารถริเริ่มได้หลายช่องทาง แต่ท้ายที่สุดต้องผ่านความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เพราะมุ่งหมายให้การทำประชามตินั้นเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างแท้จริงสอดคล้องกับประเด็นข้างต้น และต้องการให้สภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาถ่วงถ่วงการลงประชามติให้มีความเหมาะสมของการทำประชามติ และรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

ประการที่สี่ เช่นเดียวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การทำประชามติจะต้องให้ข้อมูลรายละเอียดของการดำเนินการแก่ประชาชนโดยละเอียดก่อนการลงคะแนนประชามติ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบ ทำให้การตัดสินใจออกเสียงประชามติของประชาชนเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมีเหตุผล โดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล นอกจากนี้ หากมีการตัดสินใจดำเนินการตามผลประชามติ แล้วมีผลกระทบเกิดขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้น ซึ่งถือเป็นการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่ให้ความใส่ใจในการคุ้มครองเสียงส่วนน้อย

ประการสุดท้าย กำหนดให้การทำประชามตินั้นจะมีผลได้ต้องมีผู้มาออกเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และการออกเสียงต้องมีจำนวนเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงที่มาออกเสียง หากมีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ถือว่าการลงคะแนนนั้นตกไป การกำหนดเงื่อนไขนี้ก็เพื่อให้การทำประชามตินั้นเป็นเครื่องแสดงถึงการรับรองความต้องการของเสียงส่วนใหญ่สอดคล้องกับการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.

5) การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีสาระสำคัญคือ

ประการแรก ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อร้องขอเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งกำหนดเกณฑ์ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จำนวน 20,000 คน โดยถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งดังนี้

- (1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 50,000 คนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 50,000 คนแต่ไม่เกิน 500,000 คนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 10,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 15,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ประการที่สอง ปรับคะแนนเสียงที่ใช้ในการถอดถอน โดยจะต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง การกำหนดคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงนั้นเป็นการกำหนดคะแนนเสียงที่ลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเพราะเป็นจำนวนที่มากเกินไปได้ในทางปฏิบัติ

ประการสุดท้าย ถ้าการถอดถอนนั้นตกไปห้ามมิให้อ้างเหตุเดียวกันมาถอดถอนอีกภายใน 1 ปี ที่กำหนดเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้การถอดถอนกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของคู่แข่งฝ่ายตรงข้าม

6) การรายงานการดำเนินงานต่อประชาชน มีสาระสำคัญคือ

ประการแรก กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานผลการดำเนินงานแก่ประชาชนในรอบปี เช่น การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย ผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำโครงการต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารสัญญาซื้อและจ้าง การจัดเก็บภาษี เรื่องร้องเรียน การทุจริต การดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง การกระทำละเมิด และการเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิด ผลการดำเนินการตามรายงานการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรตรวจสอบหรือองค์กรอิสระอื่น ๆ

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อรายงานการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้การกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องต่างๆ และการจัดให้มีการประชุมประชาชนเพื่อรายงานผลการดำเนินงานนั้น เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคสาม เพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสรุป

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นความพยายามที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy) ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่มีการพูดถึงอย่างกว้างขวางและถือกำเนิดขึ้นมาเพื่ออุดช่องว่างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) โดยพยายามลดอุปสรรคในเชิงกฎหมายที่ขัดขวางการใช้สิทธิของประชาชน และได้เพิ่มเติมการมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ ทั้งยังมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างวัฒนธรรมในการทำงาน/บริหารงานอย่างมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานด้วยความรอบคอบ และมีการฟังเสียงประชาชนให้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ น่าจะเป็นเครื่องมือในการยกระดับและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานค่อนข้างน้อย จะต้องปรับแนวทางหรือวิถีในการบริหารงาน ดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีแนวปฏิบัติด้านการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรเป็นอย่างดีเห็นมาตรฐานที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฯ ก็ยังคงสามารถดำเนินการตามแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม การบรรลุเจตนารมณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นี้คงมิอาจวัดได้จากการมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือการที่ร่างพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ เพราะกฎหมายนั้นเป็นแค่เพียงกลไกหรือฟันเฟืองหนึ่งเท่านั้น ยังมีอีกหลายกลไกที่จะช่วยขับเคลื่อนการบรรลุเจตนารมณ์ข้างต้น เช่น ภาคประชาชนเองก็ต้องมีความกระตือรือร้นและตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องตระหนักว่าประชาชนคือเจ้าของพื้นที่ ต้องเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยไม่ถือว่าเป็นภาระต่อการทำงานแต่อย่างใด การบรรลุเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญได้นั้น จึงต้องอาศัยการขับเคลื่อนกลไกของหลายภาคส่วนไปพร้อมๆ กัน เพื่อสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมตั้งแต่รากฐานจากในระดับท้องถิ่นไปจนถึงระดับชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ธีระรัตน์ วงษ์จักร. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.” ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

วุฒิสาร ตันไชย. “กระบวนการว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กรณีศึกษาการเข้าชื่อถอดถอนนายก อบต.โพรงยาง อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม.” ใน การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 7 เรื่อง การเมืองฐานประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย (People-Based Politics : Sustainable Democracy) : เอกสารประชุมวิชาการที่ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก, กรุงเทพฯ, 4-6 พฤศจิกายน 2548, โดยสถาบันพระปกเกล้า, 598. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

ศิริลดา ประสพทรัพย์. “กระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการศึกษาวิจัยการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยนิติศาสตร์การพิมพ์, 2552.

สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยรูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

อรทัย ก๊กผล. “การบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน.” ใน คู่มือพลเมืองยุคใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550.

อรทัย ก๊กผล. “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน: กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทาย และทิศทางในอนาคต.” ใน การสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ 50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การปกครองท้องถิ่น วันที่ 11-13 ธันวาคม 2550 ณ โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพฯ, 93-4. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น :จากรัฐธรรมนูญ' 50 สู่ร่างพระราชบัญญัติ (PDF Download)

บทความชิ้นนี้ปรับปรุงขึ้นจากรายงานการศึกษาวิจัยการยกย่องพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งการศึกษาวิจัยนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากมูลนิธิเอเชีย (Asia Foundation) และสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์ของรองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชยในฐานะที่ปรึกษาคณะวิจัย และผู้เขียนขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรรถัย กักผล ในฐานะหัวหน้าคณะวิจัยที่ได้ให้โอกาสผู้เขียนเข้ามามีส่วนร่วมในการศึกษาวิจัยนี้ รวมทั้งทีมงานวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นทุกท่านที่มีส่วนช่วยให้การศึกษาวิจัยนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285-287 ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548, และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548