

ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2556

**The Problem with a Public Hearing Organized by the Prime Minister  
That by Public Hearings 2005**

**Pisit Jaemwattanachai**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการประชามติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
ชื่อผู้เขียน	พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2555

### บทคัดย่อ

การทำวิทยานิพนธ์ปัญหาเกี่ยวกับการประชามติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชามติ 2) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประชามติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 3) เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชามติในต่างประเทศ 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชามติที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า การประชามตินั้นถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของภาครัฐ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลต่างๆ อันเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าการศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการที่ประชาชนจะรับรู้ข้อมูลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ กล่าวคือ ให้แจ้งให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทราบโดยการตีพิมพ์ประกาศ และให้แจ้งตามเครือข่ายสารสนเทศตามที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งอาจเกิดปัญหาถ้าการประกาศและแจ้งนั้นประชาชนไม่รับทราบ หรือไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับโครงการที่จะมาจัดการรับฟังความคิดเห็น และกรอบระยะเวลาในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเป็นเวลาที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับ

ต่างประเทศ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมาย ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่เป็นเพียงกฎหมายรองคือ เป็นกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีได้ใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นการขัดต่อหลักการในการตรากฎหมาย ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ ทำให้มีปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศมีการจัดทำดำเนิน โครงการที่มีผลกระทบอย่าง กว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบ โครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชน ทราบ ทั้งการแจ้งเรื่องโครงการ ระยะ เวลา สถานที่ ตลอดจนข้อมูลข่าวสารได้แจ้งให้กับประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้เกี่ยวข้องโดยการกำหนดให้ส่งทางไปรษณีย์ นอกเหนือจากการประกาศทาง สื่อต่างๆ แล้ว และยังมีการกำหนดระยะเวลาในการประกาศขึ้นต่ำถึง 28 วัน ทำให้ประชาชนมีเวลา ในการรับรู้ของข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เพื่อจะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการรับ ฟังความคิดเห็น โดยทั่วถึง

เพื่อให้เป็นไปตามหลักของการตรากฎหมายที่ถูกต้อง และตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์จึงเสนอให้มีการตราพระราช บัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นมาบังคับใช้แทนระเบียบสำนักนายก รัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อจะได้มีกฎหมายที่มีผลบังคับ ใช้ และเป็นหลักเกณฑ์กลางในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในประเทศไทยเป็นไปในรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน

Thesis title	The problem with a public hearing organized by the Prime Minister that by public hearings 2005
Author	Pisit Jaemwattanachai
Thesis Adviser	Asst. Prof. Dr.Pornchai Luernshavee
Department	Law
Academic Years	2012

### ABSTRACT

Thesis about the problem a public hearing organized by the Prime Minister that by public hearings 2005. Purposes. 1) To study the theories related to the listening public opinion by way of a public hearing. 2) To study the problem to public opinion about the public hearing organized by the Prime Minister that by public hearings 2005. 3) To learn the rules and how to get public opinion on a public hearing in a foreign country. 4) To propose a solution to the problems about process of public hearings on a public hearing is appropriate for Thailand in the future.

The results of the study found that the public hearing is the next step of the process of public participation. In the implementation of government projects. When the government intends to implement a project that has widespread effects on quality of life, environmental health or the good and bad effects on the local community. State or a state agency that is responsible for the project must provide for the dissemination of information to the public. The state has a duty to provide information to the public about the project. To provide opportunities for people to study and consider the implications that may arise in the future. But a public hearing organized by the Prime Minister that by public hearings 2005 determine how the public will perceive the information of the public hearing as follows. To inform the public who are affected by or involved in the recognition by posting and Information Network. According to the Prime Minister. This could be a problem if people do not get news from the announcement about the project in the public hearing and the time frame to report the information to the people who are affected or who is involved with the project a little more compared to overseas. Regulation of the Prime Minister the Prime Minister that by public hearings 2005. Problem of the legal status of regulation of the

Prime Minister the Prime Minister that by public hearings 2005. The law is secondary. The Laws by the Public Administration Act 1991 by the Prime Minister. Which is not according to the rules of law. Contrary to the principles of constitutional law as the law stated cause trouble to listen to public opinion. Abroad are made widely public hearing on the implementation projects that have an impact on environmental quality, health, lifestyle the local community. State or a state agency that is responsible for the project must provide for the dissemination of information. People affected have been informed about the project duration, locations, and information required to send mail and media and to determine the duration of the declared minimum to 28 days so that people have time to. get information about the public hearings.

To be in accordance with the valid legislation of the Intention of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007. The authors proposed the Stamp Act on the feedback of the public to enforce the regulations of the Prime Minister on the public hearings 2005. In order to have legal effect and is a central theme in the feedback. To listen to public opinion in the form and the same standard.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ด้วยความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนจวี ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้กับผู้เขียน ให้คำแนะนำ ข้อมูล ข้อคิดเห็นต่างๆ ตลอดจนการตรวจทาน แก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์ ฉบับนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการการสอบวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.วาริ นาสกุล และอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.วิระ โลจายะ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้คำแนะนำ แนวคิด และปรับเนื้อหาบางส่วน ทำให้วิทยานิพนธ์มีความชัดเจนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ที่ให้ความรัก ความเมตตา และ กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิด หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์ และทฤษฎีการตรากฎหมาย.....	6
2.1 แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	6
2.2 ความหมายและความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์.....	16
2.3 สาเหตุที่ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์.....	26
2.4 รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	28
2.5 ทฤษฎีการตรากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง.....	31
3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์ ในต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง.....	39
3.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	39
3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส.....	58
3.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศแคนาดา.....	64
3.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ.....	67



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.5 วิวัฒนาการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทย.....	80
3.6 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย.....	81
3.7 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	85
3.8 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลังจากการประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	97
3.9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.....	107
4. สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์.....	109
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548.....	110
4.1.1 ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	110
4.1.2 ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลาในการประกาศบอกข้อมูลข่าวสาร ให้แก่ประชาชน.....	115
4.2 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548.....	120
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	127
5.1 บทสรุป.....	127
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	129
บรรณานุกรม.....	131
ภาคผนวก.....	138
ประวัติผู้เขียน.....	152

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นครั้งแรก ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยกำหนดให้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นับแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) โดยให้ประชาชนในประเทศเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตน ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งภายหลังพฤษภาทมิฬ บุคคลหลายฝ่ายมีแนวคิดที่จะนำประชาธิปไตย แบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศไทย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักสากลในบรรดาประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายมี 2 แนวทางคือ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรง โดยใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันไป ประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการรับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลเห็นว่าข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผ่านผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจ จึงได้พัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรงขึ้น โดยออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีข้อจำกัดหลายประการ โดยขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเหมาะสมกับบางสถานการณ์ จึงทำให้เกิดการเผชิญหน้า

ระหว่างผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้ค้านขึ้นบ่อยครั้ง อันเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ” นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โครงการของรัฐก็จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เกิดผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐอันจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือหรือใช้วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด หรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ โดยต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของโครงการ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ

<sup>1</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน 2552 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี.

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

1.1 ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 ที่มีการกำหนดให้มีการประกาศเกี่ยวกับวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ให้ปิดประกาศที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ดำเนินโครงการ และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น แต่การประกาศดังกล่าวอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ถ้าสถานที่จัดทำโครงการหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ไกลจากบ้านหรือที่พักอาศัยของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ทราบประกาศ หรือการประกาศทางเครือข่ายสารสนเทศไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้คือ

1.2 ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลา ในการประกาศบอกข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 กำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องประกาศแจ้งวัน เวลา สถานที่ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำให้แก่ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการรับฟังความคิดเห็น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไป ในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร อาจทำให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือเกี่ยวข้องได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้รับข้อมูลน้อยทำให้ไม่มีข้อมูลในการตัดสินใจ

2. ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเพียงกฎหมายรอง คือ เป็น กฎหมายที่ออกตามมาตรา 11 (8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรี มิได้ใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์การตรากฎ เป็นการขัดต่อหลักการในการตรากฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ ทำให้มีปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากปัญหาการทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จำเป็นต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปรียบเทียบกับ กฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อนำแนวทางที่มีความเหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ มาปรับใช้กับการทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังคงมีปัญหาอยู่หลายประการ อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูล และเรื่องระยะเวลาการให้ข้อมูล ปัญหาที่เกิดจากสถานะทางกฎหมาย ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฉะนั้น จึงควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย รวมทั้งศึกษารูปแบบ วิธีการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทย รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามหลักสากล

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตั๋วบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ บทความในวารสาร รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มารวบรวมให้เป็นระบบแล้วทำการวิเคราะห์ต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับของไทย

## บทที่ 2

### แนวคิด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนโดยการประชาพิจารณ์ และทฤษฎีการตรกฏหมาย

ก่อนการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีกฎหมายและระเบียบต่างๆ บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ก่อนแล้ว และได้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวไปหลายครั้ง ดังนั้นเราควรศึกษาให้ทราบถึงแนวคิด และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นว่ามีหลักเกณฑ์ และความเป็นมาอย่างไร

#### 2.1 แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน และประชาชนเป็นผู้ให้สัตนทานุมัติแก่องค์กรต่างๆของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ<sup>1</sup>

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับประเทศไทยเมื่อประชาชนเลือกผู้แทนไปปกครองและบริหารประเทศแทนแล้ว มักจะถือว่าหมดภาระหน้าที่ให้เป็นที่ของผู้แทนทั้งในส่วนองรัฐบาลหรือสภาผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ แทนทั้งสิ้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด ผลที่ตามมาคือการตัดสินใจองรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ หรือนโยบายที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศจะมีหลายโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการองประชาชนและไม่อาจแก้ไขปัญหาที่แท้จริงองประเทศได้ ในขณะที่เดียวกันยังสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับ

<sup>1</sup> พัชรี สิโรต. (2546). *การมีส่วนร่วมองประชาชน*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นักการเมืองตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆอย่างมากมาย<sup>2</sup> นับว่าเป็นข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน จึงทำให้ประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เช่น ยุโรปและสหรัฐอเมริกามีแนวคิดนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อแก้ไขปัญหาจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือผู้แทน<sup>3</sup> อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากความพยายามผสมผสานระหว่างการเสริมจุดแข็งและซ่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบทางตรงกับประชาธิปไตยแบบทางอ้อม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจระดับต่างๆ มากขึ้น นอกเหนือจากการอาศัยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง<sup>4</sup> ทำให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้นำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสำคัญต่างๆ

นักวิชาการได้ให้คำนิยาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อยแต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คน<sup>5</sup> ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนร่วม<sup>6</sup> โดยมีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญคือ

- 1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
- 2) กระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
- 3) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 4) มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
- 5) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ<sup>7</sup>

<sup>2</sup> สุริยัน สุวรรณราช. (2545, มกราคม-เมษายน). “ประชาธิปไตยมีส่วนร่วม: การรับฟังความคิดเห็น.” สุธธิปริทัศน์, หน้า 73.

<sup>3</sup> ถวิล บุรีกุล และคณะ. (2544). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. หน้า 3.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม, หน้า 13.

<sup>5</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2544). ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. หน้า 10.

<sup>6</sup> ถวิล บุรีกุล และคณะ. (2544). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. หน้า 74.



### 2.1.1 แนวคิดการมีส่วนร่วม

แนวคิดการมีส่วนร่วมในปัจจุบันได้รับการยอมรับและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในงานพัฒนา การมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับการริเริ่มหรือการวางแผนโดยรัฐ แต่ความสำเร็จที่แท้จริงนั้นเกิดจากการที่ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างเป็นอิสระ เน้นการทำงานในรูปของกลุ่มหรือองค์กรชุมชนที่มีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน เกิดเป็นพลังกลุ่มซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้งานพัฒนาต่างๆ บรรลุความสำเร็จตามความมุ่งหมาย ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมและขั้นตอนต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นเพราะจะทำให้ลดความขัดแย้งและผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและสร้างให้เกิดพลังของทุกฝ่ายในการร่วมกันคิดร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบต่อผลการกระทำนั้นที่จะนำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” สามารถสรุปใจความสำคัญได้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุม การใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

2) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้อำนาจในการตัดสินใจที่เน้นเรื่องอำนาจและการควบคุม โดยการมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชนที่ไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ คำว่าการมีส่วนร่วมนั้นเป็นผลมาจากการต่อสู้ในทางรูปธรรม และการขัดแย้งทางสังคมหรือโดยความพยายามที่จะปรับความหมายให้ใกล้เคียงกับสภาพของสังคมที่เป็นจริง กระบวนการดังกล่าวจึงมีแนวโน้มไปในลักษณะแนวประชาชนหรือการเรียกร้องในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยและมีการปลดปล่อยให้มีอิสรภาพมากขึ้น

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังมีความหมาย 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรก เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน ลักษณะที่สอง เป็นการมีส่วนร่วมในนัยทางการเมือง คือ การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มและการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นหลัก

รูปแบบของการมีส่วนร่วม สามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเองหรือโดยความสมัครใจที่เกิดขึ้นเอง โดยไม่มีการแทรกแซงเป็นลักษณะการร่วมที่ผู้ร่วมเต็มใจ ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัครหรือการรวมตัวกันขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของกลุ่มของตน โดยเน้นการกระทำที่มีได้รับการช่วยเหลือจากภายนอกซึ่งมีรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย

2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำหรือชักจูง เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือสนับสนุนโดยรัฐบาลเป็นรูปแบบโดยทั่วไปของประเทศที่กำลังพัฒนา

3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับซึ่งเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้การจัดการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ผู้กระทำได้รับผลทันทีแต่จะไม่ได้รับผลระยะยาว และจะมีผลเสีย คือ ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

ระดับการมีส่วนร่วม แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูล การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนและเสริมสร้างความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาทางเลือกและทางเลือก ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังข้อมูล รับรู้ข้อมูลข่าวสาร

ระดับที่ 2 การฟังความคิดเห็น การรับข้อมูลและความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสภาพปัญหา ทางเลือกและแนวทางแก้ไข เช่น การสำรวจความเห็น การประชุมกลุ่มย่อย ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

ระดับที่ 3 การเข้ามาเกี่ยวข้อง เข้าร่วมประสานการทำงานกับประชาชน สร้างความมั่นใจว่าความคิดเห็น ความจำเป็นของประชาชนจะได้รับการตอบสนองพิจารณาและหาแนวทางแก้ไข เช่น การประชุมปฏิบัติการ ผู้มีส่วนได้เสียสนใจเข้ามามีส่วนร่วมสมัครใจเข้ามาเป็นอาสาสมัครในการค้นหาทางเลือกร่วมวางแผนแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อการแก้ไขปัญหาและดำเนินกิจกรรม

ระดับที่ 4 การให้ความร่วมมือ การเข้ามาเป็นหุ้นส่วนกับประชาชนในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วม เช่น การเข้าเป็นคณะที่ปรึกษา คณะกรรมการของชุมชน ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนไม่ว่าจะเป็นด้านแรงงาน ทุน ทรัพยากรสถานที่ เป็นต้น อันเป็นการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

ระดับที่ 5 การเสริมสร้างพลังอำนาจประชาชน การให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจต่อการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชุมชนเช่น การลงประชามติ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถลุกขึ้นมา

ดำเนินกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและพัฒนาสุขภาพ สุขภาวะของชุมชนเอง

สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน กลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดริเริ่มพิจารณา ตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติ ร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลหรือของกลุ่มอันมีผลกระทบต่อประชาชนเองรวมทั้งการประเมินผลโครงการและการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งกระบวนการที่ชุมชนกระทำออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วมและการดำเนินการร่วมกัน เพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการเมืองและเศรษฐกิจ ปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในชุมชน โดยร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมนั้นให้ลุล่วงไป เพื่อประโยชน์ของชุมชนและช่วยสร้างความรู้สึกที่รับผิดชอบและความเป็นเจ้าของให้เกิดขึ้นกับประชาชนทำให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชนไปสู่จุดหมายปลายทางได้และมีผลให้ประชาชนช่วยตนเองได้ในระยะยาวโดยไม่ต้องคอยพึ่งพาความช่วยเหลือจากภาครัฐเพื่อให้เกิดการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตามความต้องการของสมาชิกในชุมชน

#### 2.1.2 แนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

ในอดีตเป็นเวลานานหลายศตวรรษที่มนุษย์พยายามหาคำตอบที่ว่ามนุษย์ทุกคน ควรมีสิทธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัว ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลายลงได้ โดยอำนาจใดๆ ขณะเดียวกันก็ได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเช่นว่านั้นตลอดมาระหว่างผู้มีอำนาจปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่อง กฎหมายธรรมชาติ และสิทธิตามธรรมชาติ

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ เชื่อว่า สิทธิทั้งหลายเกิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมๆ กับมนุษย์ และถือว่าความยุติธรรมมาก่อนตัวบทกฎหมาย สิทธิทั้งหลายแห่งมนุษยชาติเกิดขึ้นตามกฎหมายธรรมชาติ ส่วนกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังนั้น เป็นเพียงการยอมรับหรือรับรองสิทธิที่ได้มีอยู่แล้วว่ามีอยู่จริง และรัฐบังคับคุ้มครองให้เท่านั้น เช่น สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ต่อมาแนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าว ได้มีการอธิบายขยายความจนกลายเป็นสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐ โดยให้เหตุผลว่าประชาชน มีอาณาเขตหนึ่งที่ห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจปกครองรัฐล่วงล้ำเข้าไปใช้อำนาจรัฐได้ จึงเท่ากับประชาชนของรัฐมีสิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐนั่นเอง และนอกจากจะเป็นการจำกัดอำนาจรัฐไม่ให้ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว สิทธิเสรีภาพของแต่ละบุคคล ก็จะต้องไม่ถูกล่วงละเมิดจากการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย

คำว่า “สิทธิ” นั้นภาษาอังกฤษใช้คำว่า “right” ตรงกับภาษาละตินว่า “Jus” ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบหรือความถูกต้องชอบธรรม ในที่นี้คำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยืนยันกับผู้อื่นเพื่อรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับให้เป็นไปตามประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประโยชน์หรืออำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้นั่นเอง

สิทธิ ยังหมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกายหรือทรัพย์สินของตนหรือบุคคลอื่น หรือประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ หรือประโยชน์ในทางใดทางหนึ่ง ทั้งที่เป็นรูปธรรมจับต้องได้ และที่เป็นนามธรรม ถ้ากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองสิทธิใดๆ ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเคารพสิทธินั้นๆ รวมทั้งก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประชาชนที่จะต้องเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน

ส่วนคำว่า เสรีภาพ หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรืออำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองเสรีภาพใด ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพนั้น

สิทธิตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพ ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ความสามารถที่จะทำกิจกรรมใดๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านที่ให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย เช่น

หยุด แสงอุทัย ให้ความหมายของสิทธิว่า สิทธิเป็นเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ และเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ประโยชน์แก่บุคคลไว้โดยเจาะจง และกฎหมายได้คุ้มครองประโยชน์นี้<sup>7</sup>

ส่วนคำว่า เสรีภาพ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายว่า ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์ที่จะทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพคือ

<sup>7</sup> หยุด แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่12). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง<sup>8</sup>

ในเรื่องสิทธิ รอสโก ปาวด์ กล่าวว่า ไม่มีคำใดในกฎหมายจะมีความหมายคลุมเครือหรือมากไปกว่าคำว่า “สิทธิ” และได้ให้ความหมายของสิทธิไว้ 5 ประการ คือ

1. ประโยชน์ (interest) มีความหมายได้ 2 กรณี คือ

1.1 ประโยชน์ซึ่งบุคคลมีอยู่ควรจะได้รับ การรับรองและคุ้มครอง

1.2 ประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองและคุ้มครองและได้รับการจำกัดขอบเขตด้วยการเคารพในประโยชน์ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง

2. สิทธิที่จะเรียกร้อง (claim) ซึ่งได้รับการรับรองในอันที่จะกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยบุคคลอื่นเพื่อที่จะเกิดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

2.1 ในทางกฎหมาย ในการที่จะคุ้มครองการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่กฎหมายได้จำกัดขอบเขตไว้

2.2 ในทางศีลธรรม ในการควบคุมสังคมด้วยแรงกดดันจากความรู้สึกทางศีลธรรมของสังคมหรือขององค์กรกฎหมายพิเศษ

3. อำนาจ คือ การกำหนดความสามารถในการก่อตั้ง ปลดเปลื้องหรือเลือกสิทธิตามความหมายในข้อ (2) และรวมถึงการก่อตั้งหรือเลือกหน้าที่

4. เสรีภาพและเอกสิทธิ คือการกำหนดสภาพบางอย่างของการที่จะไม่เข้าเกี่ยวข้องกับสิ่งที่เป็นโอกาสซึ่งกฎหมายให้การคุ้มครองประโยชน์ไว้ด้วยการปล่อยให้บุคคลได้ใช้สิทธิความสามารถตามธรรมชาติได้อย่างอิสระเสรี

5. สิทธิ หมายถึง สิ่งซึ่งสอดคล้องต้องกันกับความยุติธรรม สิทธิของบุคคลมีขึ้นพร้อมกับเมื่อมีสภาพบุคคลเกิดขึ้นมา สิทธินี้จึงถือว่าเป็นสิทธิธรรมชาติ (natural right) เป็นสิทธิพื้นฐานที่มนุษยชาติพึงมี สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิที่มาจากสิทธิธรรมชาติ สิทธิในสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง

หากพิจารณาสิทธิขั้นพื้นฐานของไทย ที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้มี ดังนี้<sup>9</sup>

1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง

<sup>8</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ:วิญญูชน.

