

หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย

Rules and Limits on Public Consultation in Thai Society

อรุณ ชัยันหา

Aroon Kayanha

สาขาวิชารัฐศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

Political Science, Faculty of Humanities & Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University

e-mail: princearun.k@gmail.com

Received: October 8, 2020; Revised: December 04, 2020; Accepted: December 10, 2020

บทคัดย่อ

บทความเรื่อง “หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พบว่า หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมา รวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อจำกัดอยู่ 2 ประเด็นคือ ประการแรก ข้อจำกัดตามกฎหมาย ได้แก่ 1) ช่วงเวลาในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ 2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ 3) ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น 4) รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ 5) ผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประการที่สอง ข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ 1) กระบวนการของการทำประชาพิจารณ์ และ 2) การรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

คำสำคัญ: การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ABSTRACT

The purposes of this article were to study rules and limits according to Rule of the Office of the Prime Minister on Public Hearings B.E. 2539 (1996) and Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005). The results showed that limits of public consultation according to Rule of the Office of the Prime Minister on Public Hearings B.E. 2539 (1996) and

Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005) are composed of (1) legal defects e.g. 1) the duration to hold the public hearings, 2) the roles of the advisory committee, 3) the impartiality of public consultation's committee, 4) forms of the public consultation, and 5) results of the public consultation, (2) general limits of public consultation. For example, 1) the process of the public hearings and 2) recognize and reach the information of people.

Keywords : Public Consultation in Thai Society, The Rule of the Office of the Prime Minister on Public Hearings B.E. 2539 (1996), The Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005)

บทนำ

หลักสำคัญในระบบประชาธิปไตยคือ อำนาจอธิปไตยในการปกครองเป็นของประชาชน เห็นได้จากรัฐธรรมนูญเดิมนั้น ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงด้วยตนเอง ในการตัดสินใจร่วมกัน หรือเรียกว่า “ประชาธิปไตยทางตรง” และยังคงนำมาใช้ใน ปัจจุบันในเรื่องของการออกเสียงลงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนผู้แทน เป็นต้น ประชาธิปไตยทางตรงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่สมบูรณ์ที่สุด เพราะประชาชนเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรงในการบริหารประเทศและมีสิทธิออกเสียงตัดสินใจโดยตรงต่อสภาพปัญหาความเป็นอยู่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลปัจจุบัน มีความยากที่จะนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้ เพราะสังคมมีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน ฉะนั้นการปกครองในรูปแบบของ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” จึงเข้ามาแทนที่ เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจอธิปไตยผ่านระบบการเลือกผู้แทนเพื่อให้ผู้แทนเหล่านั้นใช้สิทธิในการออกเสียงและบริหารบ้านเมืองแทนตน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง

หรือจากสำรวจบทวิเคราะห์ทางการเมืองเบื้องต้นพบว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้ มักมีการใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสม เกิดการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง มีการตัดสินใจโดยปราศจากการคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

ปัจจุบัน หลาย ๆ ประเทศสนใจที่จะนำเอารูปแบบ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เข้ามาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบตัวแทน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น เพื่อให้ภาครัฐสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้อย่างรอบคอบและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน (Kayanha, A., 2016: 306)

สำหรับสังคมไทยที่ผ่านมา ได้เผชิญปัญหาหลากหลายด้าน ส่งผลให้สังคมไทยเกิด

ความขัดแย้งขึ้น ไม่ว่าจะปัญหาการกระจายทรัพยากรที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความเป็นตัวแทน (Representation) ที่ขาดตกบกพร่อง และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งปัญหาดังกล่าวล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนี้หากไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสมก็จะขยายตัวไปเป็นความรุนแรงในที่สุด และอาจส่งผลกระทบต่อระบอบประชาธิปไตย ส่งผลต่อการทำงานของสถาบันทางการเมืองและกระบวนการต่าง ๆ และที่สำคัญปัญหาต่างๆ นี้ ยังอาจกระทบต่อวิถีชีวิตของคนในสังคม ทั้งในด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การขาดสภาพแวดล้อมที่ดี การมีวิถีชีวิตตกอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวและความไม่แน่นอน การขาดโอกาสในการศึกษาและการมีงานทำ และการขาดโอกาสในการเข้าถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ดังนั้น การเปิดให้ประชาชนได้แสดงออกถึงความต้องการที่แท้จริงหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับการทำงานของภาครัฐย่อมเป็นส่วนหนึ่งในการลดปัญหา ความขัดแย้ง และการเผชิญหน้ากันในระดับเบื้องต้นได้

การที่รัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะหรือออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐจำเป็นต้องสอบถามถึงความต้องการของประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายว่าประชาชนส่วนใหญ่มิมีความต้องการนโยบายของรัฐที่รัฐจะกระทำเพื่อบริการสาธารณะหรือไม่ กรณีดังกล่าวอาจเรียกว่าเป็น “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีรูปแบบและกระบวนการขั้นตอนที่หลากหลาย แตกต่างกันไปตามแต่

ลักษณะเขตของเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หากพิจารณากฎหมายที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่ามีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง (ระเบียบ) และมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นเพียงระเบียบ/กฎของกระทรวงเท่านั้น ในการกำหนดกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการในทางปฏิบัติ ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้า

วิธีการศึกษา

การศึกษาค้นคว้านี้ ใช้แนวทางการศึกษาเอกสาร (documentary research approach) ผ่านการวิเคราะห์เนื้อหา วิเคราะห์เนื้อความเป็นหลัก ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเอกสารต่าง ๆ รวมถึงงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมาเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะประเด็นข้อจำกัดในทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ผลการศึกษา

หลักเกณฑ์และข้อจำกัดที่เกิดจากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง

ความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สามารถจำแนกได้ 2 ประเด็นสำคัญคือ ข้อจำกัด ตามกฎหมาย และข้อจำกัดทั่วไปทางปฏิบัติ

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539

1.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย

1.1.1 ช่วงเวลาในการจัดให้มีการ ทำประชานิยาม ไม่ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจน ว่าก่อนการอนุมัติหรืออนุญาตโครงการใด ๆ ของรัฐ ที่อาจมีผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน ต้องจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการอนุมัติหรือ อนุญาตโครงการนั้น ๆ ดังนั้นจากการจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมารัฐจัดให้ มีการทำประชานิยามโดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจ อนุมัติโครงการไปแล้ว ตัวอย่างเช่น กรณีร่าง พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... คณะรัฐมนตรีใน คราวประชุมเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 ได้ พิจารณาและรับหลักการร่างกฎหมายป่าชุมชน ซึ่ง เสนอโดยคณะกรรมการนโยบายการกระจายความ เจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แต่ได้จัดทำ ประชานิยามร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 15-30 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 โครงการไฟฟ้า พลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชานิยามเมื่อวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 โครงการโรงไฟฟ้าพลังงาน ถ่านหิน (หินกรูด) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เซ็นสัญญา

ซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัทยูนิเจนเพาเวอร์ดีเวลลอป เม้นท์ จำกัด เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 แต่ ได้จัดประชานิยามเมื่อวันที่ 24 -25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย- มาเลเซียและโรงแยกธรรมชาติก๊าซไทย-มาเลเซีย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญากับ บริษัท เปโตรนาส โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบ ให้ มีการลงนามในสัญญาร่วม 4 ฉบับ อาทิ การร่วม พุนระหว่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย สัญญา ซื้อขายก๊าซแปลง A-18 เป็นต้น เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542 แต่ได้จัดทำประชานิยาม เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543 (Ditapichai, J. et al., 2001: 131) การที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการต่างๆ ไปก่อนแล้วจึงจัดให้มีการจัดทำประชานิยามนั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับ โครงการเห็นว่า การจัดทำประชานิยามเป็นการ ดำเนินการทางพิธีการและการจัดทำประชา นิยามก็เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนิน ต่อไปได้ โดยอ้างว่าได้จัดทำประชานิยามแล้ว ประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนได้เสีย จึงไม่ได้ให้ ความสำคัญกับการจัดทำประชานิยามโครงการ ต่าง ๆ ของภาครัฐ นอกจากนี้การจัดทำประชา นิยามที่ล่าช้าในบางโครงการได้ก่อให้เกิดการ ต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ในระดับที่รุนแรงมี การบาดเจ็บ ทรัพย์สินเสียหาย ข้อสำคัญคือ โครงการของรัฐต้องล่าช้าหรือต้องระงับไป ทำให้ สูญเสียงบประมาณจำนวนมาก เช่น โครงการท่อ ก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการท่อก๊าซแหล่งยาดานา จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

1.1.2 บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชานิยาม โดยทั่วไป

ค่อนข้างมีจำกัดคือ มีหน้าที่หลักได้แก่ การจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติตามระเบียบ และนอกจากนี้สิ่งที่น่าสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการที่ปรึกษา ได้แก่ (Siroros, P., 1995)

(ก) การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบไปด้วยรัฐมนตรีชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีภารกิจมาก ทำให้เป็นการประชุมและผู้แทนของหน่วยงานที่เป็นส่วนใหญ่ วาระการประชุมมักเป็นการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับวิชาการ หลักเกณฑ์ และข้อกฎหมายเกี่ยวกับสาขาพิจารณาที่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเข้ามารับทราบจากการทำประชาพิจารณ์ของหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น

(ข) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการชุดนี้เป็นลักษณะของวิชาการมากกว่าตัดสินใจ ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่ การที่หน่วยงานต่าง ๆ มักจัดรับฟังความคิดเห็นแต่ไม่ได้ดำเนินการระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษา ก็จะต้องข้อสังเกตและรายงานสรุปข้อสังเกตเหล่านี้ลงรายงานการประจำปีสรุปผลการจัดประชาพิจารณ์เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งมีได้มีการเผยแพร่เช่นเดียวกัน สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการที่ปรึกษา ตั้งขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและรวบรวมรายงานสรุปผลการจัดการจัดทำประชาพิจารณ์เสนอแก่คณะรัฐมนตรี สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดอำนาจบังคับของคณะกรรมการที่ปรึกษา อีกอย่างหนึ่งคือหน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น แต่ไม่ได้ส่งรายงานผลการจัดมายังคณะกรรมการที่ปรึกษา แต่อย่างใด และมิได้มีมาตรการบังคับเป็นผลให้มีการรายงานผลน้อยลงเรื่อย ๆ

1.1.3 ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จากระเบียบ

สำนักนายกฯ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น ดังนั้นประชาชนจึงเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีความเป็นกลางหรือไม่ ดังที่เกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทั้ง 2 โครงการ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โดยหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือร่วมกันในการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น รัฐมนตรีทั้ง 3 กระทรวงได้มีความคิดเห็นร่วมกันให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โทธิวิหค) รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 19/2542 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 11 คน โดยมีนายสิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการประชาพิจารณ์และมีเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการกรรมการประชาพิจารณ์ (Hirunyasiri, C., 2000: 105-106) หลังจากการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กลุ่มผู้คัดค้านได้ทำหนังสือเรียกร้องให้ถอดถอนกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการออก คือ นายสิปปนนท์ เกตุทัต ประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์เนื่องจาก

เป็นประธานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีผลผลักดันโครงการดังกล่าว (Rojanapraiwong, S., 2000: 30) เป็นต้น หรือกรณีโครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา การจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 53/2543 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โครงการท่อส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย จำนวน 10 คน โดยมี พลเอกจรัล กุลละวณิช เป็นประธานกรรมการประชาพิจารณ์ และให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ (Hirunyasiri, C., 2000: 113) แต่เนื่องจากก่อนหน้านี้ พลเอกจรัล กุลละวณิช ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการได้เคยให้สัมภาษณ์โดยชี้ให้เห็นข้อดีของโครงการนี้ จึงทำให้มีการคัดค้านการแต่งตั้งประธานกรรมการประชาพิจารณ์ (Ditapichai, J. et al., 2001: 140)

1.1.4 รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2539 ถูกจำกัดไว้เพียงรูปแบบเดียวที่เป็นมาตรฐานของประเทศ นั่นคือ ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกจำกัดอยู่เพียงวิธีการเดียว และต้องนำวิธีการนี้มาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกโครงการ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านลักษณะและขนาดของโครงการที่จะรับฟังจำนวนผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละโครงการ อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็น

โดยวิธีประชาพิจารณ์ยังเป็นการที่มีลักษณะเป็นทางการและต้องยึดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี 2539 ทำให้เกิดปัญหาต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นการจัดรับฟังความคิดเห็นที่เป็นเพียงพิธีกรรมหนึ่งนั้น ทำให้เกิดความระแวงสงสัยในความเป็นกลางในการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังเช่นการจัดประชาพิจารณ์โครงการสร้างโครงไฟฟ้าบ่อนอก/หินกรูด เป็นต้น (Siroros, P., 1995: 41)

1.1.5 ผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ภายหลังจากจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์ จะทำรายงานเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2539 มีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า รายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ควรมีลักษณะเป็นรายงานที่ให้ความเห็น พร้อมด้วยเหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงที่ได้จากการจัดให้มีประชาพิจารณ์ และยังปรากฏว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อรายงานดังกล่าว รวมถึงไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจในการอนุมัติหรืออนุญาต และบางครั้งเป็นการตัดสินใจที่ตรงข้ามกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ ตัวอย่างเช่น กรณีโรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน (บ่อนอก) และโรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน (หินกรูด) นั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่ได้มีการวินิจฉัยอย่างเด็ดขาดในรายงานผลการจัดประชาพิจารณ์ว่า โครงการดังกล่าวควรสร้างหรือไม่ควรสร้าง แต่เสนอแนวทางกว้าง ๆ ไว้ 3 ทางเลือก คือ ให้สร้างได้ สร้างไม่ได้ และจะรอไปก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจตามรายงานผลการประชา

พิจารณาหรือไม่ (Ditapichai, J. et al., 2001: 143) กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกกรณีหนึ่งคือ โครงการทางด่วนแยกอุรุพงษ์-ราชดำริ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามโครงการนี้เป็นการนำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยที่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดรูปแบบ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้เลย โครงการดังกล่าวได้มีการจัดประชาพิจารณ์ถึง 2 รอบ ซึ่งรายงานผลการจัดประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในรอบแรกนั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีมติชี้ขาดว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับการจราจรและเศรษฐกิจ นอกจากนี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แล้วยังสร้างผลกระทบรุนแรงต่อชุมชนและภาระจะตกแก่ชุมชนบ้านครัวมากจนไม่เป็นธรรม หลังจากที่รัฐบาลได้รับรายงานดังกล่าวแล้วมิได้ตัดสินใจใด ๆ ทั้งสิ้น จนต้องมีการจัดประชาพิจารณ์ในรอบที่สอง ซึ่งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ยังยืนยันในมติเดิมว่าให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ให้ก่อสร้างต่อไปได้ โดยเลือกลงไปในคลองเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด (Rojanapraiwong, S., 2000: 22-23) จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้ความสำคัญต่อรายงานประชาพิจารณ์ โดยการตัดสินใจตรงกันข้ามกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์และไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจดังกล่าว

1.2 ข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ว่าแนวคิดในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีการบัญญัติเป็น

หลักเกณฑ์ทั่วไป และใช้ในสังคมไทยมาเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 มีข้อจำกัดที่เกิดจากวิธีการของกระบวนการประชาพิจารณ์เอง

1.2.1 กระบวนการของการทำประชาพิจารณ์ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบประชาพิจารณ์โดยมีคณะกรรมการกลางอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้าและการต่อสู้โต้แย้งคล้ายกับกระบวนการพิจารณาในทางศาล กล่าวคือมีการต่อสู้โต้แย้งในลักษณะของฝ่ายที่เห็นด้วย และฝ่ายที่คัดค้าน เนื่องจากภาครัฐต้องการให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องกับโครงการของตนและใช้การทำประชาพิจารณ์เพื่อเป็นการโฆษณา หรือโน้มน้าวให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยยอมรับตาม ฉะนั้น การจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ จึงเป็นเรื่องที่แต่ละฝ่ายต่างหาเหตุผล เพื่อมาสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายตนเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ อาจจึงก่อให้เกิดความรุนแรง หรือเกิดปัญหาที่ตามมาในหลาย ๆ ประเด็น ดังเช่น ในโครงการท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ประสบปัญหาและก่อให้เกิดการกระทำที่รุนแรงขึ้น นอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการใหญ่ ๆ ที่ผ่านมาก็มีการจัดประชาพิจารณ์แค่ 1 ครั้ง และช่วงเวลาจัดมักจะมีเพียง 1-2 วัน แม้ว่าจะมีจำนวนผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่การรับฟังความคิดเห็นยังไม่ครอบคลุม และไม่เป็นที่ยอมรับในหมู่ผู้เกี่ยวข้อง

1.2.2 การรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชน

แสดงความคิดเห็นไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นต้องให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอันดีในเรื่องนโยบายของรัฐ ความเป็นมาของโครงการ ข้อดีข้อเสียของการจัดทำโครงการนั้น ๆ ก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้มาซึ่งความเห็นที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับโครงการนั้น ๆ อย่างไรก็ดี เท่าที่มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมาในประเทศไทย หนึ่งในปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ ภาคประชาชนยังขาดความรู้และความเข้าใจเรื่องที่จะให้มีการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะประชาชนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง หรือเกิดจากที่ภาคประชาชนขาดการรับรู้และตระหนักถึงการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยเฉพาะภาคประชาชนในชนบท ยังไม่มีความตระหนักหรือเรียกร้องให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการ ขณะที่ภาครัฐเองก็มีการจัดทำการวิจัยหรือการศึกษาผลกระทบในเรื่องสิ่งแวดล้อม (EIA) แต่ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าใจเนื้อหาของรายงานในการศึกษาผลกระทบ เพราะข้อมูลส่วนมากแล้วแต่เป็นข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ หรือเทคนิคเฉพาะทาง ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลที่สำคัญในการร่วมแสดงความคิดเห็น ฉะนั้น การหาทางออกที่สำคัญในกรณีดังกล่าว คือการเปิดโอกาสให้มีการจัดทำหรือเสนอข้อมูลในหลาย ๆ ทาง โดยเฉพาะในภาคของประชาชน ยิ่งกว่านั้นภาครัฐจำเป็นต้องมีการยอมรับวิถีชุมชน หรือภูมิปัญญาของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำหรือวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการนั้น ๆ ด้วย

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

2.1 ข้อจำกัดทางกฎหมาย

2.1.1 ช่วงเวลาในการจัดรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน ที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่มีลักษณะเป็นผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น อาจจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ ซึ่งจะจัดหรือไม่จัดก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ แต่ในกรณีที่โครงการของรัฐมีลักษณะที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการบังคับ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5) และเกิดจากผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอต่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ร้องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร ให้สั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนได้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 6)

2.1.2 บทบาทหน้าที่และความเป็น

กลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการ

ดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้แก่ 1) หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ที่มีลักษณะเป็นผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น โดยรับผิดชอบดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจะเริ่มตั้งแต่การจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จนกระทั่งจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ หน่วยงานดังกล่าวไม่ใช่องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอิสระ 2) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 14) จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้ ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศ รวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้ เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ใช่องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอิสระ จึงอยู่ภายใต้นโยบายภาครัฐหรือความเป็นการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง

2.1.3 รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ.

2548 มีการวางแนวทางปฏิบัติสำหรับการให้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น ไว้ด้วยกัน 2 แนวทางคือ

(1) การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่และเป็นผู้รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้แก่ประชาชนทราบ โดยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลต่าง ๆ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7) โดยการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดต่อประชาชนที่เข้าไม่ถึงข้อมูล

(2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ 1) หากเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก็ได้ และ 2) หาก โครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็น ส่วนรวม หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก่อนเริ่ม

โครงการ โดยวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนด้วย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 8) โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นลักษณะของการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ

2.1.4 ผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่ได้ ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนทราบ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7) ถ้าหน่วยงานของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้น และต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบด้วย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 13) จะเห็นได้ว่าผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ไม่ได้มีผลผูกมัดหน่วยงานของรัฐแต่ประการใดให้ต้องตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้ออกมาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แม้ว่า

โครงการของรัฐนั้นจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียกับชุมชนท้องถิ่นก็ตาม เพียงแต่มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมเท่านั้น

2.2 ข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.2.1 กระบวนการของการรับฟังความคิดเห็น ได้มีการกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้หลายวิธี ได้แก่ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9) 1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดย การสัมภาษณ์ รายบุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือทางโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนาย่อย 2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำโดยวิธีการดังต่อไปนี้การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย 3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการสามารถที่จะเลือกวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนได้ อย่างไรก็ตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถเปิดกว้างได้

เฉพาะหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ข้างต้น บรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วจะต้องแจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10) ซึ่งเป็นข้อจำกัดในด้านกระบวนการที่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

2.2.2 การรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน เมื่อหน่วยงานรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นต้อง (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10) 1) ประกาศให้ประชาชนทราบถึง วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น สถานที่ที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ 2) ติดประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการนั้น ปิดไว้ที่สถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น ให้ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย และการปิดประกาศดังกล่าวจะต้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

ประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 4) หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ที่เปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการนั้น ปิดไว้ที่สถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น และให้ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น อย่างไรก็ตามการประกาศในเครือข่ายสารสนเทศ ประชาชนในบางพื้นที่ยังมีข้อจำกัดอย่างมากในการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ผ่านเครือข่ายสารสนเทศ

สรุป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังคงมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ดังนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังคงมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ดังนี้ 1) ข้อจำกัดตามกฎหมาย ได้แก่ ช่วงเวลาในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ 2) ข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ กระบวนการของ

การทำประชาพิจารณ์ และการรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 (ยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. 2548) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการทั้งในทางปฏิบัติ และในเรื่องของสถานะทางกฎหมายซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นควรพัฒนาและยกร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... เพราะหากจัดทำสำเร็จจะทำให้มีกฎหมายกลางที่ ทุกกระทรวง กรม นำไป

ปฏิบัติจะส่งผลดีต่อประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อโครงการของภาครัฐ และมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และข้อจำกัดอันเกิดจากการนำกฎหมายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับช่วงเวลาดำเนินงาน และความรู้ความเข้าใจของประชาชน ดังนั้นควรพัฒนาหรือปรับปรุง 1) การจัดทำแผนพับประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ 2) การจัดทำหนังสือรายงานผลการดำเนินงานด้านข้อมูลข่าวสารของราชการ 3) การจัดทำเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ <http://www.parliament.go.th/gennews> 4) การประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียง โดยเผยแพร่สัปดาห์อย่างน้อย 4 ครั้ง/ สัปดาห์ เพื่อความเข้าใจของประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539. (2539, 2 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. (2548, 27 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 122.
- Kayanha, Aroon. (2016). *Regional and Local Politics and Government*. Bangkok: Research Center, Krirk University.
- Ditapichai, Jaran. Polpetch, Pairoj, and Chalut Pratuang-Rattana (2001). *Guideline for Public Hearings in Thai Society*. Bangkok : TDRI.
- Siroros, Patcharee. (1995). *Public hearings: problem solving and participatory management of public sector and people: experience of western and guideline for Thai society*. Bangkok: political science department, Thammasat University.
- Hirunyasiri, Chalermchai. (2000). *Regulation of the office of the prime minister on public consultation by public hearing, B.E. 2539*. A thesis for master of law, Chulalongkorn University.

Rojanaprai Wong, Sukran. (2000). Public hearing on stage or road. *Green world journal*. 9(2), 20-39.