

แนวทางส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนต่อ
การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน
ของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนกพร ฉิมพลี

แนวทางส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ
การทำงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา
Guidelines for the Enhancement of People's Legal Consciousness
in Monitoring the Administration of Sikhiu Town Municipality,
Nakhon Ratchasima Province

ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์*

Assistant Professor Mongkol Jaroenjit

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กนกพร ฉิมพลี**

Assistant Professor Dr. Kanokpron Chimplee

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมายต่อประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำนึกทางกฎหมายของประชาชนและแนวทางในการส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าว กรณีศึกษาเทศบาลเมืองสีคิ้ว โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบบปรากฏการณ์วิทยา ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชนซึ่งเกี่ยวข้อง จำนวน 18 คน การสนทนากลุ่มจากประชาชนซึ่งมีประสบการณ์การมีส่วนร่วมจำนวน 6 คน และวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานนั้นมีบทบาทต่อประชาชนน้อยที่สุดจากการมีส่วนร่วม 5 ประเภท เมื่อพิจารณาถึงลักษณะสำนึกทางกฎหมายพบว่า กลุ่มผู้มีส่วนบทบาทในชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานสูงกว่ากลุ่มประชาชนทั่วไป ทั้งนี้วิธีการแสดงออกของประชาชนถึงสำนึกทางกฎหมายดังกล่าวนี้สามารถแสดงออกมาได้ 3 ลักษณะ คือ การแสดงออกตรงตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ การแสดงออกด้วยวิธีการอื่นแต่มีผลเป็นการมี

* อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา; น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, น.ม. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

** อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชาพัฒนาสังคม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา; นศ.บ. (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ศศ.ม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ป.ด. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ส่วนร่วมในการตรวจสอบ และการแสดงออกด้วยวิธีการอื่นที่ไม่มีผลเป็นการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

แนวทางส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนประกอบด้วยสองส่วน คือ ประการแรก การนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและทั่วถึงผ่านการกระจายเสียงของหน่วยงาน ประการที่สองการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วม โดยอาจเริ่มจากการให้ความรู้แก่กลุ่มผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในชุมชน เข้าถึงทั้งหน่วยงานและประชาชนได้ง่าย ผ่านโครงการอบรมการให้ความรู้ที่อาจจัดขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ที่มีหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และขยายผลโครงการลงไปยังกลุ่มประชาชนทั่วไปด้วยการจัดอบรม การอบรมเชิงปฏิบัติการ หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

Abstract

The purpose of this research is to discover the role of the law as it relates to public participation in the monitoring of local administrations, people's legal consciousness, and the provision of guidelines for the enhancement of people's legal consciousness in Sikhiu Town Municipality, Nakhon Ratchasima province. This qualitative research is a phenomenon study. The data was collected through in-depth interviews with eighteen people, who were divided into five groups and a focus group. The information gathering was done by six people who had previous experience in this type of activity. A content analysis was employed to analyze the data. The results are summarized below.

The law on public participation in the monitoring of the local administration has the smallest role of all five types of participation. Concerning the nature of people's legal consciousness, the results show that all of the leaders of the community have greater participation in the monitoring than does the general population. There are three methods in which people in general can express their legal consciousness: 1) by legal means; 2) by non-legal means with an element of participation in the monitoring; and 3) by non-legal means without any element of participation.

The guidelines for the enhancement of people's legal consciousness consist of two elements. Firstly, the local government should continuously and thoroughly inform the people of what the local government will do through its sound-broadcasting. Secondly, the local government should educate people about the duties of the local government and programs for public participation. This effort must start with the local leaders, because they have an important role in the community, and they are in contact with both the local office and the community at large. The process of educating people can be initiated by setting up training projects for local administrations on the subject of providing courses to the public relating to public participation. These could be organized by the local administration itself, or in collaboration with other local offices in nearby areas. Training projects or workshops can eventually be arranged for ordinary people.

คำสำคัญ: สำนักทางกฎหมาย, การมีส่วนร่วม, องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

Keywords: legal consciousness, participation, local administration

1. บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารบ้านเมืองนั้น ตามปกติประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเพื่อเป็นตัวแทนในการบริหารบ้านเมือง ถึงแม้ประชาชนให้ความไว้วางใจมอบอำนาจแก่รัฐบาลในการบริหารประเทศแล้ว ไม่ได้หมายความว่าประชาชนจะมอบอำนาจให้ผู้แทนมีอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ผ่านกระบวนการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเทศไทยมีการแบ่งระดับการปกครองออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยรัฐธรรมนูญไทยยังได้กำหนดหลักในการกระจายอำนาจในการปกครองลงสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เรื่องของการมีส่วนร่วมเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งเป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตย¹ ได้จัดให้มีการมอบรางวัลพระปกเกล้าขึ้นเพื่อเป็นรางวัลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโดดเด่นด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน²

สำหรับเทศบาลเมืองสีคิ้วนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ประจำปี พ.ศ.2557 ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในปี พ.ศ.2556 ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกัน และในปี พ.ศ.2555 ได้รับประกาศเกียรติคุณพระปกเกล้า ด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคมอีกด้วย³ จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าศึกษาด้านสำนักกฎหมายของ

¹ สถาบันพระปกเกล้า, ประวัติความเป็นมา [Online], available URL: <http://kpi.ac.th/ประวัติความเป็นมา.html>, 2560 (ธันวาคม, 28).

² สถาบันพระปกเกล้า, เกี่ยวกับรางวัลพระปกเกล้า [Online], available URL: <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/#home-section>, 2560 (ธันวาคม, 28).

³ สถาบันพระปกเกล้า, เทศบาลเมืองสีคิ้ว [Online], available URL: <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/award-searchdetail/61>, 2560 (ธันวาคม, 28).

ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีลักษณะอย่างไร

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาบทบาทของกฎหมายต่อประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว

2.2 เพื่อศึกษาลักษณะสำนึกทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว

3. แนวคิดทฤษฎี

3.1 การศึกษาเกี่ยวกับสำนึกทางกฎหมาย

การศึกษาเกี่ยวกับ “สำนึกทางกฎหมาย (Legal Consciousness)” เป็นการศึกษาที่พัฒนามาจากการศึกษากฎหมายทางสังคมศาสตร์ (Socio-legal Research)⁴ หรือด้านกฎหมายกับสังคม (Law and Society) ในช่วงปี 1980s และ 1990s โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายในหนังสือหรือตำราและกฎหมายในทางปฏิบัติ (Law in Book and Law in Action)⁵ ซึ่งการศึกษาเรื่องสำนึกทางกฎหมายจะศึกษาถึงประสบการณ์ และบทบาทของกฎหมายต่อชีวิตประจำวันของประชาชน⁶ มากกว่าการศึกษาแค่ปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในสังคมเท่านั้น⁷

⁴Hertogh, Marc, “A ‘European’ Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich,” *Journal of Law and Society* 31, 4 (2004): 457.

⁵Silbey, Susan S., “After Legal consciousness.” *Annual Review of Law and Social Science* 1 (2005): 323.

⁶Hertogh, op.cit., p. 457.

⁷Silbey, op.cit., p. 327.

การศึกษาเรื่องสำนึกทางกฎหมายนั้นมีความแตกต่างจากการศึกษากฎหมายกระแสหลัก และการศึกษาเรื่องกฎหมายกับสังคม โดยมงคล เจริญจิตต์⁸ ได้อธิบายว่าการศึกษาสำนึกทางกฎหมายจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

3.1.1 บทบาทของกฎหมายที่มีต่อประชาชน โดยเป็นการค้นหาว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายเพียงใด ยิ่งประชาชนมีความรู้หรือมีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับสิ่งที่กฎหมายกำหนดไว้มากเท่าใด ยิ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายมีบทบาทต่อประชาชนมาก

3.1.2 ทศนคติของประชาชนที่มีต่อกฎหมาย เป็นการศึกษาทัศนคติ ความคิด ความเชื่อของประชาชนในการมองกฎหมาย ประชาชนให้ความสำคัญอย่างไรกับกฎหมาย รวมไปถึงมุมมองในการเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายหรือไม่

3.1.3 ลักษณะของสำนึกทางกฎหมายของประชาชน เพื่อทำความเข้าใจว่ากระบวนการใดทำให้ประชาชนรับรู้กฎหมาย และมีการแสดงซึ่งสิทธิทั้งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกับวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

3.1.4 วิธีการแสดงออกซึ่งสิทธิ มีวิธีการแสดงออกซึ่งสิทธิอย่างไร ใช้วิธีการทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นเครื่องมือสะท้อนลักษณะสำนึกทางกฎหมายของประชาชน

ทั้งนี้วิธีการศึกษานั้นจะเป็นการวิจัยเชิงประจักษ์ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผ่านการเล่าประสบการณ์ของประชาชนโดยให้ความสำคัญกับอัตลักษณ์ของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนแนวคิด ความเชื่อที่อยู่เบื้องหลังการแสดงออกทางกฎหมายของประชาชน

3.2 ลักษณะสำนึกทางกฎหมายตามแนวคิดของ Engel and Munger

แนวความคิดเรื่องสำนึกทางกฎหมายของ Engel and Munger⁹ นั้น เป็นแนวคิดหลักสำคัญ ซึ่งจะช่วยให้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของสำนึกทางกฎหมายของประชาชนว่าสามารถเกิดขึ้นได้จากกรณีใดบ้าง รวมถึงจะสะท้อนภาพความเป็นไปได้ของการแสดงออกซึ่งสิทธิของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ว่าสามารถเกิดขึ้นในรูปแบบใดได้บ้าง โดยมีลักษณะดังนี้

⁸มงคล เจริญจิตต์, “การรับรู้กฎหมายของผู้ใช้แรงงานในกิจการขนาดย่อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551), หน้า 12-14.

⁹Engel, David M. and Munger, Frank W., *Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with disabilities* (Chicago: The University of Chicago Press, 2003), p. 91.

3.2.1 Formal Legal Proceedings เป็นกรณีการมีสำนึกทางกฎหมายผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นทางการ เช่น การร้องเรียน การปรึกษาทนายความ และการฟ้องร้องคดีต่อศาล เป็นต้น

3.2.2 Transformation of Self-Perceptions สำนึกทางกฎหมายผ่านกระบวนการการเปลี่ยนแปลงมุมมองในการมองตนเอง ซึ่งประชาชนเรียนรู้ถึงสิทธิของตน รู้ว่าตนเองเป็นใคร และมีสิทธิอะไร

3.2.3 Cultural and Discursive Shifts กระบวนการถ่ายทอดผ่านวัฒนธรรมและการถ่ายทอดโดยอ้อม คือ กรณีที่สิทธิเข้ามามีบทบาทต่อปัจเจกชนโดยผ่านกระบวนการการถ่ายทอดในรูปของวัฒนธรรมและประเพณี หรือเป็นลักษณะที่สิทธิเข้ามามีบทบาทโดยอ้อม

3.2.4 Context-Creating Role of Rights เป็นสำนึกทางกฎหมายที่เกิดจากปัจจัยภายนอกซึ่งมิใช่ตัวผู้สิทธิเอง ซึ่งความรู้เหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำของบุคคลที่สาม เช่น การที่นายจ้างได้จัดเตรียมเครื่องอำนวยความสะดวกแก่คนพิการ (เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ต้องมีเครื่องอำนวยความสะดวกในสถานที่ทำงานสำหรับคนพิการ) เป็นต้น

วิธีการเหล่านี้ แสดงให้เห็นได้ว่า กฎหมายสามารถมีบทบาทต่อประชาชนได้ในกรณีใดได้บ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนึกทางกฎหมายของประชาชนนั้นสามารถเกิดขึ้นได้จากกระบวนการเหล่านี้

3.3 หลักการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการอย่างอิสระโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ฉะนั้นประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันจะไม่ได้มีบทบัญญัติใดให้นำหลักการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับ แต่หลักการการมีส่วนร่วมนั้นก็ถือเป็นหลักการสำคัญที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันแสดงให้เห็นว่าหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญต่อการปกครอง ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹⁰ ที่สำคัญมีดังนี้

¹⁰ มาตรา 284 “...สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

3.3.1 การใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเอง (มาตรา 284) เข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ และกำหนดทิศทางการพัฒนา ให้สอดคล้องกับความต้องการ ของตนเอง และชุมชน

3.3.2 การเสนอความต้องการต่อผู้แทนของตน (มาตรา 286-287) เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการ ในเรื่องต่างๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชุมชน

3.3.3 การตรวจสอบการดำเนินงานของสภาฯ และคณะกรรมการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ (มาตรา 287) โดยการเฝ้ามอง และติดตามการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แล้วเสนอความคิดเห็นต่อสาธารณะ โดยเสนอในนามของกลุ่ม/ชมรม หรือองค์กรชุมชนในท้องถิ่น หรือโดยวิธีการตั้งข้อสังเกต โดยผ่านปากต่อปากของชุมชนเอง หรือผ่านผู้แทนของตนที่ได้เลือกไป รวมทั้งการร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงาน ที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นก็ได้

3.3.4 การร้องเรียน หรือร้องทุกข์ ต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น (มาตรา 287) ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จากการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นสิทธิที่ประชาชนสามารถร้องเรียนได้ และขณะเดียวกันเป็นหน้าที่ขององค์กร ปกครองท้องถิ่น ในฐานะเจ้าพนักงานฯ ที่ต้องดำเนินการแก้ไขเรื่องดังกล่าว ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

มาตรา 286 “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้...”

มาตรา 287 “ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...”

3.3.5 การให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่น ซึ่งถือว่า เป็น "กติกา" หรือ "หลักปฏิบัติ" ที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้ใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาด และความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง แล้วแต่กรณี รวมทั้งต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม เรื่องต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

ดังนั้นประชาชนในท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ หรือถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นหรือแม้แต่ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นบริหารท้องถิ่น ทุจริต หรือบริหารราชการไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง

4. ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีการที่ใช้ในการดำเนินการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบบปรากฏการณ์วิทยา ซึ่งต้องการมุ่งค้นหาโครงสร้างของการรับรู้กฎหมายประชาชน รวมไปถึงการตีความเพื่อเข้าใจปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านการบอกเล่าจากผู้ให้ข้อมูล ด้วยกระบวนการและวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการจัดสนทนากลุ่ม มีรายละเอียดดังนี้

4.1 กลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ ประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองสีคิ้ว โดยการเจาะจงกลุ่มเป้าหมาย (Purposive) ดังนี้

4.1.1 การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 18 คน ได้แก่ กลุ่มผู้นำชุมชน จำนวน 3 คน บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน ผู้นำศาสนา จำนวน 2 คน ประชาชนทั่วไป จำนวน 7 คน และกลุ่มองค์กรและหน่วยงานต่างๆ ในชุมชน จำนวน 3 คน

4.1.2 การเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม จากประชาชนที่มีประสบการณ์ในการมีส่วนร่วมทำกิจกรรมกับเทศบาล จำนวน 6 คน

4.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

4.2.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก แบบไม่มีโครงสร้าง ซึ่งจะครอบคลุมในประเด็น บทบาทของกฎหมาย ทศนคติของประชาชนที่มีต่อกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการเสริมสร้างสำนึกทางกฎหมายของประชาชน โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์เชิงลึกโดยการวิเคราะห์ความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และนำข้อเสนอแนะมาปรับปรุงข้อคำถามให้มีความสมบูรณ์ก่อนนำไปใช้เก็บข้อมูล

4.2.2 สันทนากลุ่ม เกี่ยวกับการประเด็นในการส่งเสริมสำนึกของประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 ครั้ง กับประชาชนจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจำนวน 6 คน โดยใช้ประเด็นคำถามเดียวกันกับการสัมภาษณ์เชิงลึก

4.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการที่ผู้วิจัยใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นประกอบด้วย 2 ส่วนคือ การเก็บข้อมูลด้านเอกสาร และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย มีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 เก็บข้อมูลจากเอกสาร บทความวิชาการ ตำรา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

4.3.2 ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูล โดยเฉพาะประเด็นในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จากการบอกเล่าของผู้ให้ข้อมูล (Narrative) เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลที่เจาะลึกและถูกต้อง เมื่อเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับนั้นเพียงพอที่จะนำไปวิเคราะห์ได้แล้ว ก็จะยุติการสัมภาษณ์

4.3.3 ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จำนวน 1 ครั้ง จากประชาชน 6 คน โดยการสนทนากันอย่างไม่เป็นทางการ ด้วยข้อคำถามตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ โดยมุ่งศึกษาถึงแนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จากการสนทนาตอบโต้ของผู้ให้ข้อมูล

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ ทำการจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กัน และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่กำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ โดยนำเสนอกรอบแนวคิดที่มีความสัมพันธ์กันเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ส่วนข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม จะทำการสรุปรวบยอดความคิดที่ได้จากการสนทนากลุ่ม และนำเสนอกับกลุ่มเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาสังเคราะห์หาแนวทางในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ผลการวิจัย

จากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกประชาชนกลุ่มผู้ให้ข้อมูล 5 กลุ่ม จำนวนทั้งสิ้น 18 คน ได้แก่กลุ่มบุคลากรของเทศบาลเมืองสีคิ้ว กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรและ

หน่วยงานในพื้นที่ กลุ่มผู้นำศาสนา และกลุ่มประชาชนทั่วไป รวมถึงการสนทนากลุ่มจากประชาชน 6 คน ได้ผลการวิจัยดังนี้

5.1 ลักษณะสำนึกทางกฎหมายของประชาชน

5.1.1 บทบาทของกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะของการมีส่วนร่วมทั้ง 5 ประการนั้น การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานถือว่าเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อประชาชนน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้ว เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดลักษณะของการมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลโดยตรง มี 2 ประการ ได้แก่ การตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาล และการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อเทศบาล

เรื่องการร้องเรียน หรือร้องทุกข์ต่อเทศบาลนั้น ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงประสบการณ์ในการร้องเรียนร้องทุกข์อยู่บ้าง แต่ประชาชนมักเข้าใจว่าตนเองไม่สามารถร้องเรียนได้ เนื่องจากมองว่าตนเองเป็นเพียง “ชาวบ้าน” แต่ในรายที่มีการร้องเรียนร้องทุกข์ นั้นมักเป็นกรณีที่ประสบปัญหาความไม่สะดวกสบายในการดำรงชีวิตโดยตรง แต่ยังไม่มีความเด่นชัดในส่วนของการร้องเรียนในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลโดยตรง

ส่วนการตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลนั้น ในภาพรวม ประชาชนส่วนใหญ่มองว่าเรื่องนี้ไม่ใช่หน้าที่ของตน และมองว่าเป็นเรื่องไกลตัว ไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลว่าตนเองเป็นเพียง “ชาวบ้าน” เช่นเดิม อย่างไรก็ตาม พบความแตกต่างของข้อมูลในแต่ละกลุ่มผู้ให้ ข้อมูล กลุ่มบุคลากรจะกล่าวถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในลักษณะของช่องทางที่สามารถให้ประชาชนตรวจสอบได้ ส่วนกลุ่มองค์กรและหน่วยงานในพื้นที่มักจะสามารถนำเสนอบทบาทของตนเองในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้ เช่นเดียวกับกลุ่มผู้นำชุมชน เพียงแต่แตกต่างในลักษณะของการเข้าไปตรวจสอบ ในขณะที่กลุ่มประชาชนนั้นกลับมีเพียงส่วนน้อยมากที่มองว่าการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลนั้นเป็นเรื่องที่ประชาชนทำได้ และจำนวนน้อยมากที่มองว่าเป็นหน้าที่ของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลด้วย แต่สำหรับกลุ่มผู้นำศาสนานั้น มองว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนเองเลย อาจจะด้วยมองว่าเพราะภารกิจทางด้านศาสนาที่ไม่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

5.1.2 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

เป็นการศึกษาความรู้ และความเข้าใจของประชาชน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ซึ่งจากผลการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่า ในเรื่องของการ

ตรวจสอบการทำงาน ทั้งกรณีการร้องเรียน ร้องทุกข์ และการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลนั้น ผลการสัมภาษณ์สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ค่อนข้างน้อย ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนทั่วไป ไม่เข้าใจว่าสิ่งที่ตนทำนั้นเป็นการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือเป็นการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ในขณะที่กลุ่มผู้มีบทบาทหรือเคยมีบทบาท เช่นกลุ่มผู้นำชุมชนและองค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่นั้นค่อนข้างเข้าใจในเรื่องของการร้องเรียน ร้องทุกข์ และการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล โดยสามารถยกตัวอย่างวิธีการในการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ และช่องทางหรือโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้ค่อนข้างชัดเจน

5.1.3 ทศนคติต่อกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

เป็นการศึกษาถึงทัศนคติ มุมมองของประชาชนในการมองเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลว่ามีอยู่อย่างไร รวมถึงมุมมองในการมองตนเองของประชาชน โดยสามารถสะท้อนความเป็นตัวตนหรืออัตลักษณ์ของประชาชนได้¹¹ ซึ่งผลการสัมภาษณ์ปรากฏข้อเท็จจริงที่น่าสนใจดังนี้

ประชาชนในภาพรวม ทุกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าเรื่องการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเป็นเรื่องสำคัญ เป็นส่วนที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงานของเทศบาล แต่กลุ่มประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่มองว่าเรื่องนี้ไม่มีความเกี่ยวข้องกับตน ด้วยมองว่าตนเองเป็นเพียง “ชาวบ้าน” เท่านั้น เป็นเรื่อง “เสียเวลา” และไม่เป็นประโยชน์ ไม่สามารถทำอะไรได้ รวมถึงมองว่าตนเองเป็นคนนอก “สังคมสี่หัว” แต่สำหรับกลุ่มผู้มีหรือเคยมีบทบาทในชุมชน เช่นกลุ่มผู้นำชุมชน บุคลากรของเทศบาล องค์กรและหน่วยงานในพื้นที่ ประชาชนบางส่วน ค่อนข้างเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลอย่างมาก

5.1.4 วิธีการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาวีธีการในการแสดงออกซึ่งสิทธิของประชาชน ซึ่งในที่นี้คือการแสดงออกถึงวิธีการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประชาชนจะมีสำนึกทางกฎหมาย แต่วิธีการในการแสดงออกอาจไม่จำเป็นต้องปรากฏในรูปแบบที่เป็นทางการ หรือจะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการเรียกร้องเสมอไป¹² ผลการวิจัยปรากฏวิธีการแสดงออกของประชาชนใน 3 ลักษณะดังนี้

¹¹ Silbey, op.cit., pp. 338-341.

¹² Kennedy, Duncan, “Toward an Historical Understanding of Legal Consciousness: the case of Classical Legal Thought in America, 1850-1940,” *Research in Law and Sociology* 3 (1980): 22.

5.1.4.1 แสดงออกตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลโดยตรง ซึ่งอาจอยู่ในลักษณะของการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งกลุ่มที่เข้าใจถึงวิธีการอันเป็นทางการเช่นนี้ มักเป็นกลุ่มที่มีหรือเคยมีบทบาทในชุมชน ได้แก่ กลุ่มบุคลากร ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ ล้วนเป็นกลุ่มที่ใช้วิธีการที่ค่อนข้างเป็นทางการเหล่านี้ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

5.1.4.2 การแสดงออกด้วยวิธีการอื่นแต่มีผลเป็นการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล เช่น วิธีการ “บอกกล่าว” หรือ “พูดคุย” ซึ่งเป็นลักษณะของการติดตาม สอบถามการทำงานของเทศบาลผ่านการพบปะพูดคุยในงานรื่นเริงตามเทศกาลต่างๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่องทางที่ไม่ใช่ช่องทางที่กฎหมายกำหนด แต่ส่งผลเป็นการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลในทางอ้อมได้เช่นเดียวกัน

5.1.4.3 การแสดงออกด้วยวิธีการอื่นที่ไม่มีผลเป็นการตรวจสอบ เช่น การแสดงออกโดยการ “บ่น” “นินทา” หรือขอให้ผู้บริหารรับผล “กรรม” จากการกระทำของตน

กล่าวในภาพรวมของสำนักทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เทศบาลเมืองสีคิ้ว พบว่า ผู้มีบทบาทในชุมชนมีส่วนร่วมดังกล่าวค่อนข้างสูง เช่น กลุ่มผู้นำชุมชนที่มีบทบาทอย่างมากและใช้อำนาจหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชน นำความเดือดร้อนของประชาชนแจ้งไปยังเทศบาล และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลไปในคราวเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคราวประชุมระหว่างผู้นำชุมชนและเทศบาลที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน สำหรับกลุ่มองค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ก็พบว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล เพราะถือว่ามีโอกาสโดยตรงในการเป็นกรรมการในการตรวจสอบ ผู้ให้ข้อมูลบางท่านก็ได้มีโอกาสเป็นกรรมการในการตรวจสอบด้วย ในขณะที่กลุ่มประชาชนทั่วไปนั้น พบว่า มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลค่อนข้างน้อย มักจะไม่ได้มีโอกาสในการใช้ช่องทางอย่างเป็นทางการตามที่กฎหมายกำหนดเท่าใดนัก ด้วยมองว่าตนเองไม่ใช่ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ทำให้ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล แต่อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงก็มีปรากฏจากการสัมภาษณ์ว่าประชาชนก็มีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเช่นเดียวกัน แม้จะไม่ใช่ช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่ท้ายที่สุดก็ส่งผลเป็นการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้เช่นเดียวกัน ส่วนกลุ่มผู้นำศาสนา ค่อนข้างมีบทบาทจำกัดอย่างมากในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ทั้งด้วยมองว่าไม่ใช่ภารกิจทางด้านศาสนา และสถานะที่ไม่สามารถดำเนินการกิจกรรมด้านการมีส่วนร่วมได้มากนัก

5.2 แนวทางในการส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล

จากการสนทนากลุ่มของผู้ให้ข้อมูลพบว่า การตรวจสอบการดำเนินงานของเทศบาลนั้น มองว่าเป็นเพราะคำว่า “ตรวจสอบ” ประชาชนไม่เข้าใจว่าหมายความว่าอย่างไร ทำให้ประชาชนมองว่าไม่ใช่เรื่องหรือหน้าที่ของตน และมองว่าตนเป็นเพียง “ชาวบ้าน” ไม่มีสิทธิตรวจสอบ รวมถึงมองว่าแม้พบสิ่งผิดปกติหรือไม่ถูกต้องก็ไม่กล้ากระทำการสิ่งใดด้วยกลัวผลกระทบที่จะตามมา และผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มยังเห็นพ้องต้องกันว่า ประชาชนทั่วไปในพื้นที่นั้น ไม่ค่อยเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม

สิ่งที่กลุ่มมองว่ามีผลต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลคือ การให้ข้อมูลในการทำงานของเทศบาลในแต่ละกิจกรรม และการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และความสำคัญของการมีส่วนร่วม ซึ่งกลุ่มได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา และส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลดังนี้

5.2.1 การให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล

เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่าเทศบาลนั้นดำเนินกิจกรรมอะไรบ้าง ซึ่งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับทราบข้อมูลแล้วสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ได้ โดยมีการประชาสัมพันธ์ผ่าน “เสียงตาสาย” โดยเทศบาล ด้วยเพราะเป็นหน้าที่ของเทศบาลอยู่แล้วที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ข่าวสารของเทศบาลรวมถึงเป็นผู้ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ดีที่สุด และการประชาสัมพันธ์ผ่านผู้นำชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ และเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ได้มากกว่าเทศบาล เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมให้ได้ผลอย่างรวดเร็ว เห็นผลทันที แต่ก็ถือว่าเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ได้ผลในระยะสั้น เพราะประชาชนจะสนใจเฉพาะกรณีที่ตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นโดยตรง

5.2.2 การให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

เป็นกระบวนการในการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและการมีส่วนร่วม รวมไปถึงบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมโดยให้ความรู้กับกลุ่มผู้นำชุมชน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการมีส่วนร่วมของประชาชน และการให้ความรู้กับประชาชนทั่วไป เป็นกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริงที่ต้องการให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม เนื่องจากเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของเทศบาลโดยตรง ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและใช้งบประมาณ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ เห็นประโยชน์และคุณค่าของการมีส่วนร่วม เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนกล้าแสดงออกซึ่งสิทธิของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันจะก่อให้เกิดสำนึก

ทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลให้เกิดขึ้น แต่ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่จะส่งผลต่อสำนักทางกฎหมายของประชาชนในการมีส่วนร่วมในระยะยาวได้ดีกว่าการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการทำงานของทางเทศบาลเพียงอย่างเดียว

6. อภิปรายผล

6.1 บทบาทของกฎหมายและสำนักทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของประชาชนนั้น พบว่า เทศบาลเมืองสีคิ้ว มีการกำหนดช่องทางในการให้ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานไว้หลายช่องทาง เช่น ตู้แดงรับแจ้งเรื่องราวทุจริต ปฏิทินแจ้งกิจกรรมที่มีหมายเลขโทรศัพท์ให้ประชาชนติดต่อกับผู้แทนได้โดยตรง เป็นต้น แต่ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มประชาชนทั่วไปไม่ได้เข้าใจว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล มองว่าตนเองคือ “ชาวบ้าน” ซึ่งเป็นทัศนคติที่มองว่าตนไม่มีบทบาท ไม่มีหน้าที่ เป็นผู้ไม่มีสิทธิ และมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เข้าใจว่าตนเองสามารถตรวจสอบการทำงานของเทศบาลได้ ซึ่งจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้มีบทบาทในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน และกลุ่มองค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ สำหรับกลุ่มผู้นำชุมชนนั้น ถือว่าเป็นกลุ่มที่น่าสนใจ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่เข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้มาก ทั้งข้อมูลด้านการบริหารงานของเทศบาล และข้อมูลความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ถือได้ว่ากลุ่มผู้นำชุมชนนั้นเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และสะท้อนความต้องการของประชาชนไปยังเทศบาล เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาลด้วย ซึ่งผลการสนทนากลุ่มก็สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

กฎหมายดังกล่าวนี้มีบทบาทต่อประชาชนค่อนข้างน้อยในภาพรวม แต่ประชาชนในพื้นที่ที่มีโอกาสในการได้รับรู้ หรือเรียนรู้กฎหมายเหล่านี้ผ่านรูปแบบและกระบวนการต่างๆ ได้บ้าง และเมื่อเปรียบเทียบลักษณะสำนักทางกฎหมายตาม Engel and Munger¹³ แล้วพบว่า กฎหมายเหล่านี้มีบทบาทต่อประชาชนได้ทั้ง 4 รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการที่เป็นทางการ การปรับเปลี่ยนมุมมองในการมองตนเอง การถ่ายทอดโดยอ้อมหรือทางวัฒนธรรม และบริบทโดยรอบนั้นสร้างการเรียนรู้ให้กับประชาชน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายนี้ค่อนข้างมีบทบาทอย่างมากต่อกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรของเทศบาล ผู้นำชุมชน หรือองค์กรหรือหน่วยงานในพื้นที่ แต่สำหรับประชาชนโดยทั่วไป และกลุ่มผู้นำศาสนานั้น กลับพบว่ากฎหมายมีบทบาทต่อบุคคล

¹³Engel and Munger, op.cit.

กลุ่มนี้ค่อนข้างจำกัดในบางเรื่อง เฉพาะเรื่องที่สัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตของประชาชนเท่านั้น ที่กฎหมายเหล่านั้นจะมีบทบาทต่อประชาชนได้มากขึ้น

ผลการวิจัยสอดคล้องกับ สุรัชย์ ขอบชื่น¹⁴ ที่ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดนครราชสีมา และเศรษฐไชย หทัยวรรณ¹⁵ ที่ศึกษาประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในระดับปานกลาง ทั้งทางด้านการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การปฏิบัติการ การร่วมรับผลประโยชน์ และการประเมินผล ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับผลการศึกษาของ สุรัชย์ ขอบชื่น ที่พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมให้พัฒนาท้องถิ่นระดับปานกลาง แต่ขั้นตอนการประเมินผลจากการพัฒนายังอยู่ในระดับน้อย

สำหรับด้านงบประมาณที่ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายในเรื่องนี้มีบทบาทน้อยต่อประชาชน รวมไปถึงเรื่องของการมีส่วนร่วมในการเสนอความต้องการเกี่ยวกับงบประมาณต่อเทศบาลก็แทบไม่ปรากฏในผลการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ซึ่งแตกต่างจากงานของ ทินกร เงินอ่อน¹⁶ ที่ศึกษาการรับรู้และความต้องการของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสรคบุรี จังหวัดชัยนาท ที่พบว่าประชาชนมีความรู้ต่อการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับด้านงบประมาณและมีความต้องการมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวด้วย แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบยังคงมีลักษณะอย่างเดียวกัน คือ ไม่สนใจมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

6.2 การแสดงออกของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

ประชาชนมีการแสดงออกในการมีส่วนร่วมใน 3 ลักษณะดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งทั้ง 3 ลักษณะนี้ลักษณะที่สะท้อนให้เห็นถึงสำนึกทางกฎหมายในการมีส่วนร่วมมากที่สุดคือ

¹⁴ สุรัชย์ ขอบชื่น, “การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา,” (วิทยานิพนธ์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2551).

¹⁵ เศรษฐไชย หทัยวรรณ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี้ อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม,” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏ-นครปฐม, 2551).

¹⁶ ทินกร เงินอ่อน, “การรับรู้และความต้องการของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอสรคบุรี จังหวัดชัยนาท,” (วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2550).

การแสดงออกตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแสดงออกด้วยวิธีการนี้น้อย รองลงมาคือการแสดงออกด้วยวิธีอื่นแต่มีผลเป็นการมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมักเป็นวิธีการที่ประชาชนทั่วไปเลือกใช้ ส่วนการแสดงออกด้วยวิธีการอื่นๆ นั้นแสดงให้เห็นถึงสำนึกทางกฎหมายที่น้อยมาก เพราะเป็นการแสดงออกที่ไม่ได้มีอิทธิพลทางกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีน้อยมาก และเป็นวิธีการที่ประชาชนซึ่งไม่เข้าใจเรื่องการมีส่วนร่วมมักเลือกใช้ เมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาของ Engel¹⁷ พบว่าสอดคล้องกัน โดยประชาชนไม่ค่อยเลือกใช้วิธีการตามกฎหมาย และที่ไม่เป็นทางการในการแก้ไขปัญหาหรือเรียกร้องสิทธิของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการผ่านผู้มีบทบาทสำคัญในชุมชน ซึ่งผลการศึกษาของ Engel ก็พบว่าผู้เสียหายจากการละเมิดก็เรียกร้องผ่านผู้มีบทบาทสำคัญในชุมชนเช่นกัน สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ประชาชนมีการเรียกร้องสิทธิของตนเองผ่านผู้นำชุมชน ซึ่งถือว่าเป็นทางเลือกที่ประชาชนสนใจใช้เพื่อแสดงออกถึงการมีส่วนร่วม

เมื่อพิจารณาลักษณะการแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพบว่าสอดคล้องกับผลการวิจัยของ บัณฑิต พรหมรักษ์¹⁸ ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน โดยประชาชนแสดงออกถึงการมีส่วนร่วมด้วยการส่งหนังสือร้องเรียนกล่าวโทษการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวนน้อย

เมื่อพิจารณาประกอบกับทัศนคติของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล พบว่า ทัศนคติของประชาชนมีผลต่อการเลือกวิธีการในการแสดงออก โดยกลุ่มประชาชนที่มีบทบาทสำคัญในชุมชน เช่น ผู้นำชุมชน หัวหน้าหน่วยงาน กรรมการชุมชน อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน มักมองว่า การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใสในการทำงานของเทศบาลได้ ซึ่งมักจะเข้าใจด้วยว่าตนเองนั้นเป็นผู้มีสิทธิหรือหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ก็จะมีวิธีการในการแสดงออกสอดคล้องกับวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนกลุ่มประชาชนทั่วไป ส่วนใหญ่มองว่าตนเองเป็นเพียง “ชาวบ้าน” ตัว “เล็กๆ” นั้น และเข้าใจว่าตนเองไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ไปตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ก็มักจะเลือกแสดงออกด้วยวิธีการอื่นที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจจะมีผลเป็นการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลหรือไม่ก็ได้

¹⁷Engel, David M., *Code and Custom in a Thai Provincial Court* (Tucson: University of Arizona Press, 1978).

¹⁸บัณฑิต พรหมรักษ์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน,” (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏ-อุดรดิตถ์, 2551), หน้า 20.

