

บทปริทัศน์หนังสือ (Book review)

ยอดพล เทพสิทธิ์า



Patrick Mozol (2003). *La participation du public à la vie municipale*. Aix-en-Provence : Press universitaires d'Aix-Marseille, 666pp.

หนังสือเล่มนี้มีชื่อแปลเป็นภาษาไทยว่า การมีส่วนร่วมของสาธารณะชนในกิจกรรมของเทศบาลพัฒนามาจากวิทยานิพนธ์ในเรื่องเดียวกันของผู้เขียนซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ที่ได้รับรางวัลชนะเลิศในการประกวดวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอกในประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเนื้อหาแบ่งออกเป็นทั้งสิ้น 2 ส่วน ตามการแบ่งแบบฝรั่งเศสได้แก่ ส่วนที่ 1.ว่าด้วยเรื่องหลักการของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของประชาชน และ ส่วนที่ 2. ว่าด้วยเรื่องกฎระเบียบและองค์การที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมรวมถึงอุปสรรคต่างๆของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในส่วนที่ 1 ว่าด้วยหลักการของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสาธารณะของประชาชนนั้น ผู้เขียนตั้งต้นจากทฤษฎีคลาสสิกของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ยังได้อธิบายเพิ่มเติมถึงแนวคิดในระบอบประชาธิปไตยแบบแนบชิด (*démocratie à proximité*) ว่ามีบทบาทสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสอย่างยิ่งโดยเฉพาะในระดับเทศบาล (*commune*)

นอกจากได้กล่าวถึงทฤษฎีเกี่ยวกับระบบประชาธิปไตยและข้อเสนอเรื่องประชาธิปไตยแบบแนบชิดแล้วนั้น สิ่งสำคัญที่ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นได้แก่ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและแนวทางการแก้ไขในระบบ

ประเด็นที่ผู้เขียนเน้นย้ำเป็นพิเศษได้แก่เรื่อง คำว่าพลเมือง (*citoyen*) ผู้เขียนพยายามอธิบายความหมายของคำว่าพลเมืองในหลากหลายมิติ โดยผู้เขียนยกปัญหา

ในเรื่องของนิยามของคำว่าพลเมืองท้องถิ่นมาอภิปรายก่อนว่า ในระบบกฎหมายนั้นมีความคลุมเครืออย่างมากในการกำหนดว่าพลเมืองท้องถิ่นนั้นมีนิยามอย่างไร? ซึ่งผู้เขียนได้พยายามหานิยามของความเป็นพลเมืองท้องถิ่นโดยอาศัยข้อเท็จจริง (De facto) มากกว่าข้อกำหนด (De jure) ผู้เขียนเสนอว่าความเป็นพลเมืองนั้นจะต้องดูจากทวิลักษณะของสิทธิที่ปัจเจกได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางการเมือง โดยสามารถแบ่งเป็น 2 ลักษณะได้แก่ 1. สิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐานและ 2. สิทธิทางการเมืองที่ถูกเพิ่มเข้ามาภายหลัง และดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกและท้องถิ่นโดยสามารถใช้เกณฑ์ในการสังเกตความสัมพันธ์ได้แก่ 1. เกณฑ์ด้านภูมิสำเนาและ 2. เกณฑ์ด้านภาระทางภาษีต่อท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่สำคัญของการนิยามคำว่าพลเมืองท้องถิ่นนั้นได้แก่ข้อจำกัดด้านกฎหมายเอง เพราะในทางกฎหมายไม่สามารถกำหนดว่าปัจเจกเป็นพลเมืองในสังกัดของท้องถิ่นใด หากแต่ความเป็นพลเมืองนั้นถูกยึดติดกับความเป็นรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเดี่ยวที่มีเพียงพลเมืองของรัฐเท่านั้น

ปัญหาที่ผู้เขียนหยิบยกขึ้นมาเกี่ยวกับสิทธิทางการเมืองอีกประการได้แก่การพิจารณาสถานะหรือความเป็นพลเมืองของชาวต่างชาติ (ประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรป) เนื่องจากชาวต่างชาติที่เข้าเงื่อนไขสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้โดยไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากผลของสนธิสัญญามาสทริชท์ (Maastricht Treaty : TEU) ที่ได้ทำให้พรมแดนของสหภาพยุโรปในทางการเมืองลดความสำคัญลงไป

นอกจากความคลุมเครือของการนิยามคำว่าพลเมืองแล้ว ปัญหาอีกประการได้แก่ การมีส่วนร่วมของเยาวชนในแต่ละท้องถิ่นว่ามีมากน้อยเพียงใดและถือได้ว่าเยาวชนเหล่านั้นมีสถานะความเป็นพลเมืองหรือไม่?

ในส่วนที่ 2 ได้เชื่อมโยงเครื่องมือที่ใช้ในการมีส่วนร่วมว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดรวมถึงอุปสรรคต่างๆที่พบได้ในกระบวนการมีส่วนร่วม โดยเครื่องมือที่ผู้เขียนหยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ การจัดทำประชามติในระดับเทศบาล เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงระดับเดียวที่สามารถจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติได้ แต่ประชามติในระดับเทศบาลนั้นเป็นเพียงประชามติที่มีสถานะเพียงการปรึกษาหารือ (référéndum consultatif) เท่านั้นไม่ใช่ประชามติแบบตัดสินใจ

(référéndum décisif) จึงเท่ากับว่าประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกิจกรรมของเทศบาลอย่างแท้จริง

เครื่องมืออีกชิ้นที่ผู้เขียนหยิบยกขึ้นมาเป็นตัวอย่างได้แก่ องค์กรของแต่ละท้องถิ่น (organisation de quartier) ซึ่งถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรนี้เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรในการติดต่อกับเทศบาลในกรณีที่ต้องการความเห็นในเรื่องสำคัญๆ เป็นต้น

นอกจากเครื่องมือทั้งสองดังกล่าวแล้วผู้เขียนยังได้นำเสนอการมีส่วนร่วมในการปกครองได้แก่การอธิบายถึงสิทธิในการขอข้อมูลข่าวสารของเทศบาลผ่านทางคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (C.A.D.A.)

ในบทสรุปเองนั้นผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นถึงความบกพร่องของเครื่องมือในการมีส่วนร่วมแต่ละชิ้นว่าควรที่จะปรับปรุงอย่างไรและจำนวนการมีส่วนร่วมนั้นมีปัจจัยใดบ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง

