



# ร่าง พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชนต้องสู้ถึงจะชนะ\*



บทความโดย สมพันธ์ เตชะอธิก  
คอลัมน์กระเสาะกระแสะ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
วันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑๐๖๘๘

**ก**ารต่อสู้ทางอำนาจให้ประชาชนโดยมี  
กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง  
ของมนุษย์ มีรัฐมนตรีนายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม  
เป็นแกนนำ ก็กับการรักษาอำนาจให้ระบบราชการ  
โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย มีนายอารีย์  
วงศ์อารยะ เป็นแกนนำ

เรื่องนี้เป็นปัญหาทางแนวคิดในระบบ  
ประชาธิปไตย ระหว่างประชาธิปไตยทางตรง  
และมีส่วนร่วมกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่  
มีลักษณะจัดตั้งและจับตั้งได้ กล่าวคือ การมี  
พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเป็นการเมือง  
ภาคพลเรือนขณะที่การล้มกฎหมายฉบับนี้  
ได้เป็นการคงอยู่ของการควบคุมและอำนาจ  
ที่มีอยู่ องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผ่าน อบต.  
เทศบาล อบจ. และการปกครองท้องถิ่นที่ผ่าน  
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาคมหมู่บ้านได้

ไม่เพียงเรื่องในระดับชุมชนจะมีปัญหา  
ในระดับใหญ่เช่นนี้ ปัญหาการเมืองระดับชาติก็มี  
ปัญหาเฉกเช่นเดียวกัน สังคมไทยจึงถูกครอบงำ  
ด้วยความคิดว่าประชาธิปไตยต้องไปเลือกตั้ง  
ให้ได้ตัวแทนมาใช้อำนาจจัดสรรผลประโยชน์

และพัฒนาประเทศแทนให้ โดยที่สิทธิ อำนาจ  
บทบาทหน้าที่ของประชาชนที่จะเข้าถึงการใช้อำนาจ  
โดยตรงและมีส่วนร่วมเต็มไปดด้วยปัญหา  
อุปสรรคนานาประการ รัฐธรรมนูญที่กำลังยกร่าง  
ให้ประชาชนลงประชามติก็มีปัญหาเช่นนี้ การ  
ต่อสู้ให้ได้กฎหมายดี ๆ เพื่อประชาชนจึงต้อง  
ออกแรงทั้งทางความคิดและการรวมพลังมาก ๆ  
จึงไม่น่าแปลกใจที่อาจารย์ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม  
ออกมาทิ้งไฟเกือบใบสุดท้ายแลกกับตำแหน่ง  
รองนายกฯและรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดนี้ ในฐานะ  
แกนนำที่ปรารถนาอย่างแรงกล้าจะมีกฎหมาย  
เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิและอำนาจ  
มากขึ้น

ส่วนไฟใบสุดท้ายยังไม่รู้ว่าอาจารย์ไพบุลย์  
จะนำขบวนสมัชชาองค์กรชุมชน ออกมาประท้วง  
เรียกร้องให้พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน  
ต้องผ่านและประกาศใช้ให้ทันรัฐบาลชุดนี้  
หรือไม่? ทำไมองค์กรชุมชนจึงมีความสำคัญ?  
อะไรคือองค์กรชุมชน? มีความแตกต่างกับ  
องค์กรปกครองท้องถิ่นกับคณะกรรมการหมู่บ้าน  
และประชาคมหมู่บ้านและตำบลอย่างไร?

\*รวบรวมโดย นางลาวจจุฬารัตน์ ยมะเนิน / บัณฑิตกรุ๊ปงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย



## ร่าง พ.ร.บ.

### สภาองค์กรชุมชน ต้องสู้จึงจะชนะ

องค์กรชุมชนมีแนวคิดการรวมกลุ่มกันของชาวบ้าน เพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาการพึ่งตนเองภายในชุมชน หมู่บ้าน ตำบลมีการแบ่งปัน แลกเปลี่ยน รวบรวมความคิดประสบการณ์ทรัพยากรร่วมกันของคนในท้องถิ่น มีการทำกิจกรรมต่างๆ ในชุมชน หมู่บ้าน ตำบลและภายนอก เพื่อให้เกิดการต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

องค์กรชุมชนจึงหมายถึงการรวมตัวกันของคนในชุมชน เพื่อเป็นกลไกการทำงาน เป็นเวทีการเรียนรู้ แลกเปลี่ยนและตัดสินใจระดับรากหญ้า/รากแก้ว ที่มีระบบโครงสร้างและมีกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน โดยแบ่งได้เป็น ๔ ประเภทคือ

๑. องค์กรที่ภาครัฐจัดตั้งและดำเนินกิจกรรมตามการสนับสนุนของรัฐ อาจมีการดำเนินงานด้วยตนเองบ้าง แต่ก็ถูกควบคุมตรวจสอบและใช้กฎหมาย กฎระเบียบของรัฐ เช่น กม. อบต. ประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล เป็นต้น

๒. องค์กรที่ภาคเอกชนเป็นผู้สนับสนุนหรือจัดตั้ง เช่น กลุ่ม/เครือข่ายที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนลงไปทำงานในพื้นที่ เป็นต้น

๓. องค์กรที่ภาคประชาชนเป็นผู้จัดตั้งและดำเนินการด้วยตนเอง เช่น สมัชชาคนจน สมัชชาขององค์กรชุมชน กลุ่มป่าชุมชน กลุ่มหมอยาพื้นบ้าน/กลุ่มสมุนไพร เป็นต้น

๔. องค์กรชุมชนแบบบูรณาการผสมผสาน มีทั้งที่เป็นองค์กรประเภทที่ ๑ ผสมผสานกับ

ประเภทที่ ๒ และ ๓ เป็นองค์กรประเภท ๒ บวก ๓ เป็นองค์กรประเภท ๑ บวก ๓ เป็นองค์กรประเภท ๑ บวก ๒ เป็นต้น

องค์กรชุมชนต่างๆ เหล่านี้ จึงมีทั้งที่สามัคคีกันทำงานเพื่อชุมชน และมีทั้งที่ขัดแย้งกัน โดยองค์กรชุมชนที่รัฐจัดตั้งมักมีทัศนคติไม่ดีกับองค์กรที่ภาคเอกชนจัดตั้งและองค์กรชุมชนที่จัดตั้งกันเอง เพราะทั้ง ๒ ประเภทนี้ไม่ยอมรับอำนาจ มักวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน และตรวจสอบองค์กรประเภทที่ ๑ อยู่เสมอ ๆ

ส่วนองค์กรประเภทที่ ๒ และ ๓ ก็ไม่ไว้วางใจองค์กรประเภทที่ ๑ โดยเฉพาะการคอร์รัปชัน การเป็นทาสระบบราชการและอยู่ใต้การอุปถัมภ์ของนักการเมือง ขณะที่การบริหารท้องถิ่น ท้องถิ่น ภูมิภาคและประเทศ ใช้แผนและโครงการเป็นเครื่องมือในการขอลงงบประมาณ ด้วยเหตุนี้องค์กรชุมชนทุกประเภทจึงต้องจัดทำแผนและโครงการเพื่อเสนอขออนุมัติจากแหล่งสนับสนุนแหล่งใดแหล่งหนึ่ง

ที่นี้ระบบสนับสนุนในระดับชุมชน หมู่บ้าน ตำบล ต้องผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้านหรือผ่านคณะทำงานจัดทำแผนที่มีการจัดตั้งไว้แล้ว องค์กรชุมชนที่จัดตั้งกันเองและไม่ชอบอยู่ในอาณัติของใครก็กลายเป็นแกะดำในชุมชน/หมู่บ้าน/ตำบล และไม่อาจเข้าถึงหรือได้รับการจัดสรรทรัพยากรใดๆ เลย มีองค์กรชุมชนประเภทนี้นับ ๑๐ แห่งต่อชุมชน/หมู่บ้าน รวมทั้งประเทศก็ไม่น่าจะต่ำกว่า ๘๐๐,๐๐๐ องค์กรชุมชน

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติสภาองค์กร



ชุมชน จึงเป็นการเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชน ได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อระบบการจัดแผนและการ ตรวจสอบเพื่อประชาชน ตั้งแต่ระดับตำบลให้ มีส่วนร่วมเสนอแผน เวทีสมัชชาฯ เสนอความคิดเห็นและตรวจสอบ ประเมินผล ตามมาตรา ๑๙ (๒) (๔) และ (๗) ระดับจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ร่วมเสนอแผน เวทีสมัชชาฯ และตรวจสอบ ประเมินผล ตามมาตรา ๒๕ (๒) (๔) และ (๖) ระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่เพียงเสนอ ความคิดเห็น เวทีสมัชชาฯ ชาติจึงให้ความเห็น ต่อโครงการที่มีผลกระทบ ตรวจสอบและ ประเมินผลงาน อปท. ตามมาตรา ๒๘ (๒) (๔) และ (๖)

จึงเป็นธรรมดาที่ต้องถูกคัดค้านและต่อต้าน จากกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น เพราะสร้าง ความรู้สึกบั่นทอนอำนาจและสร้างการถ่วงดุลอำนาจ มากไป ถ้าอยู่ในโครงสร้างและระบบของรัฐ การควบคุมและกำหนดทิศทางให้ทำตาม นโยบายและระบบราชการง่ายกว่ามาก

การสร้างกฎหมายฉบับหนึ่งให้เกิดการ ยอมรับทั่วทุกองค์กรจึงไม่ใช่เรื่องง่าย สมัยที่ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ จะประกาศใช้ ในเดือนมกราคม ๒๕๕๐ ที่ผ่านมา ต้องใช้เวลา ถึง ๖ ปี ในการสร้างเวทีเรียนรู้เนื้อหาและความ สำคัญของกฎหมายฉบับนี้มีการสร้างแนวร่วม ทั่วทั้งแผ่นดิน มีการประสานงานทางการเมือง กับพรรคใหญ่ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน มี การทำงานกับรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีและ

กฤษฎีกา มีการประสานงานกับสมาชิกสภา นิติบัญญัติคนสำคัญๆ และกรรมาธิการวิสามัญ ทุกชุด

แม้กระนั้นก็ไม่สามารถออกกฎหมายได้ ภายใต้อำนาจการเมืองปกติ จนมาออกได้ สมัยรัฐบาลชุดปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติ สภานิติบัญญัติชุมชน จึงยังไม่ควรท้อแท้และหมด แรงกับความคิดเห็นที่แตกต่าง แต่กลับต้องเสริม พลังอำนาจตัวเองให้มากขึ้น ด้วยการให้ความ รู้ความเข้าใจและสร้างการยอมรับต่อกฎหมาย ฉบับนี้ด้วยเวทีย่อย ๆ และใหญ่ ๆ แก่องค์กร ชุมชนให้เพิ่มจำนวนขึ้นเป็นหมื่นเป็นแสนแห่ง มีการทำงานประสานงานกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ด้วยการลอบบีสาระสำคัญของกฎหมาย อย่า ไปรำคาญใจว่ารัฐมนตรีพวกนี้ไม่อ่านเนื้อหา รายละเอียดกฎหมาย เพราะเมืองไทยเป็นแบบ นี้มานานแล้วจนเคยชินสบายใจคือไทยแท้ ต้องหาแนวทางแก้ไขในระยะยาวต่อไป

กลยุทธ์จึงต้องเป็นแบบไทย ๆ คือ เข้า ไปหา นอบน้อมถ่อมตน ให้เกียรติและยอมรับ พึงความคิดเห็นมาก ๆ รวมทั้งสร้างแนวร่วม พันมิตรในคณะรัฐมนตรี กฤษฎีกา สนช. และ องค์กรชุมชนทั่วประเทศโอกาสของกฎหมาย ฉบับนี้ยังมีอยู่มาก แม้กฎหมายจะผ่านหรือไม่ผ่าน แต่สามารถสร้างการเรียนรู้ในกระบวนการทาง กฎหมาย การใช้อำนาจ การทำงานประสานงาน การเมืองภาคพลเมืองให้กับองค์กรชุมชนได้ การเรียนรู้นี้จะนำไปสู่ความเข้มแข็งและต่อสู้กับ อำนาจไม่เป็นธรรมได้ **๑**