7. ข้อเสนอแนะ

7.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

7.1.1 จากผลวิจัยในครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของกฎหมายในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล มีบทบาทต่อประชาชนในพื้นที่เทศบาลเมืองสีคิ้วค่อนข้างน้อย ดังนั้นควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง และเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วม ทั้งการให้ความรู้ในระดับผู้นำชุมชน และประชาชนทั่วไป

7.1.2 ควรมีการให้ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของเทศบาลนั้น อาจทำได้โดย การดำเนินการผ่านการกระจายเสียงของเทศบาล ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีอยู่แล้วของเทศบาล หรือที่มักเรียกกันว่า “เสียงตามสาย” โดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ผ่านการกระจายเสียงของเทศบาลเป็นประจำทุกวัน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลของเทศบาลอย่างทั่วถึง และอาจเพิ่มเติมด้วยการให้ผู้นำชุมชนเป็นผู้กระจายข้อมูลดังกล่าวแทนเทศบาลก็ได้ เพราะจากผลการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนมีโอกาสเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึงเกือบทุกหลังคาเรือน ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการรับรู้ของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

7.1.3 ควรมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจทำได้โดยการจัดโครงการอบรมให้ความรู้ โดยเริ่มต้นกับกลุ่มผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีขนาดเล็ก การอบรมกลุ่มเล็กเช่นนี้จะสามารถทำให้เรียนรู้ทำความเข้าใจกับเรื่องเหล่านี้ได้ดี โดยทางเทศบาลอาจประสานความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถในการให้ความรู้ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ซึ่งมักมีโครงการบริการวิชาการแก่ชุมชนและท้องถิ่นอยู่แล้ว และขยายผลของโครงการไปยังกลุ่มประชาชนทั่วไป ซึ่งการจัดกิจกรรมเช่นนี้ เทศบาลอาจจะต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหรือประสานขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน เป็นต้น

7.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

7.2.1 เนื่องจากผลการวิจัยครั้งนี้เป็นการดำเนินการวิจัยดำเนินการด้วยวิธีการเชิงคุณภาพเพียงอย่างเดียวแต่ใช้วิธีการเก็บข้อมูล 2 รูปแบบ คือ การสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 5 กลุ่ม และการสนทนากลุ่ม จากประชาชนทั่วไป 6 คน จำนวน 1 ครั้ง ซึ่งทำให้ผลการวิจัยยังขาดผลการวิจัยเชิงปริมาณเพื่อเป็นเครื่องสนับสนุนผลการวิจัยให้มีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้มีข้อจำกัดด้วยงบประมาณ จึงไม่สามารถทำได้ทั้งการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพได้พร้อมกันในคราวเดียว

7.2.2 ควรศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเพิ่มเติมต่อไปเพื่อศึกษาถึงสาเหตุหรือบริบทที่ทำให้ประชาชนต้องใช้วิธีการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลหรือการมีส่วนร่วมในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เพื่อสามารถค้นพบปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลดังกล่าว

7.2.3 หากมีการกำหนดประเด็นด้านการมีส่วนร่วมให้เจาะจงเฉพาะด้าน เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดการขยะของประชาชนในเขตเทศบาล จะได้แนวทางในการส่งเสริมที่มีความชัดเจนเหมาะสมกับเหตุการณ์ที่มีลักษณะเฉพาะ และสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ

บรรณานุกรม

- ทินกร เงินอ่อน. “การรับรู้และความต้องการของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอสรคบุรี จังหวัดชัยนาท.” วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2550.
- บัณฑิต พรหมรักษ์. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบลภูคา อำเภอปัว จังหวัดน่าน.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2551.
- มงคล เจริญจิตต์. “การรับรู้กฎหมายของผู้ใช้แรงงานในกิจการขนาดย่อม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2551.
- เศรษฐไชย หทัยวรรณ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำพี อำเภอแสนขัน จังหวัดอุตรดิตถ์.” วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์, 2551).
- สถาบันพระปกเกล้า. **ประวัติความเป็นมา** [Online]. Available URL: <http://kpi.ac.th/ประวัติความเป็นมา.html>, 2560 (ธันวาคม, 28).
- _____. **เกี่ยวกับรางวัลพระปกเกล้า** [Online]. Available URL: <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/#home-section>, 2560 (ธันวาคม, 28).
- _____. **เทศบาลเมืองสีคิ้ว** [Online]. Available URL: <http://sv1.bizidea.co.th/team/fon/award.kpi/award-searchdetail/61>, 2560 (ธันวาคม, 28).
- สุรัชย์ ขอบชื่น. “การมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของประชาชนในจังหวัดนครราชสีมา.” วิทยานิพนธ์สังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2551.
- Duncan, Kennedy. “Toward an Historical Understanding of Legal Consciousness: the case of Classical Legal Thought in America, 1850-1940.” **Research in Law and Sociology** 3 (1980): 22.
- Engel, David M. **Code and Custom in a Thai Provincial Court**. Tucson: University of Arisona Press, 1978.
- Marc, Hertogh. “A ‘European’ Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich.” **Journal of Law and Society** 31, 4 (2004): 457.

- M. Engel, David and Munger, Frank W. **Rights of Inclusion: Law and Identity in the Life Stories of Americans with disabilities.** Chicago: The University of Chicago Press, 2003.
- S. Silbey, Susan. "After Legal consciousness." **Annual Review of Law and Social Science** 1 (2005): 323.