<sup>9</sup> วิชญ์ เกรืองาม. (2546).” การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” สารสำนักเลขาธิการ กรม. หน้า 11.

2. สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

ส่วนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในต่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ามีการรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้<sup>10</sup>

1. สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลจากประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยวิธีแสดงความคิดเห็น

2. สิทธิในการรู้ก่อนที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับของรัฐได้ รัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐเสียก่อน

3. สิทธิที่จะได้ฟังการตัดสินใจของรัฐที่จะดำเนินโครงการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับฟังข้อคัดค้านและผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ

ประเทศอังกฤษยังมีการรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1. หลักความยุติธรรม หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้ประชาชนผู้ที่กระทบสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐก่อนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาพอสมควร เพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวหาหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อคัดค้านและคัดค้านโครงการของรัฐ

2. หลักการเปิดเผย ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจะต้องทำรายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการรับฟังและข้อเสนอแนะของผู้ดำเนินการรับฟังความเห็น

3. หลักความเป็นกลาง ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรีเพื่อสร้างความไว้วางใจในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ดีสิทธิทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ภายใต้ปกครอง<sup>11</sup> แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรอง แต่ก็เป็นที่ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิเหล่านี้ โดยคำพิพากษาของศาล และการยอมรับร่วมกันในวงการนักวิชาการทางปกครอง และตำราคำสอนที่เรียกโดยรวมว่า “หลักความโปร่งใสในทางปกครอง” คือ การปกครองที่โปร่งใส ประชาชนได้รู้สภาพ

<sup>10</sup> ศิริพร เอี่ยมชงชัย. (2548). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 21 ตอน 3. หน้า 20.

<sup>11</sup> ปิยะสาสตร์ ไชวพันธ์. (มกราคม-เมษายน 2547). “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในทางปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ฉบับที่ 1. หน้า 218-222.

ความเป็นจริง สามารถเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงและการให้ข้อมูลความเห็นต่างๆ จะขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้ผลของข้อขัดแย้งต่างๆ นำไปสู่ข้อยุติที่สมเหตุสมผล สิทธิต่างๆที่ประกอบอยู่ในหลักการที่เรียกว่าความโปร่งใสในทางปกครองนี้ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. สิทธิที่จะรู้ (Droit de connaître) ถือเป็นองค์ประกอบแรกของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยอ้างถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองสามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารที่องค์กรหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดครอบคลุมไปทุกๆ เรื่อง แต่อาจใช้กับข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็น เช่น ข้อมูลส่วนตัวของบุคคล สิทธิที่จะรู้ถูกนำมาใช้โดยทางนโยบายของรัฐที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และโดยแนวทางนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมาย ในระยะต่อมาสิทธินี้ขยายไปถึงเอกสารสาธารณะอีกหลายประเภท และเปิดโอกาสให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม<sup>12</sup> โดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม การจำกัดหรือการมีเงื่อนไขเช่นนี้มีอยู่ในบทบัญญัติหรือระเบียบบางเรื่องที่ต้องการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล การเปิดโอกาสและการจำกัดในบางกรณีเช่นนี้มีได้ขัดแย้งกัน แต่เสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์แต่ละฝ่าย หรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว

2. สิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre) เป็นสิทธิที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในทางปกครอง บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดๆ ไปแล้วควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขอบเขตหรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้นๆ สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัยและอาจไม่เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้ เช่น ข้อมูลที่ได้รับไปเป็นเพียงรายงานข้อเสนอแนะหรือการประเมินผลที่ไม่ปรากฏมติใดที่ชัดเจน แต่เป็นเพียงส่วนประกอบย่อยหรือเอกสารประกอบการมีมติ การนำสิทธิเช่นนี้มาใช้มักปรากฏในรูปของกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่างๆอาจเทียบได้กับที่ใช้กันอยู่ในกฎหมายของไทย เช่น มาตรการบางส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรื่องการให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง ถ้าขาดคำอธิบายหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสม ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปอาจถูกตีความผิดพลาดได้

3. สิทธิที่จะถูกรับฟัง (Droit d'être entendu) เป็นสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็น ข้อโต้แย้งของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการหรือตัดสินใจในมติใดๆ ที่ออกมามีผลกระทบต่อตัวเขา การรับรองสิทธิประเภทนี้ในด้านหนึ่งเป็น

<sup>12</sup> กุทัช หงส์ศิริ. (2545). “ผู้มีส่วนได้เสีย” กับการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทร์สมบูรณ์ สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. หน้า 237-350.

การประกันความชอบธรรมในการดำเนินการ และในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าการโต้แย้งหลังเหตุการณ์ยังมีใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยา หากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้น หากจะต้องรอให้มีมติหรือคำสั่งออกมาก่อนจึงโต้แย้งก็อาจไม่ทันการ หรือทำได้ยากต่อการรวบรวมเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อต่อสู้หักล้างจึงสมควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในเวลาอันควร

จากข้อเสนอขององค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรป ที่ประชุมได้กำหนดคุณลักษณะของ “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” สรุปได้ว่าสิทธิที่จะถูกรับฟังเป็นส่วนประกอบของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือผู้รับมติ มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เช่น การเปิดอภิปราย การสัมมนาระดมความคิดเห็น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการแผนงานหรือรายงาน การตัดสินใจใดๆที่ทางปกครองควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งของบรรดาผู้ร่วมตัดสินใจ มิใช่เป็นเพียงแต่ให้ทราบบทสรุปขั้นสุดท้ายที่ออกมาเป็นมติแล้วเท่านั้น รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองของหลายๆประเทศที่คิดแก้ไขข้อตำหนิเหล่านี้โดยกำหนดมาตรการไว้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การได้สวนสาธารณะ หรือการทำประชาพิจารณ์ก็เป็นรูปแบบหนึ่งสนับสนุนสิทธิที่จะถูกรับฟังนี้

ในกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสก็ปรากฏหลักการทำนองเดียวกันคือ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย ในทางคำรณาคำสอนของกฎหมายฝรั่งเศสได้อธิบายสิทธิดังกล่าวไว้ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในขณะที่องค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปกำหนดคุณลักษณะของสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์ อย่างไรก็ตามกฎหมายได้ยอมรับสิทธิดังกล่าวไว้ทั้งสองแนวทางในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์และในกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

นอกจากนี้ “สิทธิที่จะวิจารณ์” (Droit de critique) เป็นสิทธิอีกส่วนหนึ่งที่มาเติมหลักความโปร่งใสในทางปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักษณะของสิทธิประการสุดท้ายนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้รับมติได้แยกแยะทำความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ไปตามความเข้าใจของตน อาจไม่เห็นด้วยกับมติทั้งหมดหรืออาจมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอันจะทำให้มตินั้นมีความสมบูรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอยู่ในกรอบที่ชัดเจน เรื่องใดที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจขาดควรจะต้องได้รับฟังหรือได้เสนอแนะคำวิจารณ์และต้องมีวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้อเสนอแนะหรือข้อโต้แย้งเหล่านั้นปรากฏอยู่ในมติด้วย เช่น การอนุญาตให้มีการทำความเข้าใจเห็นแย้งรวมเข้าไว้ในมติ



นั้นๆ ถ้าขาดสิทธิที่จะวิจารณ์นี้ไปก็ไม้อาจถือได้ว่าบรรดาผู้มีอำนาจตัดสินใจที่ร่วมในการพิจารณานั้น เป็นที่ฟังหรือเป็นผู้ให้คำปรึกษาแต่จะกลายเป็นแค่ผู้รับฟังคนหนึ่งเท่านั้น

## 2.2 ความหมายและความเป็นมาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่า คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Hearings เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการหลายท่านที่ได้ให้ความหมายของประชาพิจารณ์ไว้ด้วย เช่น โภคิน พลกุล ได้อธิบายไว้ในเอกสารวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่องรูปแบบต่างๆของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ในต่างประเทศไว้ ดังนี้<sup>13</sup>

“Public Hearings” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น “ไต่สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง

คำว่า “Hearings” โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน แต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยการเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ด้วย

“Public Hearings” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

“Public Inquiry” เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น มีการแปลว่า การไต่สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย และการรับฟังทางมหาชน เป็นต้น ซึ่ง “Public Inquiry” หมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น หรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น กระบวนการนี้มีข้อดี คือ ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูล

<sup>13</sup> โภคิน พลกุล. (2540). การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : กราฟิคฟอร์แมท.

ต่างๆอย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูล และแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกัน อย่างเต็มที่ อันจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็มีข้อเสียคือความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก

“Public Inquiry” ในประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากกว่าระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังประเทศฝรั่งเศสก็หันมาให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการมากขึ้น โดยมีการนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1983 ขึ้นใช้บังคับกับ “กิจการ” ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ตามที่ได้มีการตรากฎีกากำหนด “กิจการ” ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่งโดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าว

คะเน็งนิจ ศรีบัวเอี่ยม ได้ให้ความหมายในทางวิชาการว่า “ประชาพิจารณ์” คือรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชนร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นทั้งในเชิงสนับสนุน หรือคัดค้านเกี่ยวกับนโยบายร่างกฎหมายหรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสมและใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใสและมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระ การกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ และมีการจัดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล<sup>14</sup>

อมร รักษาสัตย์ กล่าวว่า “Public Hearings” ได้ให้ความหมายไว้ว่า เป็นกระบวนการที่เมื่อจะมีการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับสาธารณะจะมีการเปิดโอกาสให้สาธารณะชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะตัดสินใจนั้นๆ โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องคำนึงถึงความเห็น หรือความต้องการของสาธารณชนนั้นด้วย<sup>15</sup>

<sup>14</sup> ตูลาลักษณ์ อาจสมบูรณ์. (2548). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์. หน้า 10.

<sup>15</sup> ปริชัย ดาวอุดม. (2548). การสำรวจรูปแบบประชาพิจารณ์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 7.

สำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้ให้ความหมายของ “Public Hearings” ไว้ว่าเป็น มาตรการควบคุมทางปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงและ โดยอ้อมจากการกระทำของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการได้สวน- สาธารณะ

สรุปได้ว่า คำว่า ประชาพิจารณ์ คือ กระบวนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน อันอาจได้รับความเสียหาย จากการตัดสินใจของรัฐโดยประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น พยานหลักฐานข้อเท็จจริง เพื่อระงับยับยั้งการตัดสินใจของรัฐ เพื่อจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เขา ตลอดจนเป็นกระบวนการที่บังคับให้รัฐต้องอธิบายในเหตุผลความจำเป็นที่ประชาชนผู้อาจเสียหาย จะต้องเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ

การประชาพิจารณ์ในประเทศไทยเริ่มปรากฏเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2539 ในสมัย รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นับจากนั้นเป็นต้นมาประเทศไทยได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ มากกว่า 50 โครงการซึ่งเป็นการจัดโดยหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐมากกว่า 12 หน่วยงาน ผลจากการทำประชาพิจารณ์ พบว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกลับเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างจำกัดและไม่สนใจเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากบางโครงการผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะ ดำเนินการโครงการต่างๆ ได้ตัดสินใจในการดำเนินโครงการไปแล้ว ก่อนที่จะมีการทำประชา- พิจารณ์ ฉะนั้นผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์จึงมิใช่เข้าไปเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจ แต่มี ลักษณะเป็นเพียงการชี้แจงข้อสงสัยต่างๆ เท่านั้น

จากการศึกษาพบว่า นักวิชาการหลายท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ว่าเป็นเทคนิคการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐ มี นักวิชาการบางคนมองว่าการทำประชาพิจารณ์เป็นการรักษาดุลยภาพระหว่างผู้ปกครองและผู้ได้ ปกครอง เพราะเป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ไม่พอใจการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของรัฐบาลในช่วงเวลาหนึ่งๆ เท่านั้น อาทิ เช่น นักธุรกิจอาจเรียกร้องต่อผู้กำหนดนโยบายในการ ประชุมแบบประชาพิจารณ์ เพื่อให้รัฐอนุญาตให้พวกเขาขายธุรกิจหรือชุมชนอาจใช้เวทีประชา พิจารณ์เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวภาคสังคมและประชาชน ให้สนับสนุน โครงการที่พวกเขา เรียกร้อง หรือฝ่ายการเมืองสามารถใช้การทำประชาพิจารณ์ เพื่อขายความคิด หรือผลักดันโครงการ ต่างๆ ที่ตนนำเสนอ เป็นต้น

ประชาพิจารณ์ในประเทศต่างๆ เกิดขึ้นตามกรอบกติกาของกฎหมาย ที่กำหนดเนื้อหา ขอบข่ายและวิธีการ ในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งรัฐบาลทั้งระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจำเป็นต้อง จัดทำตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและ นิติบัญญัติ เช่น การออกใบอนุญาต การกำหนดนโยบาย และแผนการออกกฎหมายต่างๆ เป็นต้น

การประชาพิจารณ์เป็นการสื่อสารทางเดียว ในลักษณะจัดเป็นเวทีให้ประชาชนมาแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ มีการจัดบันทึกการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุม ประเด็นสนับสนุนหรือคัดค้าน และข้อคิดเห็นของผู้จัดเพื่อให้ภาครัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ ประชาพิจารณ์จึงเป็นเวทีรับฟัง มิใช่เวทีการถกเถียงหรือสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประชาพิจารณ์มีเป้าหมายเป็นเวทีให้ประชาชนผู้ไม่พอใจในการกระทำ หรือการตัดสินใจของรัฐบาล มีโอกาสบอกผู้มีอำนาจรัฐให้ทราบว่าเขาไม่พอใจ

ในประเทศที่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และแคนาดา เจ้าหน้าที่ภาครัฐได้จัดทำประชาพิจารณ์ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

1) เพื่อทำตามที่กฎหมายระบุไว้ เช่น การขอให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงโรงงานผลิตไฟฟ้า ซึ่งอาจกระทบคุณภาพ อากาศ น้ำและเสียง หรือเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองการจัดสรรทรัพยากร หรือการกำหนดนโยบาย และการออกกฎหมายบริหาร เป็นต้น การทำประชาพิจารณ์เพื่อเป้าหมายตามกฎหมายนี้ เน้นที่พิธีกรรมมากกว่าเนื้อหา

2) เพื่อได้ข้อมูลจากประชาชน การจัดประชาพิจารณ์เป็นไปเพื่อเป้าหมายในการรับฟังแนวคิดของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นปัญหา เป้าหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายหรือทางเลือกอื่นๆ เช่น การขอเสนอขึ้นอัตราค่าไฟฟ้าว่าจะมีผลกระทบต่อผู้ใช้อย่างไร เป็นต้น

3) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน ประชาพิจารณ์ในบางกรณีจัดขึ้น เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับโครงการที่รัฐจะทำประชาพิจารณ์ จึงไม่หวังคำวิจารณ์หรือความเห็นของประชาชนเท่าใด เช่น ท้องถิ่นจัดประชาพิจารณ์เพื่อประกาศว่าสำนักงานท้องถิ่นจะเปิดทำการเฉพาะตอนเช้าเพราะงบประมาณจำกัดประชาพิจารณ์แบบนี้ผู้ฟังมักไม่ค่อยได้พูด

4) เพื่อปรับปรุงการตัดสินใจของรัฐ หรือโครงการของรัฐ รัฐอาจจัดประชาพิจารณ์เพื่อพยายามปรับปรุงการตัดสินใจ หรือปรับปรุงโครงการของรัฐ โดยฟังความเห็นหรือแง่คิดจากประชาชน โดยเฉพาะ ถ้าเป็นโครงการที่ไม่เป็นที่นิยมนัก เช่น ธรรมชาติการของวุฒิสภาขอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการลดเงินช่วยเหลือรัฐบาลกลางในด้านการศึกษา

5) เพื่อให้ได้การยอมรับจากประชาชน เป็นการถามประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ หรือตัดสินใจ โครงการจะไม่ประกาศวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ว่าทำเพื่อให้ประชาชนยอมรับหรือเพื่อชะลอการตัดสินใจไว้ก่อน เพราะกำลังเป็นเรื่องร้อนๆ เช่น ปัญหาการสร้างโรงไฟฟ้า ทำประชาพิจารณ์เพื่อชะลอการขัดแย้ง

6) เพื่อเปลี่ยนรูปแบบอำนาจทางการเมือง และการจัดสรรทรัพยากร ประชาพิจารณ์ด้านการขอเสนอปิดภูเขาและอุทยาน สำหรับผู้ที่อยากไปตั้งแคมป์ หรือการจัดทำประชาพิจารณ์

เกี่ยวกับการจัดตั้งแกนนำ มีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อทบทวนเกี่ยวกับเงื่อนไขการให้อนุญาต  
 ประชาพิจารณ์แบบนี้ ส่วนใหญ่จะได้รับความสนใจจากสื่อหรือกลุ่มผลประโยชน์

7) เพื่อตอบสนองความกังวลหรือห่วงใยของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์อาจให้  
 ประชาพิจารณ์ เพื่อหาเสียงสนับสนุนจากประชาชนเกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการที่ตนนำเสนอ

8) เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจของรัฐ โดยเฉพาะถ้าเป็นการตัดสินใจที่  
 ประชาชนกำลังวิพากษ์วิจารณ์ บางครั้งภาครัฐไม่อยากจะประกาศมติหรือการตัดสินใจ ที่จะโดนค้าน  
 แน่นอนออกมาจึงให้มีประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่งก่อน

9) เพื่อให้ได้เปรียบทางการเมือง เพราะจะได้รับการสนใจจากสื่ออย่างมากประชา  
 พิจารณ์จึงเป็นการโชว์สำหรับนักการเมือง บางครั้งฝ่ายการเมืองจัดประชาพิจารณ์เพื่อหวังเป็นข่าว  
 เช่น การจัดโอลิมปิก ประชาพิจารณ์แบบนี้ฝ่ายการเมืองที่จัดจะเป็นผู้มีบทบาทสูงในการประชุม

10) เพื่อหาทางออกที่ประนีประนอม คือ เป็นความร่วมมือจากหลายๆฝ่ายที่เกี่ยวข้อง  
 ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าต้องฟังความเห็นจากฝ่ายต่างๆ และความเห็นต่างกันนั้นไม่ห่างกันมากเกินไป  
 อาจพยายามหาทางออกร่วมกัน ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน เช่น การสร้างเขื่อน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเกิดขึ้นช่วง  
 ภายหลังรัฐตกลงใจ และต้องการทำโครงการนั้นๆ เนื่องจากได้เลือก สถานที่ ขนาด และได้ศึกษา  
 ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ของโครงการเรียบร้อยแล้ว การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นเพียงการ  
 ทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนเลือกว่าจะรับหรือไม่รับเท่านั้น เมื่อเทียบกับประเทศที่เจริญแล้ว  
 ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่ค่อนข้างเป็นทางการจะมีการจัดทำเพียง 1 ครั้งเพื่อฟังความคิดเห็น  
 ของประชาชน ในขณะที่เดียวกันจะมีกระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างต่อเนื่องไม่เป็น  
 ทางการ เพื่อให้ประชาชนมาร่วมคิดตั้งแต่เริ่มต้น โครงการตลอดระยะเวลาจนเสร็จสิ้น โครงการ เพื่อ  
 ป้องกันมิให้มีช่องว่างระหว่างรัฐบาลกับประชาชน อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งและลุกลามเป็นการ  
 เผชิญหน้ากันเหมือนในสังคม ไทย

มาตรการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) มีลักษณะสำคัญ 2 ส่วน คือ

1) ส่วนที่เป็นองค์ประกอบภายนอก มี 2 ประการคือ

1.1) จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

1.2) ข้อสรุปจากการไต่สวน มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเท่านั้น

2) ส่วนที่เป็นองค์ประกอบภายใน มี 2 ประการคือ

2.1) การรับฟังต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวน คือ เป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และ

ยุติธรรม

2.2) มีฐานะเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหายที่บังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

องค์ประกอบภายนอก คือ ลักษณะที่แสดงว่ามีการรับฟังเกิดขึ้นเท่านั้น ได้แก่

1) การรับฟังคือการรับฟัง เพื่อไปประกอบการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กรณีนี้จึงต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ แต่หากได้เกิดการตัดสินใจไปก่อนหน้านั้นแล้ว มาตรการการรับฟังจะมีค่าเป็นเพียงการประชาสัมพันธ์ คือ ชี้แจงทำความเข้าใจเป็นหลัก ตัวผู้สนใจเข้าร่วมจะมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำ เป็นเป้าหมายที่ต้องทำให้เข้าใจทำให้เชื่อถ้อยยอมรับการตัดสินใจนั้น แม้อาจจะเปิดโอกาสให้ซักถามแสดงความคิดเห็นได้กว้างขวางสักเพียงใดก็ไม่มีความหมาย เนื่องจากการตัดสินใจได้เกิดขึ้นแล้วลุล่วงไปแล้ว

2) ต้องแยกการรับฟังออกจากการประชุมสัมพันธ์ให้ได้ และต้องแยกการรับฟังออกจาก “การลงประชามติ” (consensus) เพราะการรับฟังมิใช่การขอประชามติ แต่เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น ข้อสรุปหรือความคิดเห็นใดๆ ที่ได้มาจะมีค่าเป็นเพียงข้อเสนอให้พิจารณาทั้งสิ้น ตัวผู้มีอำนาจวินิจฉัยยังคงมีอิสระมีอำนาจเต็มอยู่เช่นเดิม จะเห็นแตกต่างไปอย่างไรก็ได้ การประชาพิจารณ์จึงมิใช่ข้อเรียกร้องขอประชามติ มิใช่การปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจในระบบการปกครองแบบผู้แทน มิใช่ต้องการเพียงเพื่อให้เป็นทางระบายออกของผู้คับข้อง-ใจ แต่เป็นกระบวนการที่จัดวางไว้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปโดยเที่ยงตรงปราศจากเหตุผล และความรับผิดชอบโดยชัดเจน

องค์ประกอบภายใน ได้แก่

1) การรับฟังต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนเป็นไปโดยเปิดเผย เที่ยงตรง และยุติธรรม “เปิดเผย” หมายถึงการรับรู้ของสาธารณชน ซึ่งข้อโต้แย้งความคิดเห็นที่หลากหลายอันเกิดขึ้นในการไต่สวนนั้น ถือเป็นหลักประกันที่จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องใช้เหตุผลใช้ความจริงมาสนับสนุนการตัดสินใจของตน ทั้งในฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้เสนอโครงการ ฝ่ายผู้เสียหายที่เข้าท้วงติงโต้แย้ง กรรมการไต่สวน ผู้ดำเนินการไต่สวน ผู้ให้ความเห็น และผู้มีอำนาจตัดสินใจในที่สุด

ข้อกำหนดในความเปิดเผยนี้ครอบคลุมถึงการประกาศ เวลา และสถานที่ไต่สวน ล่วงหน้า การไม่จำกัดสิทธิการเข้าฟังหรือถ่ายทอด การจัดสถานที่ที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง รวมถึงตลอดถึงข้อกำหนดให้ความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน และผู้ชี้ขาดต้องให้เหตุผลและเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน

“เที่ยงตรง” หมายถึง ตัวกรรมการรับฟังที่จะต้องเป็นอิสระ ไม่อยู่ใต้อำนาจที่จะถูกสั่งการให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการใด และต้องเป็นกลางคือไม่มีส่วนได้เสียในปัญหาที่ไต่สวนนั้นมาก่อน “ยุติธรรม” ส่วนนี้เน้นไปทางสิทธิที่จะต่อสู้คดีของผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อจะต้องได้รับความเสียหายจากโครงการที่อ้างว่าเป็น “สาธารณประโยชน์” แล้วเขาก็ควรได้รับรู้เข้าถึงเหตุผลและหลักฐานของทางการอย่างเต็มที่ มีโอกาสที่จะซักถามพยานผู้เชี่ยวชาญพยานของตนความคิดเห็น

ของตนเข้าสู่กระบวนการไต่สวน ตัวกระบวนการต้องมีสำนวนพิจารณาเป็นหลักฐาน การตัดสินใจของกรรมการ และผู้มีอำนาจต้องอยู่ในประเด็นที่ไต่สวนต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานในสำนวน ต้องให้เหตุผลให้เห็นได้ชัดแจ้งว่าเป็นเหตุผลที่ได้มาจากพยานหลักฐานความคิดเห็นปรากฏในการไต่สวนได้อย่างไร เข้าลักษณะเป็นการชี้ขาดตัดสินความตามพยานหลักฐาน และกระแสของเหตุผลไปในที่สุด

2) การรับฟังต้องมีฐานะเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหายที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม หากไม่มีการพิจารณาพิเคราะห์หรือการไต่สวนเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง ผิดไปจากหลักเปิดเผยเที่ยงตรงและยุติธรรม ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในคดีปกครองได้ แต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิการทำพิจารณาพิเคราะห์ ดังนั้นมาตรการการพิจารณาพิเคราะห์จะมีค่าเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติราชการเท่านั้น หมดความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่เป็นกลไกยุติความขัดแย้งของสังคมในที่สุด

อย่างไรก็ดีสำหรับประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชน ฉะนั้นการปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุข จึงต้องถ่อมตึงของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ ให้ประชาชนในรัฐได้ออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายต่างๆ ได้โดยตรง แต่ในปัจจุบันเมื่อรัฐเจริญขึ้นประชาชนในรัฐมีจำนวนมากขึ้น ตลอดจนความสลับซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่ ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบในการปกครองประเทศเหมือนเดิม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้น เพื่อให้ผู้แทนราษฎรรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่างๆ โดยระบบผู้แทนราษฎรตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนโดยผู้แทนราษฎรเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชน จะตั้งอยู่บนหลักสมมุติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาทางสังคมวิทยาแล้วจะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดก็ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้<sup>16</sup> ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดอย่างแท้จริง จึงมี

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ”. วารสารกฎหมาย, 19, 1. หน้า 160.

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในด้านต่างๆ โดยการบัญญัติรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

สิทธิขั้นพื้นฐานของไทยที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>17</sup> ได้แก่ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐเพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหรัฐอเมริกา ที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>18</sup> ได้แก่ สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลจากประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยวิธีแสดงความคิดเห็นสิทธิในการรู้ก่อนที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐได้ รัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐเสียก่อน สิทธิที่จะได้ฟังการตัดสินใจของรัฐที่จะดำเนินโครงการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับฟังข้อคัดค้านและผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ

หากพิจารณาหลักการสำคัญของประเทศอังกฤษที่รองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ หลักความยุติธรรม หน่วยงานของรัฐจะต้องแจ้งให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องสิทธิ ได้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ ก่อนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาพอสมควรเพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวหาหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อคัดค้านและหักล้างโครงการของรัฐ หลักการเปิดเผยผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจะต้องทำรายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการรับฟัง และข้อเสนอแนะ ของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และหลักความเป็นกลางผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรี เพื่อสร้างความไว้วางใจในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

<sup>17</sup> วิษณุ เครืองาม. (2546, ตุลาคม). *แหล่งเดิม* หน้า 11.

<sup>18</sup> ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. (2546). “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา”. กฎหมายปกครอง. เล่ม 21 ตอน 3. หน้า 20.



ความแตกต่างของประชาพิจารณ์และประชามติ<sup>19</sup>

ประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ข้อโต้แย้ง ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในระดับสาธารณะอันเป็นการจัดสรรหรือการใช้ทรัพยากร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสาธารณชน เพื่อนำผลสรุปหรือข้อสรุปไปใช้ในการตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ของผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อไป

การประชาพิจารณ์ซึ่งมีต้นกำเนิดมาจากการไต่สวนพยานหลักฐานในศาล และปรับปรุงมาใช้ในการไต่สวนเพื่อฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงน่าจะเป็นการรับฟังโดยเปิดเผยและมีคณะบุคคลที่มีความเป็นกลางมาทำหน้าที่คอยรับฟัง พิจารณาข้อดีข้อเสียจากทุกฝ่ายโดยใช้พยาน หลักฐาน เอกสาร ข้อมูลประกอบการพิจารณา เพื่อหาข้อสรุป หรือข้อยุติสำหรับให้เป็นข้อมูลเสนอผู้มีอำนาจ เพื่อใช้ในการตัดสินใจในการจัดสรรหรือใช้ทรัพยากรนั้นๆต่อไป

Encyclopedia Americana ได้อธิบายว่าตรงกับคำว่า มติมหาชน (Public Opinion) ซึ่งเป็นเรื่องของ การแสดงความรู้สึกที่สาธารณชนมีต่อประเด็นใดประเด็นหนึ่งในสังคมขณะนั้นๆ เช่น ความเห็นของประชาชนที่มีต่อการขึ้นราคาค่ารถโดยสารของรัฐ ความนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งในระหว่างการเลือกตั้ง Opinion จึงประกอบด้วยข้อมูลทางกว้าง ทางลึก ทิศทาง

คำว่า ประชามติ (Referendum) นั้น Encyclopedia Americana อธิบายว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะที่ต้องใช้การลงคะแนนเพื่อออกเสียง เพื่อหาเสียงข้างมากมักเป็นการปฏิเสศหรือการยอมรับกฎหมายสำคัญๆ หรือการกำหนดทิศทางทางการบริหารที่สำคัญๆ ของรัฐ ประชามติเอาแบบมาจากการใช้สิทธิออกกฎหมายของพลเมือง ในสมัยกรีกซึ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรงหรือประชาธิปไตยแบบไม่มีตัวแทน (Direct Democracy or Non-Representative Democracy)

จะเห็นได้ว่าประชาพิจารณ์เป็นวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น ข้อโต้แย้ง ข้อมูลข้อเท็จจริงในประเด็นต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งมติมหาชน (Public Opinion) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประชาพิจารณ์เป็นส่วนหนึ่งในการสำรวจมติมหาชน

ลักษณะทั้งสี่ประการขององค์ประกอบทั้งภายนอกและภายใน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของมาตรการไต่สวนสาธารณะ แสดงให้เห็นถึงความหมายในทางเทคนิคโดยเฉพาะเจาะจง ว่าแตกต่าง

<sup>19</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. เล่มเดิม. หน้า 161.

จากการรับฟังตามความหมายทั่วไป ตลอดจนทำหน้าที่เป็นมาตรการยุติข้อขัดแย้งให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือได้

มาตรการ “ไต่สวนสาธารณะ” เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของรัฐเท่านั้น และจะใช้ควบคุมแต่เฉพาะส่วนซึ่งในทางสาขาวิชานิติศาสตร์เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) เป็นการกระทำที่เป็นการปกครอง ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยอำนาจรัฐเข้ากระทำการยังผลกระทบสิทธิหน้าที่ของราษฎร หรือใช้อำนาจฝ่ายเดียวเข้ากำหนดให้เกิดผลกับราษฎร โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของราษฎร แต่การกระทำที่ยังมีลักษณะเป็นการภายในของรัฐ เช่น การตัดสินใจขั้นต้นที่จำเป็นต้องมีการขออนุมัติต่อไปหรือเป็นการออกระเบียบวางแผนปฏิบัติราชการเป็นการภายในของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อภายนอกแล้วปรากฏว่ากระทำโดยมิได้อาศัยอำนาจที่เหนือกว่า เช่น การว่าจ้างเอกชนให้รับเหมาก่อสร้างงานของรัฐเหล่านี้ก็หาใช่การกระทำทางการปกครอง

2) เป็นการกระทำในทางบริหาร คือ ไม่รวมถึงการกระทำในทางนิติบัญญัติหรือตุลาการองค์กรที่กระทำการอาจเป็นองค์กรของรัฐเอง เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดทั้งหลายหรืออาจเป็นองค์กรที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ไปปฏิบัติราชการก็ได้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่างๆหรือองค์การส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย เหล่านี้ล้วนเป็นองค์กรที่อาจนำอำนาจรัฐที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายต่างๆ มาใช้ในการกำหนดชะตากรรมของราษฎรได้ทั้งสิ้น

ข้อพึงสังเกต คือ การกระทำในทางบริหารเป็นการกระทำที่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายกับราษฎร แล้วแต่จะได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใดบ้าง หากจัดให้มีศาลปกครองหรือมาตรการไต่สวนสาธารณะมาควบคุมแล้ว การกระทำขององค์กรเหล่านี้จะถูกควบคุมโดยระบบศาลปกครอง หรืออาจถูกกำหนดให้ต้องทำการไต่สวนสาธารณะก่อนวินิจฉัยสั่งการได้ทั้งสิ้น

3) ไม่รวมถึงการกระทำทางบริหารในส่วนที่เป็นการกระทำในทางการเมือง ซึ่งต้องรับผิดชอบโดยวิถีทางการเมืองเท่านั้น เช่น การแต่งตั้งหรือรับคณะรัฐมนตรี การยุบสภา ตลอดจนบรรดาการกระทำในทางระหว่างประเทศทั้งหลาย เหล่านี้ไม่ถือเป็นการปกครอง ไม่ถือเป็นการจัดการ หรือรักษาการตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายใดทั้งสิ้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การกระทำทางปกครองอันอาจอยู่ในบังคับให้มีการไต่สวนสาธารณะซึ่งอาจมีได้มากมายแล้ว แต่การตัดสินใจ และวิวัฒนาการทางกฎหมายของแต่ละสังคม เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น รัฐสภาจะกำหนดให้อำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ ต้องตกอยู่ใต้การควบคุมของมาตรการนี้เป็นอันมากอาจเป็นการ

กระทำที่กระทบถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชน เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะทั้งหลาย การกำหนดควบคุมใช้ที่ดินด้วยเหตุผลต่างๆ มาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือโครงการพัฒนาที่ยังผลกระทบกว้างไกล จนถึงการออกกฎหมายรายละเอียดควบคุมการประกอบการค้าหรือธุรกิจที่สำคัญๆ เหล่านี้หากรัฐสภาเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมการใช้ “อำนาจดุลพินิจ” ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยโปร่งใส รอบคอบทุกแง่มุมและควบคุมกันไปในพระราชบัญญัตินั้น เช่นเดียวกับอังกฤษก็ได้ หรืออาจออกกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองหรือกระบวนการปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นมาตรฐานกลางไว้ก่อนแล้ว จึงเลือกสรรประกาศกำหนดให้การใช้อำนาจทางกฎหมายใดต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางนี้เช่นเดียวกับของอเมริกาก็ได้

สำหรับประเทศไทยได้มีกำหนดไว้กรณีเดียว ตามพระราชบัญญัติผังเมืองว่าต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่เสียก่อน ที่จะออกผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแต่รูปแบบรายละเอียดของการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้นยังบกพร่องอยู่ขาดหลักการสำคัญไปหลายประการด้วยกันจนไม่เป็นที่สนใจ หรือใช้บังคับให้เป็นผลโดยจริงจังได้

### 2.3 สาเหตุที่ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์

ปัจจัยที่เป็นเหตุให้ต้องมีประชาพิจารณ์ คือ กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุคสังคมอุตสาหกรรมเกิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเสรีรัฐจะเข้าแทรกแซงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทำให้ผู้คัดค้านในสังคมเสียเปรียบ เช่น ผู้ใช้แรงงาน รัฐสภาจึงออกพระราชบัญญัติออกมาจำนวนมาก เพื่อคุ้มครองผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม แต่ไม่อาจกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด กฎหมายเหล่านี้จึงให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กฎหมายแม่บท ผลที่ตามมาจึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และศาลไม่อาจควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวได้ ผลจากสาเหตุดังกล่าวรัฐสภาของประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ตลอดจนประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ริเริ่มนำมาตรการประชาพิจารณ์มาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปอย่างรอบคอบถี่ถ้วน จนปัจจุบันได้พัฒนาเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายเป็นที่แพร่หลายภายหลังจากที่หลายประเทศริเริ่มที่จะนำประชาพิจารณ์มาใช้ต่างก็มีแนวคิด ดังนี้<sup>20</sup>

ประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำ หรือ โครงการของรัฐแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

<sup>20</sup> ตูลาลักษณ์ อาจสมบุญ. เล่มเดิม. หน้า 14-15.

ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่ทางรัฐสภาบัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิแสดงข้อคัดค้าน นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา เพื่อให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรม และสมเหตุสมผล คำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>21</sup>

ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศฝรั่งเศสเป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการที่มีความเกี่ยวข้อง หรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม<sup>22</sup>

ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศแคนาดาเป็นกระบวนการหนึ่งของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จึงมีทั้งลักษณะเสนอแนะการปฏิบัติในอนาคต และการสืบสวนค้นหาสาเหตุในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว<sup>23</sup>

การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ หรือในกิจการต่างๆ ที่รัฐได้กระทำ หรือคาดว่าจะกระทำโดยวิธีการให้ประชาชนลงคะแนนคล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปว่ายอมรับหรือปฏิเสธในเรื่องที่ขอความเห็นนั้น<sup>24</sup>

จากการศึกษาแนวคิดการจัดทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ล้วนมีแนวคิดที่เหมือนกัน คือ แนวคิดการจัดทำประชาพิจารณ์ ถือเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงาน หรือโครงการของรัฐได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลต่างๆ เพราะถึงอย่างไร ประชาพิจารณ์เป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนและในขณะเดียวกันยังเป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอีกทางหนึ่ง

<sup>21</sup> สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. (2533). *กระบวนการรับฟังทางมหาชน*. หน้า 3.

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคนดี และคณะ. (2544). *พระราชบัญญัติประชาพิจารณ์ : กรณีศึกษา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส*. หน้า 1.

<sup>23</sup> ปัญญา อุดชาชน. (2545). *รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดา เสนอต่อโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*. หน้า 24.

<sup>24</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 14.

## 2.4 รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>25</sup> นอกจากการทำประชาพิจารณ์

### 2.4.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล (Community Interview)

วัตถุประสงค์ เป็นการพูดคุยรายบุคคลแบบมีคำถามไว้ล่วงหน้า หรือการพูดคุยกันตามธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูลความเป็นจริงของสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือโครงการทำให้รับรู้บุคลิกภาพ ทักษะ ค่านิยม ระบบความเชื่อจากการแสดงอารมณ์หรือพฤติกรรม วิธีการดำเนินการให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ผู้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม โดยอาจคัดเลือกจากผู้นำตามธรรมชาติ เช่น พระ ผู้อาวุโส ผู้นำเป็นทางการและผู้นำไม่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน การบันทึกข้อมูลต้อง ถูกต้องตามที่รับฟังมาและบันทึกข้อมูลอื่นๆ ด้วย เช่น ลักษณะบุคคล เหตุการณ์ สถานที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้เหมาะสมกับกรณี ที่ให้ความสำคัญต่อข้อมูลค่านิยม ความเชื่อ ทักษะ พฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์และชุมชน

ข้อจำกัดของการสัมภาษณ์รายบุคคล ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงต้องใช้เวลาและจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์มากพอที่จะรวบรวมเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถืออีกทั้งความสามารถ ประสบการณ์ของผู้สัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพมีส่วนต่อผลของการสัมภาษณ์ และตัวผู้ให้สัมภาษณ์ก็มักจะไม่ค่อยร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นจริงเพราะมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

### 2.4.2 การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group)

วัตถุประสงค์เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มคน 6-12 คน เพื่อสำรวจความคิด ความรู้สึก ทักษะของกลุ่มต่อนโยบาย โครงการต่างๆและค้นหาคำตอบข้อสงสัย

วิธีการดำเนินการเริ่มจากการเข้าพื้นที่ทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วจึงคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในการสนทนา ซึ่งเหมือนกับการคัดเลือกบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ดำเนินการสนทนาต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากการสนทนา ซึ่งควรให้อิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงทุกคน และควรมีการบันทึกทั้งข้อมูลและบรรยากาศระหว่างการสนทนา แล้วสรุปความคิดเห็นของกลุ่มให้รับทราบหลังจากจบการสนทนา

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ต้องทำก่อนที่มีการดำเนินโครงการและกระจายกลุ่มคนให้ทั่วถึงเหมาะสมกับประเด็นปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้

<sup>25</sup> พัชรีย์ ลิโรรส. (2546). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ข้อจำกัดของการสนทนากลุ่มย่อย คุณภาพของข้อมูลขึ้นอยู่กับผู้ดำเนินการ ผู้ร่วมสนทนา บางครั้งมีการผูกขาดการพูดหรือไม่เปิดเผยข้อมูลจริงและไม่ได้เป็นตัวแทนของภาพรวมของกลุ่มใหญ่ได้

#### 2.4.3 การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ (Interactive Website)

วัตถุประสงค์เป็นการรับฟังความคิดเห็นแบบสองทาง หน่วยงานและองค์กรสามารถโต้ตอบแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็นกับประชาชนได้โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ต

วิธีการดำเนินการหน่วยงานจัดหาหรือติดตั้ง Internet Server และระบบฐานข้อมูล แล้วทำเว็บไซต์ เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนที่สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการได้ โดยประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทราบผ่านสื่อต่างๆ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ควรทำคู่กับการจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นโดยวิธีอื่นๆ ด้วย

ข้อจำกัดของการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ จะสามารถทำได้เฉพาะประชาชนที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์และใช้บริการอินเทอร์เน็ตเท่านั้น

#### 2.4.4 ดำรวจความคิดเห็น (Surveys and Telephone Polls)

วัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะเรื่องที่วัดผลเชิงปริมาณและเป็นรูปธรรม โดยต้องใช้วิธีการทางสถิติเมื่อเลือกกลุ่มตัวอย่างและวิเคราะห์ผลที่เหมาะสมและน่าเชื่อถือ

วิธีการดำเนินการต้องระบุเป้าหมายและคำถามอย่างชัดเจนว่าต้องการรู้อะไรจากผู้ถูกถาม โดยไม่มีอคติเป็นคำถามที่มีตัวเลือกและมีพื้นที่สำหรับข้อเสนอแนะ กำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยวิธีสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริง ไม่ลำเอียง ทัวถึงและมากพอ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ แล้วนำไปวิเคราะห์โดยวิธีทางวิทยาศาสตร์

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ในกรณีที่ต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเต็มที่ โดยไม่ต้องมาร่วมประชุม และต้องการประเมินผลออกมาเป็นสัดส่วน

ข้อจำกัดของการสำรวจความคิดเห็น ข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือถ้าการตอบกลับมีสัดส่วนต่ำ การสุ่มตัวอย่างไม่เหมาะสม การแปลผลคลาดเคลื่อนอีกทั้งเนื่องจากไม่ได้เผชิญหน้าไม่เห็นอกักปฏิกิริยาของผู้ให้ข้อมูลทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่ถูกต้อง

#### 2.4.5 สายด่วนสายตรง (Hot Line)

วัตถุประสงค์เป็นการใช้โทรศัพท์เป็นเครื่องมือให้ข้อมูล และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแบบทางเดียวหรือแบบสองทางก็ได้ โดยจัดให้มีตลอดเวลาหรือตามกำหนดเวลาเฉพาะ

วิธีดำเนินการติดตั้งโทรศัพท์สายด่วน แล้วจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตอบคำถามหรือตั้งเครื่องตอบบันทึกโทรศัพท์อัตโนมัติ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ชุมชนทราบอย่างทั่วถึงผ่านสื่อต่างๆ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้กรณีที่ประชาชนชุมชนผู้ได้รับผลกระทบมีอยู่กระจุกกระจายเป็นวงกว้างไม่สะดวกในการเดินทางพบเจ้าหน้าที่

ข้อจำกัดของการใช้สายด่วนสายตรง แม้ว่าวิธีนี้จะมีความรวดเร็วในการรับและให้ข้อมูลลดการเผชิญหน้าและค่าใช้จ่ายน้อย แต่ผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีสายโทรศัพท์จำนวนมากพอ และเจ้าหน้าที่มีความสามารถตอบปัญหา รับฟังความคิดเห็นเป็นที่พึงพอใจของผู้ติดต่อ

#### 2.4.6 เวทีสาธารณะ (Public Meeting)

วัตถุประสงค์เป็นการนัดหมายของประชาชน องค์กร เพื่อเข้าไปปัญหา สำนวญปัญหา ร่วมกันคิดวิเคราะห์ พิจารณา แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นในประเด็นต่างๆและตัดสินใจร่วมกัน

วิธีดำเนินการมีวิธีการและรูปแบบต่างๆ ดังนี้

(1) การประชุมทั่วไป (Conference) เป็นการประชุมผู้แทน ซึ่งได้รับเลือกหรือได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มใหญ่หรือคณะผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้ง หรือมอบหมายจากองค์กร บุคคลเหล่านี้จะมาพบปะพิจารณาสำรวญแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่กำลังเป็นอยู่ในองค์กรนั้นๆ การประชุมแบบทั่วไปมักประกอบด้วย การกล่าวนำอภิปราย การอภิปรายเป็นคณะ การอภิปรายเป็นกลุ่มๆ ฯลฯ

(2) การประชุมสัมมนา (Seminar) เป็นการประชุมของกลุ่มบุคคลโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในแขนงวิชาต่างๆมาบรรยาย แล้วมักมีการเปิดเวทีอภิปรายในตอนท้ายๆ ของการประชุมสัมมนา

(3) การประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) คือ การที่กลุ่มคนมีความสนใจหรือมีปัญหา ร่วมกันโดยปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานอาชีพหรือวิชาชีพมาพบปะกัน เพื่อร่วมมือกันคิดวิธี การปรับปรุงความสามารถ ความรู้ ความเข้าใจและความชำนาญของแต่ละคนเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น

(4) การอภิปรายเป็นคณะ (Panel หรือ Panel Forum) เป็นการประชุมของผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ 4-5 คน ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับหัวข้ออภิปรายเป็นอย่างดีมารวมอภิปรายต่อหน้าผู้ฟัง ผู้ฟังจะได้รับฟังทั้ง ข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและเหตุผลโต้แย้ง หรือสนับสนุนความคิดเห็นระหว่างกัน อันจะเป็นผลให้ผู้ฟังมีความคิด ความเข้าใจที่กว้างขวางขึ้น

(5) การบรรยายเป็นคณะ (Symposium หรือ Symposium Forum) เป็นการประชุมซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละหัวข้อย่อยของการบรรยายมาร่วมบรรยายภายใต้หัวข้อใหญ่เดียวกันต่อหน้าผู้ฟัง หลังจากนั้นก็จะเปิด โอกาสให้ผู้ฟังได้ร่วมซักถามปัญหา การประชุมแบบนี้ อาจเรียกว่า การประชุมทางวิชาการ

(6) การประชุมระดมความคิด (Brainstorming) เป็นการระดมสมองเพื่อรวบรวมความคิดจากผู้ร่วมประชุมให้มากที่สุด ภายในเวลาจำกัดซึ่งถึงปัญหา และขอให้ทุกคนให้ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ปัญหาในตอนท้ายของการประชุมจะมีการเลือกความคิดเห็นวิธีการต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การประชุมระดมความคิดจะใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้เข้าร่วมประชุมควรแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ ไม่เกินกลุ่มละ 15 คน

สรุปได้ว่า การประชาพิจารณ์ถือเป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันประชาพิจารณ์ก็เป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ในการนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

- (1) ประชาพิจารณ์ต้องเกิดก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ
- (2) ข้อเสนอจากการจัดทำประชาพิจารณ์ มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจ-
- (3) การจัดทำประชาพิจารณ์ต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนที่เป็นกลาง เปิดเผยและยุติธรรม
- (4) ประชาพิจารณ์ต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะบังคับได้ตามกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้นประชาพิจารณ์ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง ในการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้จากการประชาพิจารณ์ หากใช้ข้อผูกมัดเด็ดขาดในการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ ประชาพิจารณ์ในฐานะที่เป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายต้องเป็นการรับรองหรือให้สิทธิแก่บุคคลใด โดยมีกฎหมายรับรองไว้โดยชัดแจ้งหากผิดพลาดไม่เป็นไปตามกฎหมาย ประชาชนสามารถบังคับตามสิทธิของตนได้ตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการปฏิบัติราชการ หากผิดพลาดไปต้องถือเป็นการกระทำทางปกครองที่บกพร่อง และต้องดำเนินการใหม่ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงความถูกต้องในส่วนเนื้อหาแต่อย่างใด

## 2.5 ทฤษฎีการตรากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครอง

ก) กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครองของประเทศไทย

สำหรับกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ตราบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติภายใต้หลักการที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง บทบัญญัติเช่นนี้ได้แก่ กฎกระทรวง กฎทบวง ประกาศกระทรวง ประกาศทบวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ บทบัญญัติเหล่านี้ย่อมเป็น



ที่มาของกฎหมายปกครองและมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แต่มีฐานะต่ำกว่าบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล

การตรากฎหมายลำดับรองประเภทต่างๆ จะต้องอ้างถึงอำนาจของกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจฉบับนั้นๆ เสมอ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจกำหนดสิทธิและหน้าที่หรือความผิดและโทษขึ้นใหม่โดยตัวเองได้ และฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ ถ้าฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองนอกขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายแม่บทหรือตราให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ กฎหมายลำดับรองนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้และศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีนี้

สำหรับ “กฎ” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” ที่ฝ่ายปกครองออกมาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1) กฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ฝ่ายปกครองออกมาโดยอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะเท่าพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด การออกกฎกระทรวงจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายใดๆ และกฎกระทรวงจะขัดต่อกฎหมายที่เป็นแม่บทไม่ได้

สำหรับกฎกระทรวงนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้รักษาอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงนั้นๆ ออกกฎกระทรวง และเป็นผู้เสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นประกาศใช้ร่างกฎกระทรวงเป็นกฎหมายได้ โดยจะมีผลบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงจะใช้บังคับได้

2) ประกาศกระทรวง

บทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายปกครองก็คือ ประกาศกระทรวง รวมทั้งประกาศทบวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย

ประกาศกระทรวงและประกาศที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งจัดอยู่ในประเภทเดียวกับประกาศกระทรวง ได้แก่ ประกาศทบวงและประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง หรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกับการตรากฎกระทรวง แต่มีค่าบังคับที่ต่ำกว่ากฎกระทรวง หรือกฎทบวงพิจารณาจากความสำคัญของเนื้อหาและกระบวนการออกกฎดังกล่าว กระบวนการออกประกาศกระทรวงประกาศทบวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม พ.ศ. 2552 เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่

อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและ สุขภาพ

กล่าวโดยสรุป สำหรับประกาศกระทรวงนี้เป็นประกาศที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น และมีผลบังคับแก่ประชาชนในลักษณะทั่วไป โดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดซึ่งเป็นแม่บทโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเหมือน กฎกระทรวง แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>26</sup>

### 3) ระเบียบ ข้อบังคับ

ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวางข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายหรือ บังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ กฎ เป็นต้น ข้อบังคับเหล่านี้ต้องเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ประชาชนซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายจึงจะมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง มีข้อสังเกตว่า กฎหมายในปัจจุบัน บางฉบับในบทนิยามเรียกกฎหมายลำดับรองว่า “กฎ”

กรณี “ระเบียบ” เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโดย เรียกชื่อตามองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ออกระเบียบนั้น ส่วนราชการที่มีอำนาจออกระเบียบอาจเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม มหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการที่ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติจะไม่กำหนดให้นำระเบียบต่างๆ ดังกล่าวไป ประกาศราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ระเบียบจะมีผลใช้บังคับ เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบนั้นลงนามเป็นร่างระเบียบต่างๆ เนื้อหาในการออกระเบียบ จะเป็นรายละเอียดที่แต่ละหน่วยงานจะกำหนดให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของตนและสะดวก ในการปรับปรุงแก้ไข

ส่วนข้อบังคับ ข้อกำหนด เป็นกฎหมายลำดับรองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎที่มีลักษณะรายละเอียดในทางปฏิบัติมาก นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่จัดตั้งองค์กรสภาวิชาชีพต่างๆ เช่น สภานายความ โดยคณะกรรมการสภานายมีอำนาจออกข้อบังคับสภานายความต่างๆ ได้

<sup>26</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2553). ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายและหลักทั่วไป. หน้า 80-81.

นอกจากข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไปแล้ว ยังมีข้อบังคับและคำสั่งที่วางระเบียบวิธีดำเนินการราชการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ เช่น คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของแต่ละกรมแต่ละกระทรวง ซึ่งเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบอำนาจเป็นผู้ออกอีกประเภทหนึ่งด้วย ข้อบังคับหรือคำสั่งหรือระเบียบเหล่านี้ไม่มีผลใช้บังคับแก่ประชาชนโดยตรง แต่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมมีผลให้ต้องถูกลงโทษทางวินัยได้ ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบเช่นว่านี้ แม้จะไม่มีลักษณะเป็นบทกฎหมายก็เป็นที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองด้วย เพราะวางระเบียบเกี่ยวกับวิธีจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นราชการ ส่วนมติของคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย และไม่มีผลทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าที่มีบทกฎหมายกำหนดไว้

บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายปกครองที่จะถือว่าเป็นบทกฎหมายนั้น จะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะบังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายปกครองจึงไม่จำเป็นต้องมีลักษณะเป็นบทกฎหมายเสมอไป หากไม่เข้าลักษณะดังกล่าวแล้ว และบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายปกครองนี้แม้จะใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นกฎหมายได้ก็ตาม แต่ก็ยังแตกต่างกับพระราชบัญญัติในข้อสำคัญที่ว่า เป็นบทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองออกบทบัญญัติต่างๆ อันมีฐานะเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ก็เพราะว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติไว้ล่วงหน้าได้ทุกเรื่องในพระราชบัญญัติ ทั้งไม่มีความรู้ในเทคนิคของงานฝ่ายปกครองด้วย จึงได้วางหลักใหญ่ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ แล้วมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปกำหนดรายละเอียดได้เองภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้พระราชบัญญัติใช้บังคับได้ถูกต้องตรงกับความเป็นและพฤติการณ์<sup>27</sup> ระเบียบที่ออกมา เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ข. ขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>28</sup>

ในเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายว่าจะใช้ได้ในกรณีใดบ้าง และมีขอบเขตจำกัดอย่างไรซึ่งสามารถจะได้อธิบายดังนี้

<sup>27</sup> พสธร พันธุ์สุวรรณ. (2555). ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

<sup>28</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 97-100.

การจำกัดขอบเขตของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติวางระเบียบบังคับประชาชนนั้น ไม่มีบทกฎหมายใดกำหนดไว้อย่างแน่ชัด กล่าวคือไม่มีการกำหนดไว้ในกรณีใดบ้างที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งยังไม่มีหลักทั่วไปบัญญัติไว้ในกฎหมายใดๆ เพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ มีแต่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญซึ่งให้อำนาจพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราบทกฎหมายต่างๆ ได้ แต่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดขอบเขตแห่งการใช้อำนาจนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า พระมหากษัตริย์จะทรงตราได้ในกรณีใดบ้าง แต่ได้ให้อำนาจไว้อย่างกว้างๆ ว่าทรงมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดี แม้จะไม่มีบทกฎหมายกำหนดขอบเขตของฝ่ายบริหารในการตราบทบัญญัติวางระเบียบบังคับประชาชนอย่างแน่ชัด ก็ไม่หมายความว่าฝ่ายบริหารจะออกบทกฎหมายได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ขอบเขตแห่งอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ย่อมมีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากสภาพของอำนาจบริหารนั่นเอง เหตุที่บทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารไม่มีอำนาจบังคับเหมือนพระราชบัญญัติ เพราะมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดอำนาจบางอย่างในการวางระเบียบบังคับไป แต่เรื่องนี้ก็ไม่มีหลักที่แน่นอนเสมอไปว่ากรณีใดเป็นเรื่องเกินขอบเขตที่จะบังคับได้โดยบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารข้อจำกัดในเรื่องนี้อาจเปลี่ยนแปลงและผันแปรไปได้ด้วยสาเหตุทางการเมืองและทางปฏิบัติ กล่าวคือ

1. ขอบเขตแห่งอำนาจออกบทกฎหมายโดยฝ่ายบริหารย่อมผันแปรไปสุดแล้วแต่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารจะมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือกันเพียงใด ถ้ารัฐบาลมีอิทธิพลเหนือสภา การออกบทบัญญัติในทางบริหารและทางปกครองก็อาจมีขอบเขตกว้างขึ้น เนื่องจากฝ่ายสภายอมให้ฝ่ายบริหารวางระเบียบบังคับในการปฏิบัติตามกฎหมายได้มากขึ้น

2. ความจำเป็นที่จะบริหารราชการให้รวดเร็วทันกาลบังคับให้มีการขยายขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ เช่น ในสมัยที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะคับขัน ย่อมจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกบทบัญญัติในขอบเขตที่กว้างกว่าในยามปกติ เพื่อให้ปฏิบัติการได้เหมาะสมแก่สถานการณ์และทันที่ที่ไม่ต้องรอให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจล่าช้าไม่ทันกาล ดังที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนด เป็นต้น

หลักทั่วไปซึ่งกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีอยู่ว่า การใช้อำนาจออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยอาศัยอำนาจบริหารจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบวิธีดำเนินการบริการสาธารณะตามกฎหมาย และในการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การวางระเบียบเช่นนี้จะต้องเข้าใจตามความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ไม่เฉพาะแต่การวางระเบียบภายในของทางราชการเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับบุคคลภายนอก ซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับทางราชการด้วย เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้

ตามหลักที่กล่าวนี้จึงเห็นได้ว่า อำนาจในการวางระเบียบบังคับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันย่อมอยู่นอกขอบเขตของพระราชกฤษฎีกาและเป็นเรื่องที่ต้องวางระเบียบบังคับด้วยพระราชบัญญัติ บทบัญญัติที่ตราขึ้นด้วยอำนาจบริหารจึงเป็นแต่เพียงบทบัญญัติในทางบริหารและในทางปกครองเท่านั้น

หลักที่ว่าบทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกาจะต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องการวางระเบียบวิธีดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ มีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก การถูกจำกัดขอบเขตอำนาจโดยพระราชบัญญัติ

(1) ข้อจำกัดอันแรกมีว่า บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น ตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษหรือเรียกเก็บภาษีอากรไม่ได้ ทั้งนี้เพราะการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลย่อมต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของสภานิติบัญญัติก่อน แต่บทบัญญัติที่ออกโดยผ่านบริหารนั้นออกได้โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเสียก่อน แต่บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นออกได้โดยไม่ต้องขอรับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเสียก่อน

(2) ถ้าเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดตามพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทที่ย่อมจะถูกจำกัดขอบเขตอำนาจโดยพระราชบัญญัตินั้นกล่าวคือ จะมีข้อความขัดแย้งหรือเกินอำนาจที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ไม่ได้เพราะบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อความสะดวกในการใช้พระราชบัญญัติเท่านั้น และถือว่าเป็นบทบัญญัติอุปกรณ์ของบทบัญญัติ

ส่วนบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อวางระเบียบโดยไม่อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติใดก็จะวางระเบียบในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้

ประการที่สอง การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมาย

ในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจได้รับมอบอำนาจพิเศษให้ออกบทบัญญัติเกินขอบเขตแห่งหลักทั่วไปที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ถึงกระนั้นก็ดี การขยายอำนาจเช่นนี้ย่อมจะทำแต่เฉพาะในกรณีพิเศษเมื่อมีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น และจะต้องได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติในภายหลังเสมอ เช่น การบังคับให้เสนอพระราชกำหนดเพื่อให้สภานิติบัญญัติอนุมัติ เป็นต้น เพราะบทบัญญัติที่ออกในกรณีเช่นนี้ ถึงแม้จะมีผลบังคับแก่ประชาชนทั่วไป ก็มันคงเป็นบทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ไม่ใช่บทบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องให้มีการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ตามหลักทั่วไป การที่จะออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนเพื่อจำกัด ตัดทอนสิทธิเสรีภาพหรือวางระเบียบบังคับให้ปฏิบัติอย่างไรนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดยอาศัย อำนาจนิติบัญญัติ และต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของสภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะการปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนปกครองตนเอง การที่ประชาชนจะออกกฎหมายมาใช้ บังคับเพื่อจำกัดตัดทอนสิทธิเสรีภาพของตนเองเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะต้องได้รับความ ยินยอมเห็นชอบจากประชาชน และการให้ความยินยอมเห็นชอบนี้ย่อมกระทำโดยทางนิติบัญญัติ อันประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

ประการที่สาม ข้อยกเว้นในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในพระราชบัญญัติจะมีมาตรานึ่งซึ่งเป็นบทรักษาการบัญญัติไว้ว่า ให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เรื่องนี้เคยเกิดมีปัญหาในทางปฏิบัติโดยให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ตีความ คำว่า “กำหนดกิจการอื่น” โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า กำหนดกิจการอื่นหมายความว่า กำหนดกิจการอื่นๆ ตามที่มีมาตราอื่นๆ ในพระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้ออกกฎกระทรวงไม่ใช่ กิจการอื่นๆ ทั่วไป ด้วยเหตุนี้ การออกกฎกระทรวงจึงต้องระบุไว้ด้วยว่า อาศัยอำนาจตามมาตราที่ เป็นบทรักษาการนี้และเฉพาะมาตราที่บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงด้วย ถ้าไม่มีมาตราใดใน พระราชบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงก็ออกไม่ได้ จะไปตีความว่าเมื่อมีมาตราอันเป็นบทรักษาการ ทั่วไปให้อำนาจกำหนดกิจการอื่นได้ย่อมออกกฎกระทรวงได้ทุกเรื่องนั้นก็เท่ากับให้อำนาจโดยไม่ จำกัด แต่การออกกฎกระทรวงเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารออกบทกฎหมาย ในรายละเอียดได้ เท่ากับเป็นข้อยกเว้นในการให้อำนาจออกบทกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องใดที่เป็นข้อยกเว้นจำกัดตีความโดยเคร่งครัด ถ้าตีความขยายข้อยกเว้นออกไปก็เท่ากับเป็น หลักทั่วไปไม่ใช่ข้อยกเว้น ฝ่ายบริหารจะไปออกกฎกระทรวงอย่างไรก็ตามใจชอบไม่ได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติได้จำกัดอำนาจไว้

ก. การควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง<sup>29</sup>

กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรืออาศัยกฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจึงมีค่า บังคับต่ำกว่ากฎหมายแม่บท ในการตรากฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วย

<sup>29</sup> กมลชัย รัตนสากวาศ์. (ธันวาคม, 2538). “กฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมาย ปกครอง*, เล่ม 14 ตอน 3. หน้า 116-118.

วิธีบัญญัติและสารบัญญัติกล่าวคือ จะต้องดำเนินการตามกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองแต่ ละประเภท ในกรณีที่กฎหมายแม่บทกำหนดเพิ่มเติมว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรใด การตรากฎหมายลำดับรองจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรนั้นด้วย และจะต้องมีเนื้อหาอยู่ใน กรอบของการมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้หลักนิติรัฐการตรากฎหมายลำดับรองจึงจะต้อง ชอบด้วยกฎหมาย โดยจะตรากฎหมายลำดับรองเกินขอบเขตเจตนารมณ์ที่ได้รับมอบหมายหรือตาม อำนาจมิได้ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่อาจใช้บังคับเป็นกฎหมาย ได้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐดังกล่าว จึงต้องมีองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่ ควบคุมตรวจสอบ โดยทฤษฎีทั่วไปของการควบคุมตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง ผู้มีส่วนได้เสีย อาจร้องขอให้ศาลทำหน้าที่ตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะมื คติความหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วหรือไม่ก็ตาม ในกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นเรียกว่าการควบคุม ตรวจสอบอย่างนามธรรม (abstrakte Normenkontrolle) ส่วนในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลจะต้อง บังคับให้กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทคดีนั้นและมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาด้วย ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เรียกว่า การควบคุมตรวจสอบอย่างรูปธรรม (konkrete Normenkontrolle)<sup>30</sup>

<sup>30</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (มีนาคม, 2538). “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ”. *วารสารนิติศาสตร์*, ปีที่ 25, ฉบับที่ 1. หน้า 64-65.

## บทที่ 3

### การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการประชาพิจารณ์ ในต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยการประชาพิจารณ์เป็นการเปิดโอกาสสำหรับบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ได้แสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยอาจจะใช้การพิจารณาเป็นการประชุมหารืออย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบต่อการดำเนินโครงการ และกลุ่มผลประโยชน์ หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการดังกล่าว ประชาพิจารณ์ไม่ใช่การดำเนินคดีที่ประกอบไปด้วยโจทก์และจำเลย แม้ว่าในกระบวนการประชาพิจารณ์ผู้เข้าร่วมอาจได้รับอนุญาตให้ส่งหนังสือ หรือเอกสารแก่ส่วนราชการ กระบวนการจะเป็นไปตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการตามดุลยพินิจของตน แม้ว่าบุคคลในกระบวนการประชาพิจารณ์ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ประชาพิจารณ์จัดทำขึ้นเพื่อให้การตัดสินใจของรัฐสอดคล้องกับประโยชน์ หรือเพื่อลดความขัดแย้งจากการตัดสินใจของรัฐ หรือเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และเพียงพอแก่ประชาชน หรือเพื่อเป็นทางเลือกในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตัดสินใจของรัฐ และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยการทำประชาพิจารณ์มากยิ่งขึ้น ควรทำการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### 3.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาพิจารณ์ หรือ Public Hearings เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีหลักการพื้นฐาน คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรม กำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย อนุมัติ อนุญาตที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามหลักการป้องกัน



ก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น<sup>1</sup> โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

1) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลางกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็น ก็ให้นำเอารูปแบบที่กำหนดไว้ใน APA 1946 ไปใช้เช่นการออกกฎหมายลำดับรองให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ

2) กฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองเกรสตราขึ้น เพื่อมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ โดยยังไม่มีรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐจึงกำหนดรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในระเบียบของหน่วยงานของตน

3) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งต้องเป็นไปตาม CEQ's Regulations เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบกับกฎระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality' Regulations for Implementing The Procedural Provisions of NLEPA)

นอกจากที่กฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดรูปแบบของการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วยังมีรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

คำว่า "Public Hearings" ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มแรกได้ใช้ในความหมายของการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับการดำเนินการงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นยังนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาของประชาชนจนทำให้ "Public Hearings" เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

<sup>1</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. (2546). รายงานการศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

ก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ สำหรับหลักการต่างๆ ในกฎหมายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ จนกระทั่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative procedure Act: APA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1948 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการออกกฎ (rule) และคำสั่ง (order) โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนดำเนินการออกกฎและคำสั่งในบางกรณีไว้ด้วย

### 3.1.1 ความหมายของ Public Hearings

ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “Public Hearings” โดยเฉพาะ แต่อาจพบจากการให้ความหมายในบางคดี เช่น ในคดี Taylor C.F.R ได้ให้ความหมายของ Public Hearings ไว้ว่าเป็นการดำเนินการต่อสาธารณะเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือหลักฐานที่จะนำไปใช้ในการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีความจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติหรือการเห็นชอบ นอกจากนี้ Public Hearings ยังเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอทัศนะ แนวคิด และข้อมูลต่างๆ ในการขออนุมัติจากการดำเนินการของรัฐ นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมาย Public Hearings ว่า หมายถึง การให้โอกาสแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวซึ่งอาจทำในหลายลักษณะ วิธีที่ใช้กันทั่วไปได้แก่การอภิปรายอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจกับกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทั่วไป ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจดังกล่าวซึ่งในการจัดทำ Public Hearings ของหน่วยงานรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นไม่จำเป็นต้องได้รับอำนาจพิเศษตามกฎหมาย เพราะถือเป็นเรื่องปกติ และเหมาะสมที่รัฐต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับลักษณะ Public Hearings ด้วยว่ามีกฎหมายกำหนดวิธีการไว้หรือไม่<sup>2</sup>

### 3.1.2 วัตถุประสงค์ของ Public Hearings

การจัดทำ Public Hearings ในประเทศสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์ เพื่อ

1. ให้ได้รับความยินยอม ความเชื่อถือจากประชาชนเพราะ Public Hearings ช่วยให้รัฐเกิดความมั่นใจว่าประชาชนเห็นด้วยกับโครงการของรัฐ
2. ช่วยให้ข้อมูลแก่รัฐเกี่ยวกับผลกระทบที่ตามมาจากโครงการของรัฐ เพราะรัฐบาลอาจไม่มีข้อมูล และความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นที่เป็นที่ดำเนินกิจการ โครงการเพียงพอ
3. เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ

<sup>2</sup> เสรี นนทสุติ. บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการบริหารราชการ โดย Professor Harold Hastings Bruff. p. 1.

นอกจากนี้อาจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Public Hearings อย่างอื่นอีก เช่น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นการปรับปรุงการตัดสินใจสาธารณะ หรือแผนงานเพื่อถ่วง หรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจสาธารณะ เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา<sup>3</sup> จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นว่า Public Hearings เป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐ และประชาชน โดยเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ตลอดจนเป็นการสอบสวนนโยบายการบริหารของหน่วยงานรัฐ

### 3.1.3 ประเภทของ Public Hearings

การแบ่งประเภทของ Public Hearings อาจทำได้หลายวิธี เช่น แบ่งตามชนิดของกิจกรรม (Type of Activity) แบ่งตามระดับของการปกครอง (The Level of Government) แบ่งตามการกำหนดกระบวนการ (Procedure Requirements)<sup>4</sup> แบ่งเป็น Public Hearings ทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearings) กับ Public Hearings ลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial Hearings)<sup>5</sup> หรือ แบ่งเป็น Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้นกับ Public Hearings ในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย<sup>6</sup> ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการแบ่งประเภทในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้นกับ Public Hearings ในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายดังนี้

1. Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น (Public Hearings in Initial Study of Policy Issue) กระบวนการนี้ ไม่ใช่การดำเนินคดีซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการยุติข้อพิพาท แต่มุ่งในการพิจารณาด้านนโยบายเป็นด้านหลัก นอกจากนี้ก็มีใช้เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ Public Hearings ประเภทนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา แต่จะมีเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสีย และมีความสำคัญเท่านั้นที่จะได้รับเชิญ Public Hearings ประเภทนี้จึงหมายถึงกระบวนการที่คณะกรรมการสิทธิการของสภาองเกรสหรือสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ หรือท้องถิ่นจัดให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอเป็นโครงการต่างๆ ซึ่งปกตินิยมใช้ในการกำหนดนโยบายของรัฐในการตรากฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการรวบรวม

<sup>3</sup> Jean Mater. (1984). *Public Hearing Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions*. p. 16-18.

<sup>4</sup> Ibid. p. 20.

<sup>5</sup> Bob Meinig, *Public Hearings When and How to Hold Them*.

<http://www.mrsc.org/focuspul/hearing.htm>. p. 1.

<sup>6</sup> Bruff, H.H. (1994). *The role of public hearings in law reform and administration*. Washington, 1965: George Washington University National Center. pp. 132-134.

ข้อมูล เพื่อจัดทำบันทึกมอบให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะพิจารณาร่างกฎหมาย และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติของการร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ประการที่สองเป็นการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในความพยายามที่จะผ่านร่างกฎหมายนั้น

2. Public Hearings ในขั้นตอนปฏิบัติตามนโยบาย (Public Hearing in Policy Implementation)<sup>7</sup> กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง อาจมีลักษณะที่เป็นกรอบใหญ่โดยไม่มีบัญญัติรายละเอียดหรือแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจน โดยให้อำนาจหน่วยงานในการกำหนดรายละเอียด ดังนั้นในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวอาจต้องมี Public Hearings โดยจะมีลักษณะที่แตกต่างกับ Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น ได้แก่ การออกกฎ (Rule Making) ซึ่งหมายถึง “กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองวางกฎเกณฑ์ใหม่ที่จะควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ในภายหน้าของผู้ที่อยู่ในอำนาจองค์กร” และเนื่องจากการออกกฎเป็นกระบวนการที่เทียบได้กับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในการออกกฎมากกว่าการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายถึงว่าองค์กรฝ่ายปกครองไม่ต้องลอกเลียนแบบการพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับประเภทของ “กฎ” ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ กฎทางนิติบัญญัติ หรือสาระบัญญัติ (Legislative or Substantive Rules) กฎในลักษณะตีความ (Interpretative Rules) กฎในทางวิธีสบัญญัติ (Procedural Rules) และเน้นแถลงการณ์ที่เป็นนโยบายทั่วไป (General Policy Statements)

### 3.1.4 การออกกฎ (Rule Making) ขององค์กรฝ่ายปกครอง

การออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครอง อาจแยกประเภทได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี การออกกฎโดยมีแบบพิธีและการออกกฎโดยการเจรจาโดยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของรัฐบาลกลาง (The Federal Administrative Procedure Act: APA) ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ดังนี้

1. การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี (Informal Rulemaking) ข้อดีของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี คือ เป็นวิธีที่ง่าย รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง มีประสิทธิภาพในการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่อาจได้รับผลกระทบเสนอความคิดเห็น และข้อสังเกตให้รัฐบาลทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากโครงการของรัฐบาล อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ยังมั่นใจว่าตนมีโอกาสดังกล่าวที่จะแสดงความคิดเห็น และได้รับความคาดหวังว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล รวมทั้งเป็นความเหมาะสมกับ

<sup>7</sup> Ibid. pp. 140-143.

เรื่องที่เป็นเทคนิคและต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญที่สูง ข้อเสียของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธีคือ ไม่มีความยืดหยุ่นเท่ากับการนำเสนอด้วยวาจา นอกจากนี้บุคคลมักพอใจในการมาปรากฏตัวและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิจารณามากกว่าการเสนอด้วยเอกสาร

## 2. การออกกฎโดยมีแบบพิธี (Formal Rulemaking)<sup>8</sup>

วิธีการออกกฎโดยมีแบบพิธีนี้มีลักษณะเสมือนการนำกระบวนการพิจารณาตัดสินในศาลเข้ามาใช้ร่วมด้วยทำให้ประสบปัญหาเสียเวลามาก แต่ในทางกลับกันก็มีประโยชน์เรื่องความแน่นอนอย่างมาก และโดยข้อเท็จจริงก็มีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงไม่กี่ฉบับที่บังคับให้ใช้วิธีการนี้ ซึ่งสาเหตุอาจจะเนื่องมาจากการเสียเวลามากนั่นเอง

## 3. การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiation Rule Making)

เป็นกระบวนการออกกฎแบบใหม่ที่เกิดจากแนวความคิดในการรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา เพื่อทำการเจรจาลงเกี่ยวกับโครงการและหาข้อสรุปที่เป็นฉันทานุมัติ (Consensus) กระบวนการจะเริ่มจากส่วนราชการจะคัดเลือกกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจเข้าร่วม และจัดเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานในการดำเนินการประชุม และทบทวนข้อสรุปหากข้อสรุปเป็นที่ยอมรับหน่วยงานจะนำเสนอข้อเสนอดังกล่าวต่อสาธารณชนเสมือนเป็นข้อเสนอของหน่วยงานเอง ประโยชน์ของการออกกฎโดยการเจรจา คือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในขั้นต้นแต่มีข้อเสีย คือ หน่วยงานอาจเสียการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของตนเอง

### 3.1.5 รูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

1. การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing) เป็นรูปแบบที่เป็นบังคับขั้นต้นของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดให้ใช้ในกระบวนการออกกฎ (Notice and Comment Rulemaking) ของหน่วยงานของรัฐโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎของรัฐในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เสนอออกกฎซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่มีการเผชิญหน้าไม่มีการพบปะพูดคุยที่จะนำข้อมูล ข้อเท็จจริงพยานหลักฐานมาพิสูจน์กันเพื่อให้ได้ข้อยุติ<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Bruff, H.H. เล่มเดิม. หน้า. 141.

<sup>9</sup> ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย เล่มเดิม. หน้า 22.

2. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม<sup>10</sup> คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง โดยวาจา แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Meeting” เป็นรูปแบบซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ไม่ต้องมีคนที่เป็นกลางมาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และไม่ต้องมีการบันทึกถ้อยคำเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเสนอข้อมูลให้แก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นของตนโดยวาจาต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Hearings” การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นของตน โดยทางวาจาจะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนกลางมาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการจดบันทึกถ้อยคำรวบรวมเป็นสำนวนทางปกครอง

(3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า “Trial-type Hearing” การรับฟังรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งการพิจารณาคดี คล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในชั้นศาลที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดี หรือแก้ต่างในคดีเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง ผู้ดำเนินการรับฟังจะต้องจัดทำรายงานการประชุมและนำหลักฐานที่เสนอในที่ประชุมทั้งหมดมารวมไว้ในสำนวนทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มการกระทำเอง (Initial action authority) ผู้ดำเนินการรับฟังจะเป็นผู้พิจารณาข้อมูลทั้งหมด ที่ได้จากการรับฟังและจัดทำเป็นคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ประกอบกับระบุประเด็นที่สำคัญ และมีเหตุผลที่ได้จากการรับฟังไว้ในคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ผู้ดำเนินการรับฟังดังกล่าวต้องส่งรายงานการประชุม และหลักฐานทั้งหมดดังกล่าว พร้อมด้วยรายงานสรุปประเด็นที่มีในกระบวนการรับฟัง ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ โดยเจ้าหน้าที่นั้นต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าว

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 23.

อย่างเต็มที่เพื่อประกอบการจัดทำคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องได้ตอบต่อข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย หลังจากที่พิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ และระบุไว้ในสำนวนทางปกครอง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการอุทธรณ์การกระทำหรือในการทบทวนทางศาลต่อไป<sup>11</sup>

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐริเริ่มจัดขึ้นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยตรงหรือโดยทางโทรศัพท์เป็นการช่วยเสริมสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การออกกฎหรือข้อบังคับในสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้วขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท (Primary Legislation) แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน U.S.C.(United State Code) ส่วนที่ 5 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง A.P.A (Administrative Procedure Act 1946) ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะวิธีการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 553 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการออกกฎข้อบังคับทำได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking)

ปัจจุบันประเทศ สหรัฐอเมริกาคำหนดให้มีการออกกฎในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking) ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 563-570 โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมไม่มีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ้งยากทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากและเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่มาก

5. การออกกฎคำสั่ง โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำการบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. หน้า 26-27.

ไป เช่น การอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานปรมาณูซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างจึงได้มีการกำหนดให้ต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆไป

6. การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นจากการที่มีกฎหมายกำหนด ให้นหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ก่อนที่จะอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ เช่น ในกรณีก่อนอนุมัติโครงการในการดำเนินการหลีกเลียง หรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งกฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act รู้จักในนามของ Superfund Act of 1980 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า Public Hearing

7. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ<sup>12</sup> ประกอบกับ CEQ's Regulations (40 CFR 1500-1508) ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวคือ เมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (Legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (Major Federal actions) ซึ่งรวมถึงการอนุมัตินโยบายแผนงาน โปรแกรม หรือโครงการพิเศษต่างๆ (Sec.1508.19) ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement-EIS) และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง (Sec.1502) การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนอกจากชี้ให้เห็นว่าตัดสินใจอย่างไรแล้วยังต้องแสดงทางเลือกอื่น ที่สำคัญยังกำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (Sec.1506.6) โดยอาจสรุปได้ ดังนี้<sup>13</sup>

<sup>12</sup> พัชรีย์ ลิโรตส. (2545). ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศไทยตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย. หน้า 6.

<sup>13</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย เล่มเดิม. หน้า 28.



1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสองลักษณะคือ การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนรับเอาคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในข้อเสนอกระทำการของรัฐ เช่น ร่างกฎ (Draft Plan) ก่อนทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายซึ่งในระเบียบภายในของหน่วยงานบางหน่วยงานที่ออกเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ CEQ's Regulations ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้วเสร็จพร้อมทั้งข้อเสนอกระทำการของหน่วยงานแล้วให้หน่วยงานดำเนินกระบวนการ Public Comments ไปพร้อมกันได้เลย

2) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นต่อร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ใช้รูปแบบการรับฟังเป็นหนังสือ (Comment) โดยหน่วยงานจะกำหนดให้มีการจัดทำ Public Hearings ประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้ (บางหน่วยงานกำหนดให้จัดทำทั้งสองรูปแบบ) ในกรณีที่จัดให้มี Public Hearings ด้วย Sec.1506.6 (c) (2) ของ CEQ's Regulations กำหนดให้ต้องแจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ส่วนกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจปกติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะกิจเป็นเรื่องๆ ไปโดยกำหนดแนวทางให้พิจารณาประกอบด้วย ดังนี้ (Sec.1506)

2.1) หน่วยงานของรัฐ จะต้องใช้ความพยายามอย่างขะมัดยั้งในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการ และปฏิบัติตามกระบวนการตามกรอบ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2.2) หน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งคำประกาศเกี่ยวกับกระบวนการรับฟัง ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต้องจัดให้เอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสีย โดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) ส่งคำประกาศทางไปรษณีย์ไปยังบุคคล ที่ร้องขอให้จัดมีการรับฟังความคิดเห็นแบบ Public Hearings หรือ Public Meeting

(2) กรณีเป็นความห่วงใยระดับชาติ (National Concern) ประกาศจะต้องแจ้งในราชกิจจานุเบกษาและส่งทางไปรษณีย์ให้แก่องค์กรระดับชาติที่สนใจในเรื่องนั้น

(3) กรณีการกระทำมีผลกระทบต่อความห่วงใยของท้องถิ่น คำประกาศจะต้องแจ้งไปยังมลรัฐ Clearing Houses ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องทำตามกระบวนการแจ้งที่ใช้อยู่ใน

มลรัฐที่ได้รับผลกระทบ และตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นประจำ พร้อมแจ้งผ่านสื่อท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชนที่มีส่วนได้เสียและสมาคมธุรกิจขนาดเล็กด้วย รวมทั้งตีพิมพ์ในจดหมายข่าวที่น่าจะเข้าถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบ หรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียง และติดไว้ในพื้นที่ที่จะมีการกระทำของรัฐเกิดขึ้น

2.3) หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีหรือเป็นผู้สนับสนุนการจัด Public Hearings หรือ Public Meeting ให้เหมาะสม หรือเท่าที่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับได้กับหน่วยงานนั้น

2.4) หน่วยงานของรัฐต้องแสวงหาข้อมูลที่เหมาะสมจากประชาชน

2.5) หน่วยงานของรัฐต้องบอกกล่าวแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่า สามารถจะหาข้อมูลหรือรายงานสถานภาพเกี่ยวกับค่าแกลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกี่ยวกับองค์ประกอบอื่นของกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ที่ใด

2.6) หน่วยงานของรัฐต้องเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นค่าแกลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความเห็นทั้งหมดที่ได้รับ และเอกสารอื่นๆ ประกอบตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียเฉพาะในราคาต้นทุนการผลิตสำเนา

อนึ่ง นอกจากแนวทางตามกรอบกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ หน่วยงานของรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวทางตามคำสั่งประธานาธิบดี ในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ของกลุ่มประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อย และที่มีรายได้น้อยด้วย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐสำหรับการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐจะต้องให้โอกาสแก่ชนกลุ่มน้อย หรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

### 3.1.6 กิจกรรมที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Public-Participation) ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐโดยทุกหน่วยงานของรัฐ และครอบคลุมเกือบทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือกิจกรรมที่เป็นความประสงค์หรือแผนนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือโดยลักษณะอื่นแต่เพื่อให้ตรงกับขอบเขตที่มุ่งเน้นศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงขอกกล่าวถึงเฉพาะกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้

มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะในรูปแบบหนังสือ และในรูปแบบ Public Hearings หรือ Public Meeting ซึ่งแบ่งได้เป็นสองลักษณะคือ ตามลักษณะการกระทำของรัฐและตามประเภทของกิจกรรม ดังนี้

### 3.1.6.1 แบ่งตามลักษณะการกระทำของรัฐ ได้แก่

1) การออกกฎ (Rule Making) มาตรา 553 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำว่าการออกกฎจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบหนังสือ ก่อนที่จะประกาศบังคับใช้กฎนั้นในท้ายที่สุด (Final Rule) ในทุกกรณีหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประเภทของกฎที่อยู่ในขอบเขตของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายนี้ ได้แก่ กฎที่มีลักษณะตามนิยามในมาตรา 551 (4) ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองซึ่งหมายถึงคำสั่งของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะและมีผลไปถึงอนาคต เพื่อการปฏิบัติการตีความหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย หรือนโยบายหรือเพื่อบรรยายถึงข้อกำหนดในเรื่ององค์การกระบวนพิจารณาหรือทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและยังรวมถึงการอนุมัติ หรือการกำหนดให้มีผลในอนาคตซึ่งอัตราค่าจ้างโครงสร้างบริษัทหรือโครงสร้างทางการเงินหรือการปฏิรูปองค์กร ราคาล้างอำนาจความสะดวกเครื่องมือ แรงงานหรือเบี้ยเลี้ยงเพื่อการนั้นหรือมูลค่า ค่าใช้จ่ายหรือการบัญชี หรือทางปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการที่กล่าวมา ทั้งนี้โดยมีข้อยกเว้นบางประการที่ทำการออกกฎไม่จำเป็นต้องดำเนินการกระบวนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 553 ได้แก่

- (1) การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการทางทหาร
- (2) การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ
- (3) กฎที่มีลักษณะเป็นระเบียบวิธีพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่าประเภทของกฎที่อยู่บังคับของกระบวนกรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง คือ กฎในทางเนื้อหา (Substantive Rules) นั้นเอง นอกจากกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองแล้วการออกกฎตามกฎหมายเฉพาะ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงาน อาจกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพิ่มเติมจากรูปแบบหนังสือได้โดยมักกำหนดให้จัดให้มีการทำ Public Hearing หรือ Public Meeting ก่อนออกกฎด้วย เช่น section 11.51 ของระเบียบของหน่วยงานบริหารการบินแห่งสหรัฐ (Federal Aviation Administration's Regulations) กำหนดให้ประชาชนร้องขอให้หน่วยงานจัดให้มีการทำ Public Meeting ก่อนออกกฎได้

2) การออกคำสั่งโดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำการบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป อาทิเช่น การอนุญาตจัดตั้งโรงงานพลังงานปรมาณู การอนุญาตขุดลอกลำน้ำหรือถมน้ำน้ำหรือการทิ้งวัสดุที่ได้จากการขุดลอกลำน้ำ หรือถมน้ำน้ำตาม section 404 Clean Water Act และ section 103 Marine Protection, Research and Sanctuaries Act เป็นต้น<sup>14</sup> ในเรื่องการออกคำสั่งนี้มีข้อสังเกตเพิ่มเติม กล่าวคือ การออกคำสั่ง (Adjudication Process) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 554 ของ APA) เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเอกชนเป็นการเฉพาะราย กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองไม่ได้บังคับให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในลักษณะเปิดกว้าง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกรณีของการออกกฎ เวลาคำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบกึ่งพิจารณาคดีของศาล (Trial-Type Hearing) และตัดสินไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา (วิธีพิจารณาเป็นไปตามมาตรา 556 และมาตรา 557 ของ APA) ผลของกระบวนการเป็นการได้มาซึ่งคำตัดสินที่เด็ดขาดชัดเจนและมีผลเฉพาะต่อเอกชนเฉพาะราย จึงไม่อาจถือเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้าง ดังเช่น กรณีที่กำลังพิจารณากันอยู่นี้ได้ อย่างไรก็ตามแม้ลักษณะของการออกคำสั่งจะมีผลกระทบต่อเอกชนเฉพาะราย ดังกล่าวแล้ว แต่การออกคำสั่งประเภทที่เป็นการออกใบอนุญาต (Licensing) หรือการอนุญาต (Permitting) บางประการอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างได้จึงได้มีการกำหนดบังคับให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป แทนที่จะกำหนดไว้เป็นกฎหมายกลางดังเช่นกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง<sup>15</sup>

3) การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ อาทิ เช่น การรับรองแผนปฏิบัติการเยียวยา (Plan for Remedial Action) ในการดำเนินการหลีกเลี่ยง หรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตราย (Hazardous Substances) ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสวัสดิการของประชาชน หรือต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (รู้จักในนาม Superfund Act of 1980) กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบหนังสือ (Public Comment) ประกอบกับ Public Meeting เกี่ยวกับข้อเสนอของแผนงาน (Proposed Plan) ก่อนรับรองแผนงานนั้น หรือกรณีกฎหมาย Federal-Aid Highways Act กำหนดให้หน่วยงานคมนาคมแห่งมลรัฐ (State Transportation Department) ต้องจัดทำ Public Hearings สำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงที่ต้องผ่านเมืองหรือหมู่บ้านก่อน หากประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางตามโครงการความช่วยเหลือในการก่อสร้างทางหลวงของสหรัฐ

<sup>14</sup> ศิริพร เข็มธงชัย เล่มเดิม

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. หน้า 8-9.

(Federal-aid Highway Project) หรือในกรณีที่กฎหมาย Airport Development Act กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางสำหรับโครงการพัฒนาสนามบินที่เกี่ยวข้องกับที่ตั้งของสนามบิน หรือการขยายลานบิน (Runway) ก่อนที่เลขาธิการหน่วยงานคมนาคมกลาง (Secretary of Development of Transportation) จะอนุมัติความช่วยเหลือนั้น หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องรับรองว่าได้จัดให้มีการทำ Public Hearing เพื่อพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

### 3.1.6.2 แบ่งตามประเภทของกิจกรรม<sup>16</sup> ได้แก่

1) กิจกรรมทั่วไป อาทิเช่น การจัดทำงบประมาณ และการเงินโดย เฉพาะการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณ การวางผังเมืองอย่างละเอียด เช่น การกำหนดแผนและเป้าหมายการใช้ที่ดิน การรับรองแผนจัดการการเจริญเติบโตหรือการก่อสร้างรีสอร์ทในบริเวณที่เป็นป่าหน้า อันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐตามกฎหมาย ผังเมืองของแต่ละรัฐ (Zoning Act)

#### 2) กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่

ก) การพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน เช่น การออกกฎเกี่ยวกับการกระทำ หรือทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรืออันเป็นการหลอกลวงทางการค้า หรืออันมีผลกระทบทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission Act)

ข) การขนส่งและการคมนาคม เช่น การเสนอแผนงานสร้างทางหลวงเพื่อเข้าโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลกลางตามมาตรา 128 ของ (Federal-Aid Highway Act)

ค) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำค่าเฉลี่ยถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามกรอบของมาตรา 102 แห่งกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยอากาศบริสุทธิ์ (The Clean Air Act 1970) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลภาวะทางน้ำ (The Water Pollution Control Act 1972) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาฆ่าแมลงที่กระทบสิ่งแวดล้อม (The Federal Environmental Pesticide Control Act 1972) กฎหมายฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act 1976) กฎหมายว่าด้วยน้ำดื่มที่ปลอดภัย (Safe Drinking Water Act 1972) และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ (Toxic Substances Control Act 1972)

<sup>16</sup> Jean Mater. เล่มเดิม. p. 21.

ง) การพลังงาน เช่น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ รวมถึงการออกกฎเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู (The Atomic Energy Act 1954) ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จ) ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การวางผังเมืองที่กระทบต่อการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (Coastal Zone Management Act 1972) หรือการกำหนดรายชื่อสายพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะอันตราย (Endangered Species Act 1973) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และสงวนสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการ และอนุรักษ์พันธุ์ปลา พันธุ์ไม้หรือสัตว์ป่า ออกกฎระเบียบ (Regulations) กำหนดสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ให้เป็นสายพันธุ์อนุรักษ์รวมถึงกำหนดมาตรการต่างๆ ในการอนุรักษ์สายพันธุ์นั้นในการออกระเบียบดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นำหลักการออกกฎ (Rulemaking Procedures) ตามมาตรา 553 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองมาใช้ซึ่งได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) หรือประชาชนในท้องถิ่นที่เชื่อว่าเป็นแหล่งกำเนิดสายพันธุ์นั้น (State, County หรือ Equivalent jurisdiction in which the species is believed to occur) แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (comment) ในเรื่องการกำหนดสายพันธุ์อนุรักษ์การเพิ่ม หรือตัดรายชื่อสายพันธุ์จากบัญชีสายพันธุ์อนุรักษ์ รวมถึงตลอดถึงมาตรการต่างๆ ในการจัดการและอนุรักษ์สายพันธุ์อนุรักษ์และหากมีผู้ร้องขอก็จะต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบ Public Hearings ร่วมด้วย ทั้งนี้การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นแหล่งกำเนิดของสายพันธุ์อนุรักษ์ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมจัดการสงวน และดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ในท้องถิ่นของตน

### 3.1.6.3 กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการบุคคล (Human Services) ได้แก่

- 1) ผู้สูงอายุ เช่น การกำหนดแผนช่วยเหลือผู้สูงอายุ
- 2) เลหะสถาน เช่น การอนุญาตให้ทุบทำลายอาคาร การกำหนดเขตประวัติศาสตร์
- 3) ความยุติธรรมทางอาญา เช่น การตั้งศูนย์ผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน
- 4) การสาธารณสุขและความปลอดภัย เช่น การใช้งบประมาณกลางขยายปริมาณโรงพยาบาล การจัดการกากกัมมันตรังสีที่ใช้ทางการค้า การติดตั้งสัญญาณเตือนภัยในบริเวณชุมชนใกล้เคียงที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
- 5) การใช้เวลายามว่าง เช่น การกันเขตป่าตามกฎหมาย Wideness Act

6) การศึกษา เช่น การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติในการออกไปรับรองครู การเพิ่มค่าอาหารกลางวัน

3.1.7 กรอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและแนวทางปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>17</sup>

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐจะละเมิดมิได้ แนวคิดนี้สืบเนื่องมาจากการกำหนดกรอบกติกาไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายพื้นฐานหรือกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองที่ตราขึ้นตั้งแต่ปี 1946 กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองนับเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทาง และมาตรฐานขั้นต่ำของการมีหน่วยราชการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจภาครัฐ การที่ประชาชนส่งมาให้และต้องตอบ (Respond) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ ที่ประชาชนส่งมาให้ เมื่อรัฐบาลจะทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็ให้เหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงตัดสินใจเช่นนั้น และขึ้นกับหลักเกณฑ์และหลักฐานอะไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงฐานความคิดและที่มาของการตัดสินใจดังกล่าว ถ้าหน่วยงานของรัฐตัดสินใจไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของประชาชนและหลักฐานต่างๆ ที่ประชาชนส่งมาให้เป็นลายลักษณ์อักษร หน่วยงานนั้นก็ต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงไม่ตัดสินใจในแนวทางที่ประชาชนเสนอขึ้นมา ถ้าหน่วยงานรัฐไม่ทำตามข้อกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา การปกครองดังกล่าว ก็อาจมีผลให้ถูกฟ้องร้องจากการตัดสินใจของตนได้

นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองแล้ว กฎหมายที่มีความสำคัญมากต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ตราขึ้นในปี 1969 ที่ถือเสมือนเป็นแม่บทแห่งนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality) อันเป็นหน่วยงานภายในทำเนียบประธานาธิบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาประธานาธิบดีด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหลายครั้ง เช่น ในปี 1986 และ 1992 เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีความสำคัญเนื่องจากเป็นเสมือนกฎหมายแม่บทของรัฐบาล จึงมีผลบังคับให้ทุกหน่วยงานต้องออกกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีข้อความที่ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และ

<sup>17</sup> พัชรีย์ สิโรต. เล่มเดิม. หน้า 16-21.

ประชาชนรับทราบก่อนมีการตัดสินใจ และมีข้อบัญญัติที่กำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชุมแบบเปิดเผยต่อสาธารณะและประชาพิจารณ์เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กระทรวงเกษตร, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงพลังงาน, สำนักทางหลวงแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหน่วยงานแรกๆ ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (EPA) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่มีภารกิจซึ่งกระทบกับประชาชนโดยตรงมากที่สุดตั้งแต่เรื่อง น้ำ อากาศ ยาฆ่าแมลง สารเคมีที่เราใช้ รถยนต์ที่เราขับ ผักและผลไม้ที่เรารับประทาน สถานีน้ำและก๊าซและการผลิตของเสียจากโรงงานและแหล่งผลิตซึ่งกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นผลกระทบมาจากการตัดสินใจของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งสิ้น

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกกฎหมายที่สำคัญชื่อว่า นโยบายการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation Policy) ในปี 1981 นโยบายอันนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องจัดทำโครงการต่าง ๆ ของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโครงการ นโยบายนี้ได้ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมวิธีต่างๆ ด้านการจัดการ การให้ทุนอุดหนุน การทำกิจกรรมต่างๆ เป้าหมายของนโยบายก็เพื่อให้แน่ใจว่าผู้จัดการของโครงการจัดวางแผนเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ล่วงหน้าพร้อมกับตัวโครงการ และเพื่อให้ผู้จัดการเข้าใจว่าการปรึกษากับประชาชนจะทำให้เขาสามารถเรียนรู้แง่มุมต่างๆ และนำความรู้นั้นมาใช้ในการตัดสินใจในโครงการ

3.1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎระเบียบในประเทศสหรัฐอเมริกา (Regulations)<sup>18</sup>

สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการนำเสนอกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตามกรอบกฎหมาย โดยเป็นการนำเสนอของหน่วยงานวางแผนและการกำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพอากาศของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป้าหมายเพื่อเปิดกระบวนการออกกฎระเบียบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งใดๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การชะลอกระบวนการออกกฎระเบียบ และช่วยทำให้เจตนาธรรมที่ต้องการลดการปล่อยของเสีย (จากโรงงาน) เพื่อสุขภาพของประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อประชาชนให้ความร่วมมือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการมีดังนี้

<sup>18</sup> แหล่งเดิม. หน้า 21-22.



1) การระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ประชาชน กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะถูกบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลระดับมลรัฐ รัฐบาลระดับท้องถิ่น ฝ่ายบริหารปกครองของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มอนุรักษ์ เจ้าหน้าที่สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและหน่วยงานรัฐบาลกลางหลายๆ แห่ง โดยเฉพาะหน่วยงานด้านธุรกิจขนาดย่อมและสำนักงานประมาณ

2) ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมจะทำโดยต้องทำความเข้าใจกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่จะถูกบังคับใช้กฎระเบียบใหม่ ยุทธวิธีนี้มักใช้การทำแบบสอบถาม และจัดรายการทัศนศึกษาสถานที่ตั้งโรงงานจุดนี้เป็นครั้งแรกที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ได้เข้าร่วมในกระบวนการ

3) โดยทั่วไปสมาคมการค้าและอุตสาหกรรม (Industry and Trade Associations) มักเข้ามาเกี่ยวข้องในการชี้สถานที่ตั้งโรงงานแก่เจ้าหน้าที่สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะไปตรวจเยี่ยม

4) การไปเยี่ยมพื้นที่ (Site Visits) มีประโยชน์ในการให้ข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำไปใช้ในระหว่างการตัดสินใจ

5) นอกจากการตรวจเยี่ยมพื้นที่ที่มีการพบปะตัวต่อตัวกับตัวแทนโรงงาน

6) จะมีการใช้แบบสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เฉพาะเจาะจง เพื่อให้โรงงานกรอกข้อมูลเหล่านั้น ได้แก่ ความเป็นมา ลักษณะของกระบวนการ (ผลิต) ข้อมูลการทำกระบวนการดังกล่าว ข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษต่างๆ ข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ และข้อมูลด้านราคา

7) ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวม และวิเคราะห์อย่างละเอียด ผลการวิเคราะห์จะนำมาเสนอเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นกับผู้มีส่วนร่วมได้เสียทั้งหลาย

8) ข้อมูลบางอันที่ถูกตัดสินว่าเป็นข้อมูลลับทางธุรกิจจะถูกเก็บไว้ไม่แสดงให้ผู้มีส่วนได้เสียรู้

9) ในกรณีที่แบบสอบถามครอบคลุมข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดจะมีการร่างตัวกฎ ระเบียบ และจัดทำเป็นข้อเสนอ เพื่อจัดพิมพ์ในเอกสารที่คล้ายกับราชกิจจานุเบกษาของบ้านเรา

10) ถ้าข้อมูลยังไม่สมบูรณ์จะมีการวางแผนเพื่อหาข้อมูลที่จำเป็นให้ครบถ้วน ซึ่งกระบวนการจะต้องรวมตัวแทนภาคโรงงานเข้ามาด้วย

11) เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ภาคอุตสาหกรรมเอง จำเป็นต้องพยายามให้กฎระเบียบที่กำลังร่างอยู่นั้นได้ข้อมูลที่ตรงกับข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์

นอกจากหน่วยงานสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Level) ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงพลังงาน และสำนักดูแลทางหลวงแห่งชาติ แต่ในที่นี้จะขอยกมาเฉพาะสำนักดูแลทางหลวงแห่งชาติ สำนักงานทางหลวงแห่งชาติมีวิธีการนำเสนอที่น่าประทับใจ เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆของสำนักงาน แนวคิดนี้เกิดขึ้นตั้งแต่มีพระราชบัญญัติ Federal-Aid Highway Act of

1956<sup>19</sup> และกฎหมายหลายๆ ฉบับเกี่ยวกับการใช้ทางผ่าน (Federal Transit Laws) ที่มีขึ้นตั้งแต่ปี 1964 ทางสำนักงานได้วางนโยบายเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางในการวางระบบขนส่ง ตั้งแต่การกำหนดสถานที่ และการออกแบบโครงการขนส่งแต่ละ โครงการอันเป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ CEG ที่ออกระเบียบไว้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบแก่ทุกหน่วยงานว่าจะต้องใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและยังกำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องวางข้อปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Learning และ Public Meetings) ตลอดจนเอกสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกระทบและสนใจในโครงการดังกล่าว

ทาง FHWA ได้จัดพิมพ์เอกสารแนะนำชื่อว่า Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making เมื่อเดือนกันยายน 1996 เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและโครงการต่างๆ ของ FHWA เครื่องมือรับฟัง มีตั้งแต่การใช้ระบบคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชน (Civic Advisory Committees) การจัดประชุมเวทีสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ย เป็นต้นทาง FHWA เห็นว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีความหมายมากกว่าการมีแค่การรับฟัง (Learning ซึ่งมีความหมายถึงประชาพิจารณ์–Public Learning) หรือแค่การทำการประชุมแบบเวทีสาธารณะสักหนึ่งครั้งในเวลาท้ายๆ ของกระบวนการทาง FHWA เห็นว่าจำเป็นต้องเริ่มกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่นๆ และทำต่อมาตลอดกระบวนการและจำเป็นอย่างยิ่งจะต้อง “รู้และเข้าใจ” ค่านิยมและความเชื่อของชุมชนนั้นเพื่อจะเล็งหรือลดผลกระทบให้น้อยลงที่สุด และหาทางเลือกที่ดีที่สุด และกระทบกระทือน้อยที่สุด ขณะเดียวกันชุมชนก็จำเป็นต้องเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องแลก (Trade offs) และข้อจำกัดของกระบวนการและยินยอมจะหาทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม ภาครัฐเองต้องเข้าใจว่าการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการอย่างเต็มที่จึงทำให้เกิดการยอมรับ และประนีประนอมและหาทางออกที่สมานฉันท์สำหรับชุมชน ขณะเดียวกันการที่ภาครัฐได้เรียนรู้ค่านิยมและความเชื่อของชุมชนจะช่วยให้หน่วยงานได้วางแผน และออกแบบเพื่อประสานความรู้เหล่านี้ไปในโครงการอันจะเป็นการลดการกระทบต่อชุมชนให้เหลือน้อยที่สุด

<sup>19</sup> สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร. (2552, พฤษภาคม). *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาเส้นทางพิเศษสำหรับรถบรรทุกและระบบการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมต่อการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ*. หน้า 10.

### 3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส ถูกนำมาใช้เฉพาะกับกรณีหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนจะดำเนินงาน หรือโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเสียก่อน และด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน หรือโครงการนั้น การดำเนินงาน หรือโครงการที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ หรือดำเนินโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป และการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งมักจะเรียกว่ากระบวนการ “พิเศษ” ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้การดำเนินโครงการทั้งสองกรณีดังกล่าวมีขอบเขตการบังคับใช้ และลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันซึ่งอาจแบ่งข้อพิจารณาได้ ดังนี้

1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป หรือกรณีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 6 มิถุนายน 1959 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดหลายประการ โดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำเอาบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกา ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา R.11-4 ถึง R-11-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้บังคับกรณีการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องมีการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ ก่อนที่จะดำเนินโครงการดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 เมื่อพิจารณาจากสภาพลักษณะในทางเทคนิค หรือจำนวนเงิน หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ<sup>20</sup>

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปดังกล่าว ใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมืองที่อ้างอิงอย่างชัดแจ้งถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป หรือบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกาที่ 93-351 ลงวันที่ 15 มีนาคม 1993 ก็ได้อ้างอิงถึงกระบวนการดังกล่าวเช่นกัน มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าหลักเกณฑ์ทาง

<sup>20</sup> สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. (2548). *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส*. กฎหมายปกครอง, เล่ม 22, ตอน 1. หน้า 110.

กฎหมายที่ใช้บังคับกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป และการรับฟังความคิดเห็นในกรณีพิเศษตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น มิได้มีลักษณะให้เลือกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์กรทางปกครองจึงไม่อาจเลือกดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป แทนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีพิเศษตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ในทางกลับกัน แม้ว่ากระบวนการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวจะมีความเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่าอันแสดงให้เห็นถึงระดับของการรับประกันที่สูงกว่าก็ตามแต่การนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับกับการดำเนินโครงการเวนคืน ซึ่งมีได้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ย่อมมีผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมายและประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำขึ้นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ

2) การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการ หรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เคร่งครัดมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การรับรองและความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้จากสภาพโรงงานหรือองค์ประกอบของงาน ลักษณะของงานตลอดจนเขตหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการดำเนินงาน หรือโครงการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงระดับ และเกณฑ์ในทางเทคนิค และระดับของค่าใช้จ่ายของการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความละเอียดอ่อนของสภาพแวดล้อมและท้องที่ต่างๆ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 นอกจากจะใช้บังคับกับโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในตารางแนบท้ายรัฐกฤษฎีกาฯ ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 เป็นหลักแล้ว ยังมีกรณีที่กฎหมายอื่นอ้างอิง หรือกำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าวอีกด้วย เช่น รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม 1986 ว่าด้วยชายฝั่งทะเลซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 25 ให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ ซึ่งสาธารณชนสมบัติชายฝั่งทะเล เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายว่า

ด้วยผังเมืองที่กำหนดให้นำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้บังคับสำหรับการจัดทำแผนผังการตั้งที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบทางเสียงจากสนามบิน

การดำเนินการโดยรวมของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 นี้ไม่แตกต่างจากที่กำหนดไว้สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไปมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อแตกต่างในสาระสำคัญได้แก่

ก) วิธีการในการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น

การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และประธานคณะกรรมการ สำหรับการดำเนินการกระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ กระทำโดยประธานศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่แห่งชุมชนที่มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นตั้งอยู่ และมีผู้ใช้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่น ในกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ข) การประกาศประชาชนรับทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การประกาศโฆษณาดังกล่าวจะต้องกระทำในหนังสือพิมพ์เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิใช่แต่เพียง 8 วัน ดังเช่น ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ค) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 จะต้องไม่ต่ำกว่า 1 เดือนแต่ไม่เกิน 2 เดือน เว้นแต่กรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 15 วัน แต่ระยะเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปกำหนดไว้เพียงไม่ต่ำกว่า 15 วันเท่านั้น

ง) การจัดประชุมสาธารณะ

การจัดประชุมระหว่างบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการนั้น หากกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เห็นสมควรก็อาจจัดให้มีการประชุมดังกล่าวขึ้นได้สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 แต่สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการประชุมดังกล่าวแต่อย่างใด

หากพิจารณากระบวนการและผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศสสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป เช่น กรณีการดำเนินโครงการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ยังคงการปกครองมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรืออาคารต่าง ๆ) องค์การทางปกครองจะดำเนินโครงการดังกล่าวได้ ต่อเมื่อได้ทำการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเสียก่อน และการจะออกประกาศดังกล่าวได้นั้น องค์การทางปกครองจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>21</sup> ด้วยเหตุนี้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเวนคืนดังกล่าว จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่ยังคงการปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะได้ออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงมีลักษณะเป็นการบังคับ ทั้งนี้ประกาศการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะกระทำโดยการตราฎกฤษฎีกาโดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามประกาศดังกล่าวอาจกระทำขึ้นโดยการตราฎกกระทรวงของรัฐมนตรี หรือประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ หากปรากฏว่าภายหลังการรับฟังความคิดเห็นสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางที่เห็นด้วยการดำเนินโครงการนั้น

กระบวนการโดยรวมของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้อาจแบ่งได้ 4 ประการ ดังนี้

ก) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กระทำโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และเงื่อนไขต่างๆ ของการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ในกรณีของคณะกรรมการ จำนวนกรรมการในคณะกรรมการจะต้องเป็นจำนวนคี่ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วย

ทั้งนี้ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นอกจากนี้ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยังจะต้องระบุ วัน เวลา และสถานที่ที่ประชาชนจะสามารถไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และสามารถแสดงความคิดเห็นต่างๆ ของตนในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระทำขึ้นเป็นแผ่นกระดาษที่มีลักษณะยึดติดอยู่กับที่ ระบุน้ำหนักและลงชื่อย่อกำกับ โดยกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง

<sup>21</sup> แหล่งเดิม.

#### ข) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำคำบอกกล่าว และประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นการทั่วไปว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวจะต้องกระทำโดยชัดแจ้งในหนังสือพิมพ์แห่งภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่เผยแพร่ตลอดทั่วทั้งจังหวัด หรือในจังหวัดต่างๆที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และจะต้องประกาศโฆษณาอีกครั้งในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวในระหว่างระยะเวลา 8 วันแรกของการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตามสำหรับ โครงการที่มีความสำคัญในระดับ ประเทศให้ประกาศโฆษณาเพิ่มเติมในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ทั่วประเทศจำนวนสองฉบับดังกล่าวอย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ให้ติดประกาศหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใดซึ่งคำบอกกล่าวนั้นในชุมชนแต่ละแห่งที่ผู้ว่าราชการกำหนด ทั้งนี้อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และตลอดระยะเวลาของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น การดำเนินการประกาศโฆษณาด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรับรองโดยนายกเทศมนตรีเช่นกัน<sup>22</sup>

อนึ่ง เพื่อให้การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คำบอกกล่าวนั้นจะต้องกระทำขึ้นด้วยถ้อยคำที่เข้าใจง่าย และชัดเจน อีกทั้งจะต้องระบุข้อมูลต่างๆ ไว้โดยชัดแจ้งที่เกี่ยวกับงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการโดยปราศจากข้อผิดพลาดใดๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าใจ และรับทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เปิดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง

#### ก) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ฝ่ายปกครองที่จะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องจัดทำเอกสารต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายละเอียดต่างๆ ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะในแต่ละกรณี แต่อย่างไรก็ตามเอกสารที่จะต้องจัดทำขึ้นในทุกกรณีไม่ว่าการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะจะกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ใด ได้แก่ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินโครงการ ด้วยเหตุนี้เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้น เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วยเอกสารชี้แจงรายละเอียดของงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการและเอกสารรายละเอียดอื่น ที่จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

<sup>22</sup> แหล่งเดิม.

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การดำเนินรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีการดำเนินงาน หรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐกฤษฎีกาที่ 85-453 ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ จะต้องกระทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก่อนการดำเนินการพัฒนา หรือก่อสร้างโครงการใดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบ และเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อคัดค้านทั้งหลายของประชาชนที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ได้มีการทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่จำเป็นในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

3) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่ต้องกระทำทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่างๆ รวมถึงข้อคัดค้านของประชาชนที่เกี่ยวข้องต่องานหรือโครงการที่องค์กรทางปกครอง (หรือภาคเอกชน) ประสงค์จะดำเนินการ โดยที่กรอบของการแสดงข้อคิดเห็นต่างๆของประชาชน ได้แก่ ความเป็นประโยชน์สาธารณะของงานหรือโครงการที่ดำเนินการ เพื่อที่องค์กรทางปกครองจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรออกประกาศการใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ หรือไม่ต่อไปและแม้ว่าข้อคิดเห็นฝ่ายข้างมากของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นส่วนตัวของกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะไม่มีผลเป็นการผูกพันให้องค์กรทางปกครองต้องดำเนินการตามแต่ข้อคิดเห็นต่างๆของประชาชน ก็เป็นข้อพิจารณาที่มีน้ำหนักพอสมควรในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงาน หรือโครงการนั้นและหากองค์กรทางปกครองตัดสินใจไปในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของประชาชน องค์กรทางปกครองก็จะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจได้ด้วย

4) การออกคำสั่งขององค์กรปกครองภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสิ้นสุดลง และได้มีการส่งมอบเอกสารต่างๆ ที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนรายงานการดำเนินการดังกล่าว และสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการนั้นให้แก่องค์กรทางปกครองที่มีอำนาจแล้ว



องค์กรทางปกครองมีเสรีภาพที่จะพิจารณาข้อมูลและเอกสารต่างๆ ดังกล่าวทั้งหมดอีกครั้งก่อนที่จะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือ โครงการและออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะหรือไม่ต่อไป ทั้งนี้้องค์กรทางปกครองไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนหรือแม้แต่สรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเพื่อการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผลกระทบที่มีต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และผลกระทบทางด้านสังคม หรือต่อประโยชน์อื่นใดของสาธารณชนอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการดังกล่าวนั้นไม่เกินขอบเขต เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการนั้นทั้งนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เรียกว่า หลักความได้สัดส่วน

### 3.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศแคนาดา

การทำประชาพิจารณ์ของประเทศแคนาดาถูกระบุไว้ในกฎหมายประชาพิจารณ์ทั้งในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act, 1970 R.S.C) และในกฎหมายระดับจังหวัด (The Provincial Inquires Act) ของแต่ละจังหวัด

การทำประชาพิจารณ์แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) Policy Inquiries จัดขึ้นตามความต้องการของรัฐบาลเพื่อศึกษานโยบายสาธารณะ และ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2) Investigative Inquiries หรือ Judicial Inquiries จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอบสวนเหตุการณ์ และความวิบัติต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น ชนาการล้มละลาย

ในส่วนของกระบวนการทำประชาพิจารณ์<sup>23</sup> นั้นเมื่อรัฐบาลตัดสินใจทำประชาพิจารณ์สิ่งสำคัญเบื้องต้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และการยอมรับของประชาชนจะขึ้นอยู่กับการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1) คณะกรรมการประชาพิจารณ์

1.1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในระดับจังหวัด ได้แก่ Lieutenant Governor in Council เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

<sup>23</sup> ปัญญา อุคชาชน. (2545). รายงานการวิจัย: การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดา.” เสนอต่อโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 104.

1.2) จำนวนคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง และดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

1.3) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ กำหนด ให้เป็นผู้ที่มีอาชีพแตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

1.4) โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น โครงสร้างและการว่าจ้างบุคคลเข้ามาทำงานจึงมีความยืดหยุ่น

1.5) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลในการเรียกพยาน เอกสารหรือสิ่งของและพยานบุคคลที่ต้องการมาสอบสวนได้ รวมทั้งมีอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ

## 2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

2.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษามาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใต้งบประมาณของรัฐมีบทบาทสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2) คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่พิสูจน์หลักฐานและสัมภาษณ์พยาน กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของกลุ่มและสาธารณะ ตรวจสอบพยานบุคคล ดำเนินการปิดกิจการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้าน รวมทั้งช่วยคณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำสรุปผลการทำประชาพิจารณ์

2.3) การจัดการประชุม กำหนดให้มีการประกาศเพื่อนัดหมายการประชุม แจ้งเวลาสถานที่ ให้ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ 2 วิธี คือ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ในส่วนของวิธีการทำประชาพิจารณ์ รายละเอียดและขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์จะเป็นไปตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณ์ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นผู้กำหนด ดังนี้

1) ขั้นตอนก่อนทำประชาพิจารณ์ (Pre-Hearing Stage) เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะดำเนินการทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเตรียมการสัมภาษณ์พยาน และแนะนำกระบวนการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยให้มีความเป็นธรรม

แก่คู่กรณีในการไต่สวน ออกคำสั่ง การพิสูจน์เอกสาร ตลอดจนลักษณะคำสั่งเมื่อมีการโต้เถียงในห้องประชุมประชาพิจารณ์

2) ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (Hearing Stage) หลักการ และแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ปรึกษาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยจัดเวลาการแสดงความคิดเห็นให้เหมาะสมกับคู่กรณี มีความเป็นอิสระในการไต่สวน ตรวจสอบ แก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานของความจริง เป็นธรรม ปราศจากอคติและการแทรกแซงจากรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายต้องแสดงให้เห็นสาธารณะชนมั่นใจว่าดำเนินการบนความจริง

3) การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตามกระบวนการทำประชาพิจารณ์ ถ้าคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติตนลำเอียงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีทำการอุทธรณ์ก่อนที่ผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้ายจะนำเสนอต่อรัฐบาลหรือขอความเป็นธรรมจากระบบศาล โดยศาลจะพิจารณา ทบทวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์ การพิพากษาของศาลสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ครั้งสุดท้าย พร้อมเสนอแนะเพื่อรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในระยะเวลา ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดไว้แน่นอน โดยปกติแล้วเมื่อได้จัดส่งรายงานสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ให้กับรัฐบาลแล้วเอกสาร จะได้รับการเผยแพร่ต่อประชาชนทันที ส่วนรัฐบาลจะปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่ ปฏิบัติตามนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งระมัดระวังในการตัดสินใจอย่างมาก เนื่องจากเหตุผลของความรับผิดชอบทางการเมืองอาจถูกโจมตีจากฝ่ายค้านได้ และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน ซึ่งมีอิทธิพลมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในส่วนของงบประมาณสำหรับการทำประชาพิจารณ์ทางรัฐบาลจะจัดงบประมาณให้เพียงพอตามความเหมาะสม ตามกรอบการศึกษาของการทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่อง ดังนั้นค่าใช้จ่ายจะมีจำนวนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับ ลักษณะและระยะเวลาของการศึกษา

### 3.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศไทย

ศตวรรษที่ 20 มีการนำการไต่สวนสาธารณะมาใช้อย่างแพร่หลายขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดการไต่สวนสาธารณะมีอยู่ 2 ประการ คือ เป็นกลไกในการอุทธรณ์ และเป็นกลไกในการคัดค้าน เช่น การอุทธรณ์เพื่อปฏิเสธการอนุญาตการวางผังเมืองโดยหน่วยงานท้องถิ่น หรือการคัดค้านการสร้างถนนหรืออาคาร<sup>24</sup> เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้การไต่สวนสาธารณะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันจึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมายและประชาชนทั่วไปว่ากระบวนการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1929 รัฐสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อว่า “คณะกรรมการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรี” ขึ้น (Committee on Ministers’ Powers) หรือที่รู้จักกันในนาม “คณะกรรมการโดโนมอร์” (Donoughmore Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการคือ Earl of Donoughmore เพื่อศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiry) หลังจากคณะกรรมการได้ทำการศึกษาเสร็จสิ้นแล้วได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่ง แต่รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ จึงไม่มีการนำมาปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1955 Lord Chancellor (ในทางบริหารหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ได้ตั้งคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางในการปรับปรุงองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ” (Committee on Tribunals and Enquiries) หรือรู้จักกันในนาม “คณะกรรมการแฟรงค์” โดยคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษา และหาแนวทางในการปรับปรุงระบบของกรวินิจฉัยข้อพิพาท และการไต่สวนสาธารณะ<sup>25</sup> ซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและประชาชนทั่วไป ในรายงานฉบับนี้ได้จัดทำข้อเสนอหลายประการในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนสาธารณะ

ผลจากรายงานของ Franks Committee ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiries) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 กฎหมายฉบับนี้คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1958” (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าว

<sup>24</sup> PP Craig. (1999). *Administrative Law*. 4<sup>th</sup> eds. London: Sweet & Maxwell. pp. 268.

<sup>25</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทย.” ในรายงานวิจัยเรื่อง *คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 68-69.

ในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1992” (The Tribunals and Inquiries Act 1992) นอกจากนี้แล้วได้มีการจัดตั้ง “สภาคณะกรรมการวินิจฉัยคดี” (Council on Tribunals) เพื่อให้คำแนะนำในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปอย่างเปิดเผย เป็นธรรม และเป็นกลาง<sup>26</sup>

#### 3.4.1 ประเภทของการไต่สวนสาธารณะ

การไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อให้ภาครัฐใช้กระบวนการดังกล่าวในการพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิ หรือผลประโยชน์ของประชาชน<sup>27</sup> หากพิจารณากฎหมายของประเทศอังกฤษที่มีบทบัญญัติในเรื่องการไต่สวนสาธารณะแล้ว สามารถแบ่งประเภทของการไต่สวนสาธารณะได้ 2 ประเภท คือ

1) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Statutory Inquiries) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ (Mandatory Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะก่อนที่รัฐมนตรีจะออกคำสั่ง โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการดำเนินการไต่สวนสาธารณะในกรณีนี้จะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย หากบางส่วนของกระบวนการที่กำหนดโดยกฎหมายมิได้กระทำตามอย่างถูกต้องเหมาะสม หรือมีการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ก็จะต้องถือว่า การไต่สวนสาธารณะไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ถ้ามีการออกคำสั่งใดๆ ตามมาที่จะถูกยกเลิกโดยศาล หากมีการฟ้องร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การไต่สวนประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น New Roads and Street Works Act 1991 เป็นต้น

(2) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายให้ดุลพินิจ (Discretionary Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองว่าจะจัดการไต่สวนสาธารณะหรือไม่ก็ได้ โดยกฎหมายมักจะให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการจัดการไต่สวนสาธารณะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ภายใต้กฎหมายฉบับนั้น โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม การไต่สวนประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น The National Health Service Act 1977, The Town and Country Planning

<sup>26</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2537). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง. *วารสารกฎหมาย*, 15. หน้า 2.

<sup>27</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth. (2000). *Administrative Law*<sup>8th</sup> eds, Oxford: Oxford University. pp. 938.

Act 1990 เป็นต้น หากฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะแล้วจะมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ กล่าวคือ จะต้องดำเนินกระบวนการไต่สวนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย<sup>28</sup>

2) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ (Non-Statutory Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะแต่ฝ่ายปกครองอาจจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประชาชน<sup>29</sup> เช่น ปัญหาการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีที่รุนแรง เป็นต้น การจัดการไต่สวนสาธารณะประเภทนี้ เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการกำหนดรายละเอียดของการไต่สวนสาธารณะเอง โดยประชาชนไม่อาจฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งคำวินิจฉัยโดยอ้างว่าไม่กระทำการตามขั้นตอนที่รัฐสภาบัญญัติไว้ (procedural ultra vires) แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ หากขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ<sup>30</sup>

#### 3.4.2 กระบวนการไต่สวนสาธารณะ

กระบวนการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษนั้นจะมีรูปแบบต่างๆ ไปเหมือนกัน ซึ่งเป็นผลมาจากรายงานของ Franks Committee ที่ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ โดยให้อำนาจ Lord Chancellor ในการตรากฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะโดยการออก Statutory Instrument โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องมีการปรึกษากับ The Council on Tribunals เสียก่อน จากอำนาจดังกล่าว Lord Chancellor ได้มีตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในเรื่องต่างๆ ขึ้น เช่น การอุทธรณ์การวางผังเมือง แผนงานจัดสร้างถนนสายหลัก เป็นต้น ส่วนการไต่สวนสาธารณะที่ยังมิได้มีการออกกฎเกณฑ์เฉพาะมาใช้บังคับ หากจะมีการจัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้นๆ ก็จะมีการนำกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่ Lord Chancellor กำหนดไว้แล้วมาเทียบเคียงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการไต่สวนสาธารณะได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ Lord Chancellor กำหนดไว้จึงเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการไต่สวนสาธารณะ

<sup>28</sup> เกลิมซัย หิรัญญะสิริ. (2539). “การประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์. หน้า 47.

<sup>29</sup> Peter Leyland and Teroy Woods. (1999). *Administrative Law..* 3<sup>rd</sup> eds, (London : Blackstone Press Limited. pp. 107.

<sup>30</sup> สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. (2533). *กระบวนการรับฟังทางมหาชน (วิทยานิพนธ์)*. หน้า 24.

จากที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาตัวอย่างกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องการผังเมืองโดยละเอียด ดังนี้

The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 (S.I. 1992 No. 2038)<sup>31</sup>

การอุทธรณ์การวางผังเมืองต่อรัฐมนตรีจะนำไปสู่กระบวนการไต่สวนสาธารณะโดยมีขั้นตอน ดังนี้

1) กระบวนการจะเริ่มจากรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าต้องจัดการไต่สวนสาธารณะขึ้น เนื่องจากมีการอุทธรณ์การวางผังเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งมายังรัฐมนตรี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีทราบถึงชื่อ และที่อยู่ของผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หลังจากนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะ และแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ซึ่งจะทำหน้าที่ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ<sup>32</sup>

2) ก่อนที่จะถึงวันที่กำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะ รัฐมนตรีอาจจะจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะขึ้น โดยรัฐมนตรีต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตนาในการจัดการประชุม (the relevant notice) และคำแถลงเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำร้องหรือคำอุทธรณ์ ในเรื่องที่จะจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ

3) เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำคำแถลงแห่งคดีเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนดโดยคำแถลงแห่งคดีจะต้องประกอบด้วยประเด็นแห่งคดี ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ผู้จัดทำคำแถลงจะนำเสนอในการไต่สวนสาธารณะ โดยคำแถลงคดีของเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดทำภายใน 28 วัน หลังจากวันปิดประชุมสำหรับคำแถลงคดีของผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากวันปิดการประชุม โดยผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำคำแถลงคดีให้แก่รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะจัดทำคำแถลงคดีภายใน

<sup>31</sup> S.H. Bailey, B.L. Jones and A.R. Mowbray, *Cases and Materials on Administrative Law*, 3<sup>rd</sup> eds, (London : Sweet & Maxwell Ltd., 1997), pp.64-76.

<sup>32</sup> ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์ (2545). *ประชากรศาสตร์ตามกฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายอังกฤษ* วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

28 วัน นับแต่วันที่กำหนดให้แก่ผู้ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่น รัฐมนตรี และผู้ที่กฎหมายกำหนด<sup>33</sup>

4) รัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะภายใน 154 วัน หลังจากมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ส่วนในกรณีที่จัดให้มีการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะภายใน 42 วัน หลังจากปิดประชุม หากรัฐมนตรีไม่สามารถจัดการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเพื่อให้ประชาชนทราบว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทั้งหมด ดังนี้

4.1) ประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้นซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นซึ่งที่ดินพิพาทตั้งอยู่ไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันที่กำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะตามที่รัฐมนตรีกำหนด

4.2) จัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวน และส่งให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

4.3) ปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด ณ สถานที่ที่เห็นได้ชัดเจนใกล้กับพื้นที่พิพาท

1) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ได้แก่ ผู้ยุทธศาสตร์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีเขตรับผิดชอบในพื้นที่การวางผังเมืองบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการวางผังเมืองและบุคคลอื่นๆ ที่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งได้จัดทำคำแถลงแห่งคดีเสนอต่อผู้ตรวจสอบแล้ว นอกจากบุคคลข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นๆ เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้ สามารถตั้งตัวแทนได้ โดยจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อผู้ตรวจสอบก่อนการไต่สวนสาธารณะ<sup>34</sup>

2) เมื่อถึงวันไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ โดยผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในเรื่องต่างๆ เช่น การเสนอพยานหลักฐาน การคัดค้าน เป็นต้น

<sup>33</sup> แหล่งเดิม.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม.



3) ผู้ตรวจสอบอาจทำการตรวจสอบพื้นที่โดยลำพังก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะโดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการไต่สวนสาธารณะหรือหลังจากปิดการไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบอาจตรวจสอบพื้นที่พร้อมกับผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องกำหนด และหากผู้อุทธรณ์หรือเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะให้ผู้ตรวจสอบทำการตรวจสอบพื้นที่ที่ผู้ตรวจสอบต้องทำการตรวจสอบตามที่บุคคลข้างต้นร้องขอ

4) หลังจากการไต่สวนสาธารณะเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องจัดทำรายงาน โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำตัดสินและเหตุผลประกอบเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี

นอกจากกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องผังเมืองที่ผู้เขียนได้เสนอแล้วนั้นผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแล้วพบว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะซึ่งออกโดย Lord Chancellor หลังจากได้มีการปรึกษากับ Council on Tribunals แล้ว มีเนื้อหาสาระที่สำคัญเหมือนกันดังนี้

4.3.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนสาธารณะ การไต่สวนสาธารณะจะเริ่มขึ้นจากการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่า จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกอบไปด้วยเรื่อง วัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งจะต้องประกาศก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่า 42 วัน หรือ 28 วัน แล้วแต่กรณี การประกาศข้างต้นทำได้โดยการประกาศในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้น ซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นดังกล่าวไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันไต่สวนสาธารณะ หรือติดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะตามสถานที่ต่างๆ เป็นต้น ในส่วนของผู้ถูกระทบสิทธินั้นจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นการเฉพาะรายทางไปรษณีย์เพื่อในการให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้รับรู้ข้อมูลอย่างแท้จริง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษร (statement of policy) ที่แสดงถึงเหตุผลในการออกคำสั่ง หรือเอกสารลายลักษณ์อักษรอื่นอันเป็นข้อเสนอมที่ต้องใช้ในการไต่สวนสาธารณะให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันก่อนการไต่สวนสาธารณะ และหากจะนำคำสั่งหรือความเห็นของกรม กองของรัฐมาใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเช่นกัน<sup>35</sup> ยึดหลักสำคัญ 3 ประการ เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะคือ หลักการเปิดเผย (Openness) หลักความยุติธรรม (Fairness) และหลักความเป็นกลาง (Impartialty) และนอกจากหลัก

<sup>35</sup> Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law* . p. 950.

3 ประการข้างต้นแล้ว ในการจัดการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษยังต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ ประการแรกคือหลักการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย หลักนี้มีสาระสำคัญว่าในการตัดสินใจเพื่อทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองบุคคลผู้ต้องเสียหายจะต้องได้รู้ข้อเท็จจริง และเหตุผลสำหรับการที่จะกระทำนั้น นอกจากนี้ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจจะอนุญาตให้มีการตั้งตัวแทน เพื่อกระทำการดังกล่าวแทนได้ ประการที่สองคือ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งแปลว่า ไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ หลักนี้มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่วินิจฉัยปัญหาจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหานั้นอันเป็นการตัดคุณสมบัติบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงในการออกนิติกรรมของฝ่ายปกครอง

ในการจัดการไต่สวนสาธารณะนั้น มีบุคคลที่สำคัญอยู่ 2 บุคคล บุคคลแรก คือ ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยหลักแล้วบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ หรือผู้ที่เป็นครูกรณีกับฝ่ายปกครองโดยตรง และโดยอ้อมจะเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ส่วนบุคคลอื่นที่จะมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้นั้นนอกจากผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้วอีกบุคคลหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ ผู้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้จัดการไต่สวนสาธารณะ

ผู้ตรวจสอบ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะตามกำหนดการ คือ ต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเหมาะสม ผู้ตรวจสอบอาจจะเลื่อนการไต่สวนสาธารณะได้หากเห็นว่าเหตุผลสมควร และอาจจะห้ามมิให้ผู้ที่ยังขาดกระบวนการพิจารณาเข้ามาในการไต่สวนสาธารณะก็ได้

นอกจากนี้อำนาจในการให้พยานสาบานตนหรือปฏิญาณตน และคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ และดูแลการจัดทำเอกสารนั้นเป็นของผู้ตรวจสอบ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ที่จะต้องทำรายงานข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีอีกด้วย

4.3.2 ขั้นตอนหลังการไต่สวนสาธารณะ หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานข้อเท็จจริง และคำแนะนำต่อรัฐมนตรี ในส่วนของรายงานของผู้ตรวจสอบนี้ Franks Committee ได้ให้คำแนะนำที่สำคัญมากข้อหนึ่งและได้ถูกนำไปปฏิบัติ คือ คำแนะนำที่ให้ตีพิมพ์รายงานของผู้ตรวจสอบ ให้มีการนำเสนอรายงานของผู้ตรวจสอบแนบพร้อมไปกับคำตัดสินของรัฐมนตรี (minister's letter of decision) ทั้งในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นที่

ยอมรับของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ตรวจสอบดำเนินกระบวนการไต่สวนในเรื่องดังกล่าวด้วยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการแสดงให้เห็นให้ผู้คัดค้านทราบว่าตนได้รับการเยียวยาทางกฎหมายหรือไม่ และหากประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถร้องเรียนไปยัง The Council on Tribunals ได้ จากแนวปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดียิ่งขึ้นต่อกระบวนการไต่สวนสาธารณะและต่อผู้ตรวจสอบ

4.4 ผลของการไต่สวนสาธารณะ หลังจากที่รัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีมิได้ถูกผูกพันให้ปฏิบัติตามคำแนะนำในรายงานของผู้ตรวจสอบแต่รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยคำนึงถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งในการตัดสินของรัฐมนตรีนั้นให้มีการให้เหตุผลประกอบคำตัดสิน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>36</sup> เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างรายงานของผู้ตรวจสอบและคำตัดสินของรัฐมนตรี และยังให้อำนาจศาลที่จะยกเลิกคำตัดสินดังกล่าวได้ หากไม่มีการให้เหตุผลที่เพียงพอจึงเท่ากับเป็นการขยายการควบคุมทางตุลาการเหนือกระบวนการไต่สวนสาธารณะ

นอกจากในเรื่องการทำคำตัดสินแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดว่าบุคคล หรือหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะอีกด้วย รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ฝ่ายผู้คัดค้านที่ไม่มีเหตุผล หรือฝ่ายที่ก่อกวนการไต่สวนสาธารณะเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็ได้<sup>37</sup> ดังนั้น กรม กอง หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่จัดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการไต่สวนสาธารณะเสมอไป

จากการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษได้ ดังนี้ คือ

- 1) หลังจากที่รัฐมนตรีกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วรัฐมนตรีต้องแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงวัน เวลา สถานที่ ที่จะทำการไต่สวนไม่น้อยกว่า 42 วัน หรือ 28 วัน แล้วแต่กรณี ก่อนถึงกำหนดเวลาไต่สวน
- 2) ต้องแจ้งให้ทราบถึงการจัดการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ เช่น การแจ้งทางไปรษณีย์

<sup>36</sup> ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์. (2545). *ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายอังกฤษ* เล่มเดิม. หน้า 118.

<sup>37</sup> แหล่งเดิม. หน้า 119.

3) เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือรัฐมนตรีต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ต้องการรับฟังความเห็น (hearing) โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องจัดทำขึ้นภายใน 28 วัน ก่อนการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วยเพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน

4) บุคคลที่มีสิทธิเข้าร่วมในการไต่สวนได้แก่ผู้อุทธรณ์ (appellant) หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (authority) ส่วนบุคคลอื่นