

**แนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
โดยวิธีประชาพิจารณ์
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548**

**Resolution Guidelines for Listening to Public Opinions through
Public Hearings on The Regulation of Prime Minister's Office
With The Idea Of Public Hearings B.E 2548**

*สังเวียน เทพผา**

บทคัดย่อ

ดุชนินพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของไทยและต่างประเทศ

ผลของการวิจัยพบว่า จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ สามารถเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการบัญญัติกฎหมายประชาพิจารณ์ขึ้นมา

บังคับใช้โดยเฉพาะในรูปของ “พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ควรจัดตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่มาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติวางตัวเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ส่วนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ในข้อ 4 ด้วยการเพิ่มคำนิยามว่า “โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” และรัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นจริงทุกประการ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาร่วมกันและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวรัฐจะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การประชาพิจารณ์ให้ประชาชนได้

* นักศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี.

รับทราบอย่างแพร่หลาย โดยผ่านสื่อที่มีผู้รับชมเป็นจำนวนมากโดยจะต้องเผยแพร่เป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนละเลยหรือจงใจไม่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีเช่นนี้ สมควรที่จะกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญากับผู้มีอำนาจในหน่วยงานรวมถึงหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และเพื่อใช้โทษทางอาญาป้องปรามมิให้หน่วยงานของรัฐมีการหลีกเลี่ยงที่จะไม่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ และ ควรจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เข้ามาเป็นองค์กรกลางเพื่อเชื่อมความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน และให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ควบคุมเพื่อจัดให้มีการประชาพิจารณ์ ตลอดจนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการต่อไปภายใต้การคัดค้านของภาคประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระย่อมเป็นไปโดยมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงของนักการเมืองหรือรัฐบาล ย่อมมีความเป็นกลางและสามารถผลักดันให้การทำประชาพิจารณ์ของไทยมีความเป็นสากลและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

คำสำคัญ: แนวทางแก้ไข ความคิดเห็น ประชาพิจารณ์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

Abstract

This research aims to study the background, concepts, theories, process of listening to public opinions through public hearings on environmental quality, natural resources, and health according to rights and

freedom certified by Constitution and related research as well as to study on facts and problems on laws hindering process of listening to public opinions through public hearings and to analyze and compare legal measures regarding process of listening to public opinions through public hearings of Thailand and other countries.

The results showed that, from problems related to listening to public opinions through public hearings, the resolution was recommended by specifically legislating public hearing law in the form of "Public Hearings Act B.E." In addition, there should be establishment of Public Hearing Committee selected from people who were neutral and accepted by general people. The number of such committee shall be depended on characteristics or types of subjects on hearing with related ministers as the appointer. There should be amendment and addition of section 4 of Regulations of Office of the Prime Minister on Public Hearings B. E. 2548 by adding the definition stated that government's projects with severe effects on collective people and government should provide correct and accurate news and information to people in order to enable them to perceive and realize problems mutually as well as participate in decision making. To reveal such information, government shall provide extensive public relation on public hearings to people via media with large amount of viewers. Such public relation shall be published for moderate period. In the event that government agencies violate, ignore or

intend not to establish any public hearings as defined in Regulations of Office of the Prime Minister on Public Hearings, These should be establishment of both civil and criminal punishment against authorized persons of those organizations and even those organizations in order to make government organizations realize on importance of public hearings. In addition, criminal punishment should be utilized in order to prevent government organizations from avoiding public hearings. Moreover, there should be an the independent organization as defined by constitution as the media to connect understanding and relationship between public and government sectors. Such organization shall control establishment of public hearings and cooperate with government agencies to plan remedy of possible damage in the event that government agencies are necessary to operate any project under objection of public sector. Since this independent organization operates its duties without any intervention or control of any politician or government, such organization is neutral and able to advance Thailand's public hearings to be more successful for every related party in the future.

Keyword: Resolution Guidelines, Opinions, Public Hearings, Regulation of Prime Minister's Office

บทนำ

ประชาธิปไตยถือเป็นกระบวนการที่มุ่งเน้นการเคารพสิทธิและความเสมอภาคของมนุษย์ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและ

มีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างอิสระภายใต้กฎหมายที่รับรอง ส่งผลให้บทบาทของประชาชน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ในปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง ด้วยการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการ เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยบุคคลดังกล่าวจะส่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยในมาตรา 67 ให้สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน

ซึ่งสิทธิดังกล่าวมานี้ย่อมได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญตามความเหมาะสม รวมทั้งกำหนดให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบเสียก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่มีความเหมาะสมและไม่สามารรถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน หรือลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายได้ดังนี้

ปัญหาข้อเท็จจริง

1. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ยังขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เพียงอย่างเดียว โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้ให้ความสำคัญต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดภายหลังจากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง

3. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์ยังไม่มีประสิทธิภาพ

เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็น โดยปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีสาเหตุมาจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมไม่ได้มีส่วนรับรู้หรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเต็มที่ เป็นเหตุให้ไม่ยอมรับในโครงการดังกล่าว เพราะอาจเกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาข้อกฎหมาย

หากมีโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น จะใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และมีเนื้อหาสาระสำคัญครอบคลุมถึงกิจกรรมทางปกครองของรัฐในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ว่าจะทางด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ได้ดีก็ตาม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองอาจจะใช้ระเบียบหรือไม่ก็ได้ และมีได้อยู่ในรูปของกฎหมายประชาพิจารณ์โดยตรง จึงทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินตามโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพในภาครัฐและเอกชนไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ. 2548 นั้น การทำการศึกษาและวิเคราะห์ในลักษณะเชิงลึกทั้งกฎหมายภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริง แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เกิดประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในระยะยาวต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และกฎหมายต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ

(Qualitative Research) มุ่งเน้นศึกษาวิจัยถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพของไทยและกฎหมายต่างประเทศ แล้วเสนอแนะแนวทางแก้ไขกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ประกอบกับผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลวิจัยด้วยการออกแบบสัมภาษณ์ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง ด้วยการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องที่มีความรู้ ประสบการณ์ และทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องแล้วนำไปสังเคราะห์หาข้อสรุปทางกฎหมายต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับโครงการของรัฐหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ในปัจจุบันมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้หลายประการ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐรวมทั้งกำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนชุมชนมีส่วนร่วมกับรัฐ เพื่อดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม โดยหากปรากฏว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคมและอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง กฎหมายกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ ประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางการตัดสินใจดำเนินการของภาครัฐ จะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตย เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะโครงการของรัฐบางโครงการอาจเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพของประชาชน และสังคมโดยรวม ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจงานประชาธิปไตยฉบับนี้มากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ รูปแบบและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. ทฤษฎีประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความชอบธรรมแก่การใช้อำนาจของรัฐกับประชาชน หรือการให้ความชอบธรรมแก่การปกครองของมนุษย์ที่มีต่อมนุษย์ด้วยกัน เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองที่ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองนั้น โดยเนื้อหาแล้วเป็นเพียงแต่ผู้ที่ทำให้เจตจำนงของประชาชนเป็นจริงขึ้นมาเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการเข้าถึงเจตจำนงของประชาชนโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก โดยการเข้าถึงเจตจำนงดังกล่าวอาจทำได้โดยให้ประชาชนตัดสินใจเอง ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยตรง” หรือประชาชนเลือกบุคคลอื่นเข้าไป ทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทน ซึ่งเรียกว่า “ประชาธิปไตยทางอ้อม” (บุญศรี ม่วงษ์อุโฆษ, 2552)

2. แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมี “อำนาจรัฐ” อยู่ในมือและเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจ

ใช้อำนาจของตนไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นที่จักต้องมีการสร้างระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมา เพื่อเป็นการตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองที่อาจกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อเป็นการแก้ไขบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง จึงนำมาซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครอง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2530)

โดยมีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองอยู่ 2 ประเภท คือ (โกดิน พลกุล, 2524)

1. การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ

หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ดังนั้น แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการทั้งหลายตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายความว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (loi) และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (règlement) หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็น “นิติรัฐ” (Jean RIVERO et Jean WALINE, Droit Administratif, 2000)

อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการบางอย่าง

ที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้ ไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม การฝ่าฝืนกฎหมายนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบัณฑิตชนหรือสังคมได้ ดังนั้น จึงมีการ “สร้าง” มาตรการต่างๆ ขึ้นมา “ควบคุม” การดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ลงโทษ” ฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเพื่อ “เยียวยา” ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง มาตรการในการควบคุมการดำเนินการกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย รวมทั้งการสร้างกระบวนการในการทำงานของฝ่ายปกครองให้โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เป็นต้น (Guy BRAIBANT et Bernard STIRN, 1997)

3. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่จะกระทำอาจครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่อาจเกิดขึ้นได้ในบางโอกาส (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2545) จึงสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ เป็นการดำเนินการกิจกรรมของภาครัฐบาลการตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน

4. แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม

แนวความคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อมได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งมีวิวัฒนาการเมื่อไม่นานมานี้ อันเป็นผลมาจากความวิตกกังวลของมนุษยชาติต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมว่า อาจจะต้องเสื่อมสลายลงไปเนื่องจากการกระทำของมนุษย์ ประกอบกับการที่โลกได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งได้สร้างความเสียหายให้กับมนุษย์และสิ่งแวดล้อมอย่างใหญ่หลวง และประกอบกับแนวคิดที่ว่า “สิ่งแวดล้อมถือเป็นสมบัติร่วมกันของมนุษยชาติ” (Common Heritage of Mankind) ฉะนั้น จึงถือเป็น

หน้าที่ของทุกคนที่จะต้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่กับมนุษย์ตลอดไป เพื่อที่มนุษย์จะได้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและมีความเหมาะสมทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างยั่งยืน

5. แนวคิดเกี่ยวกับขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม

ขบวนการเคลื่อนไหวประชาสังคม คือ การมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชน ในรูปของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ เป็นการใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชน เป็นการใช้สิทธิในฐานะที่เป็นพลเมือง และเป็นการแสดงออกหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เพราะจุดกำเนิดของระบบประชาธิปไตย คือ การใช้สิทธิในการไม่เชื่อฟังรัฐของประชาชนในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2545)

6. หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Hearing เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดี การแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยยังคงมีความหมายที่แตกต่างกันอยู่ เพราะในบางครั้งเรียกว่า การไต่สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ เป็นต้น

แนวคิดในประเทศที่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส แคนาดา เป็นต้น เจ้าหน้าที่ภาครัฐจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อทำตามที่กฎหมายระบุไว้
2. เพื่อได้ข้อมูลจากประชาชน
3. เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน
4. เพื่อปรับปรุงการตัดสินใจของรัฐ หรือโครงการของรัฐ
5. เพื่อให้ได้การยอมรับจากประชาชน
6. เพื่อเปลี่ยนรูปแบบอำนาจทางการเมืองและการจัดสรรทรัพยากร

7. เพื่อตอบสนองความกังวลหรือห่วงใยของประชาชน

8. เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจของรัฐ

9. เพื่อให้ได้เปรียบทางการเมือง

10. เพื่อหาทางออกที่ประนีประนอม

สำหรับประเทศไทย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นในช่วงปลายภายหลังรัฐตกใจและต้องการทำโครงการนั้น ๆ เนื่องจากได้เลือก สถานที่ ขนาด และให้ศึกษา EHIA ของโครงการเรียบร้อยแล้ว การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นเพียงการทำประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนเลือกว่า จะรับหรือไม่รับเท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นทางการ โดยจะมีการจัดทำเพียง 1 ครั้ง เพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชน ในขณะที่เดียวกันจะมีกระบวนการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องไม่เป็นทางการ เพื่อให้ประชาชนมาร่วมคิดตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ ตลอดระยะเวลาจนเสร็จสิ้นโครงการ เพื่อป้องกันมิให้มีความขัดแย้งและลุกลามเป็นการเผชิญหน้ากันเหมือนในสังคมไทย

7. หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์สำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์และกระบวนการประชาพิจารณ์

ระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่ายสำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในงานดุชฎินิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการสัมภาษณ์ในเชิงลึกด้วยการออกแบบสัมภาษณ์และกำหนดหัวข้อไว้หรือเป็นแบบปลายปิด (Closed Form)

เพื่อให้่ายต่อการเก็บข้อมูลในประเด็นต่าง ๆ ผสมผสานกับแบบปลายเปิด (Opened Form) เพื่อเปิดกว้างในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ นอกเหนือประเด็นที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกที่มีความเหมาะสมภายใต้กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework)

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลจะมีทั้งข้อมูลแหล่งปฐมภูมิ (Primary Data) และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยข้อมูลทุติยภูมิจะได้มาจากการศึกษาวิจัยเอกสาร ได้แก่ งานวิจัย ตำรา หนังสือวิชาการ ตั๋วบทกฎหมายต่าง ๆ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แนวคำพิพากษาของศาล บทความในวารสารและนิตยสาร รายงานข้อมูลทางสถิติเอกสาร บทความทางวิชาการ หนังสือพิมพ์ และงานวิจัยในเว็บไซต์ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการทบทวนวรรณกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศที่สัมพันธ์และเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ส่วนข้อมูลปฐมภูมิจะได้มาจากการรวบรวมข้อมูลจากภาคสนามที่ได้จากประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้จำนวน 4 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากภาครัฐ/องค์กรภาครัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ กลุ่มตัวอย่างจากภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างจากภาคประชาชนหรือผู้ซึ่งเคยได้รับผลกระทบจากโครงการของภาครัฐ และกลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการ นักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย และอื่น ๆ

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและประชากรกลุ่มตัวอย่าง ไว้ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งเน้นศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของไทยและต่างประเทศ

2. ขอบเขตด้านประชากรกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย 4 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างจากภาครัฐ/องค์กรภาครัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ กลุ่มตัวอย่างจากภาคเอกชน มูลนิธิ สมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างจากภาคประชาชนหรือผู้ซึ่งเคยได้รับผลกระทบจากโครงการของภาครัฐ และกลุ่มตัวอย่างจากนักวิชาการ นักกฎหมาย อาจารย์มหาวิทยาลัย และอื่น ๆ

สรุปผลการวิจัย

แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการส่งเสริมให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์แต่ก็ยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ อาทิ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ยังขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพียงอย่างเดียว ซึ่งเหมาะสมกับบางสถานการณ์เท่านั้น ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และที่เป็นปัญหา

อย่างมากในปัจจุบัน คือ ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายประชาพิจารณ์ที่บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้โดยตรง แม้จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ แต่ก็ยังคงเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น ที่ฝ่ายปกครองจะใช้ระเบียบหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมิใช่เป็นกฎหมาย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ในคู่มือนี้ฉบับนี้ ล้วนมีความเห็นความการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ยังไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจนแน่นอน ทั้งยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนได้อย่างแท้จริง หากมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้กับการประชาพิจารณ์โดยตรงจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนสังคม และสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ควรบัญญัติกฎหมายประชาพิจารณ์ขึ้นมาบังคับใช้โดยเฉพาะในรูปของ “พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.”
2. ควรมีการบัญญัติกฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่จะดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้น ต้องมีการให้ข้อมูลที่ถูกต้องทั้งหมดเกี่ยวกับโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชาพิจารณ์ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
3. ควรมีการบัญญัติกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชาพิจารณ์ ให้เหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรมเพื่อไม่ให้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มประชาชนที่สนับสนุนกับกลุ่มผู้คัดค้าน
4. ควรบัญญัติกฎหมายให้นำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

(Environmental Impact Assessment = EIA) หรือรายงานการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (Health Impact Assessment = HIA) ที่มีผลกระทบต่อของประชาชนที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ไปทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่า จะดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวต่อไปหรือไม่ หากมีกลุ่มผู้คัดค้านโครงการหรือกิจกรรมอย่างรุนแรงในที่โครงการหรือกิจกรรม มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไปแล้ว

5. ควรให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และโดยอ้อมมีส่วนร่วมรับรู้หรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้าน หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

6. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนคณะหนึ่งรวมจำนวนไม่เกิน 17 คนประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนแรกเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาที่มาจากฝ่ายบริหารประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน จำนวน 12 คน และส่วนที่สองเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา ที่มาจากประชาชนหรือตัวแทนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ โดยคัดสรรมาจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบล นายอำเภอหรือปลัดอำเภอกำนันหรือ ผู้ใหญ่บ้าน ที่อยู่ในเขตพื้นที่โครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ อีกจำนวน 5 คน บุคคลที่มีคุณสมบัติวางตัวเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป

7. ควรให้รัฐมีบทบาทที่จะต้องให้การสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ

ต่าง ๆ ของรัฐอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นจริงทุกประการ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาร่วมกัน และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว รัฐจะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การประชาพิจารณ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างแพร่หลาย โดยผ่านสื่อที่มีผู้รับชมเป็นจำนวนมากโดยจะต้องเผยแพร่เป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควรซึ่งอาจคาดหมายได้ว่าประชาชนสามารถที่จะรับทราบและเข้าถึงข้อมูลได้ เพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวและศึกษาผลกระทบจากโครงการในระยะเวลาที่เพียงพอ

8. ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนละเลยหรือจงใจไม่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ตามพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ควรที่จะกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญากับผู้มีอำนาจในหน่วยงานรวมถึงหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และเพื่อใช้โทษทางอาญาป้องปรามมิให้หน่วยงานของรัฐมีการหลีกเลี่ยงที่จะไม่จัดให้มีการประชาพิจารณ์

อภิปรายผลการวิจัย

จากสภาพปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ หากประเทศไทยได้นำหลักเกณฑ์หรือมาตรการทางกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของต่างประเทศ มาบังคับใช้ก็จะเกิดผลต่อกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งจากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศ และในการศึกษาวิจัยสภาพปัญหาและโครงการของรัฐที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตลอดจนผลการสัมภาษณ์ความคิดเห็น

ของประชากรและกลุ่มตัวอย่างแล้ว ผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และสรุปประเด็นเพื่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้นได้ดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศจากการศึกษาวิจัยพบว่า มีความเหมือนและแตกต่างกันไปตามแต่สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้น แต่ก็มีแนวทางในการบังคับใช้ในบางกรณีที่อาจเหมือนและสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ อาทิ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหรัฐอเมริกา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม เป็นต้น การกระทำที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทางสหรัฐอเมริกาจะมีการกำหนดกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ซึ่งจะระบุไว้อย่างชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกานั้น หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหราชอาณาจักร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการวางผังเมืองและชนบท ค.ศ. 1990 (The Town and Country Planning Act 1990) พระราชบัญญัติการได้มาซึ่งที่ดิน (เวนคืน) ค.ศ. 1981 (The Acquisition of Land Act 1981) พระราชบัญญัติทางหลวง ค.ศ. 1980 (The Highways Act 1980) พระราชบัญญัติท่อส่งก๊าซ ค.ศ. 1962

(The Pipe-Lines Act 1962) เป็นต้น ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้จัดประชาพิจารณ์ เพื่อกำหนดตารางเวลาการทำงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการประชาพิจารณ์ หรือการให้โอกาสผู้ทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็น นำเสนอพยานหลักฐาน ชักค้ำในระหว่างการประชาพิจารณ์ เป็นต้น ครั้นเมื่อเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์เรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้จัดประชาพิจารณ์ต้องทำรายงานเป็นหนังสือเสนอต่อรัฐมนตรีโดยต้องสรุปเนื้อหากระบวนการประชาพิจารณ์ ข้อเสนอแนะของตนและเหตุผลประกอบ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 23 เมษายน 1985, ประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน 1976, Commonwealth Act, Telecommunications Act 1991 เป็นต้น ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นการจัดประชุมสาธารณะ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐฝรั่งเศส กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงมาตรการหนึ่ง ที่องค์กรทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่าง ๆ รวมถึงข้อคัดค้านของประชาชนที่เกี่ยวข้องต้องงานหรือโครงการที่องค์กรทางปกครอง (หรือภาคเอกชน) ประสงค์จะดำเนินการ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของเครือรัฐออสเตรเลีย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Social Welfare Commission Act 1973 และ Hospitals and Health Services Commission Act 1973 และ Road Safety and Standards Authority Act 1975 และ Telecommunications Act 1991 เป็นต้น ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นการจัดสัมมนา จัดประชุมโต๊ะกลม

จัดการประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้น แต่ถึงกระนั้น เครือรัฐออสเตรเลียก็ไม่ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้โดยตรง นอกจากนี้ ในเครือรัฐออสเตรเลีย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบ ถือเป็นวิธีการที่สำคัญในการหาข้อมูลที่ถูกต้องซึ่งเป็นข้อมูลโดยตรง เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหพันธรัฐแคนาดา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ไม่ว่าจะเป็น The British North America Act 1867 และ The constitutional Act 1982 ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของพลเมือง กฎหมายหลัก ได้แก่ The Federal Inquiries Act 1970 และในกฎหมายระดับจังหวัด ได้แก่ The Provincial Inquiries Act ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจ ส่วนในระดับจังหวัด คือ The Lieutenant-Governor in Council เรียกพยานเพื่อให้ปากคำเกี่ยวกับเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ หากมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐานของประเทศลาวที่กำหนดรายละเอียดของระบอบการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองลาว การจัดตั้งรัฐบาลและการบริหาร

ราชการแผ่นดิน ในส่วนของรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการประชุมเปิดกว้าง โดยมีหน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน ตลอดจนตัวแทนประชาชน รวมทั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในที่ประชุม อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่จะเรียกกระบวนการเสนอความเห็นและประชาพิจารณ์ว่า “การทบทวน”

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ มาตรการ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ คู่มือการดำเนินการของรัฐบาล (Government instructions Manual/IM No.4B) โดยจะมีการกำหนดกระบวนการที่กระทรวงผู้เสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบและส่งไปองค์การที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล คือ Attorney General Chambers หรือ AGC ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก่อนนำเสนอรัฐสภาต่อไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่จะยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีเป้าหมายให้การดำเนินการใด ๆ ของภาครัฐมีความโปร่งใสที่สุดเท่าที่จะทำได้ และประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้ด้วย สาธารณรัฐสิงคโปร์ การดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมาย จะต้องผ่านการประสานและได้รับความเห็นชอบจากผู้มีส่วนได้เสียหรือหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบด้วย และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการและได้ปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีกฎหมาย (Ministry of Law) จึงจะเสนอร่างกฎหมายตามกระบวนการต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ควรนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบเนื่องจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่องค์กรทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่าง ๆ รวมถึงข้อคัดค้านของประชาชนที่เกี่ยวข้องต่องานหรือโครงการที่องค์กรทางปกครอง (หรือภาคเอกชน) ประสงค์จะดำเนินการ และแม้ว่าข้อคิดเห็นฝ่ายข้างมากของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นส่วนตัวของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะไม่มีผลเป็นการผูกพันให้องค์กรทางปกครองต้องดำเนินการ ตามแต่ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของประชาชนก็เป็นข้อพิจารณาที่มีน้ำหนักพอสมควรในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานหรือโครงการนั้น และหากองค์กรทางปกครองตัดสินใจไปในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของประชาชนองค์กรทางปกครองก็ต้องสามารถชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจได้ด้วย

2. ควรจัดตั้งองค์กรอิสระด้านพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญ เข้ามาเป็นองค์กรกลางเพื่อเชื่อมความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน และให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ควบคุมเพื่อจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ ตลอดจนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อไปภายใต้การคัดค้านของภาคประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระย่อมเป็นไปได้โดยมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงของนักการเมืองหรือรัฐบาล ย่อมมีความเป็นกลางและสามารถผลักดันให้การทำประชาพิจารณ์ของไทยมีความเป็นสากลและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้นต่อไปในอนาคต

3. ควรนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง เพื่อชี้ขาดก่อนเริ่มการตามโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่มีผลกระทบต่อด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ มีข้อพิพาท

4. ควรนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหรัฐอเมริกา มาบังคับใช้ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหรัฐอเมริกานั้น จะมีการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing) เริ่มจากหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจัดทำร่างข้อเสนองการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เช่น ร่างอนุญาตหรือไม่อนุญาต ประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบ จากนั้นบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้สนใจ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐแสดงความคิดเห็น โดยจะต้องส่งข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อเสนองการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม เริ่มจากหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนทราบว่า ส่วนผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ในกรณีนี้ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อครบกำหนดเวลาในการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมด ที่ได้จากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาประกอบการตัดสินใจเมื่อตัดสินใจแล้วนั้น ให้ถือเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและอยู่

ภายใต้การทบทวนโดยศาล กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องได้ตอบต่อข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย หลังจาก

พิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้วหน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ และระบุไว้ในสำนวนทางปกครองเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการอุทธรณ์การกระทำ หรือในการทบทวนทางศาลต่อไป อย่างไรก็ดี การทบทวนโดยศาลของสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ และสร้างความมั่นใจว่าการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ

บรรณานุกรม

- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2545) **ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ. (2552). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2530). **“ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ”**, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2.
- โกคิน พลกุล. (2524). **“รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง”**. วารสารนิติสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 12.
- โกคิน พลกุล. (2540). **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : กราฟิเคฟอรัม.
- อภีรัตน์ เพ็ชรศิริ. (2548). **ทฤษฎีอาญา**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน
- อรพรรณ พันธ์พัฒนา. (2539). ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (TRIPS):
- อัณณพ ชูบำรุง. (2527). **ทฤษฎีอาญาวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์
- อุททิศ แสนโกถิก. (2515). **หลักกฎหมายอาญา: การลงโทษ**. อุททิศอนุสรณ์. กรุงเทพมหานคร: โรงกรมสรรพสามิต
- อุททิศ แสนโกถิก. (2528). **กฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์
- Guy BRAIBANT et Bernard STIRN. (1997). **Le droit administrative Français**, (Paris : Pressed de Sciences Po et Dallas, 4e edition)
- Jean Rivero et Jean WALINE. (2000). **Droit Administratif**, (Paris : Dallas, 18e edition).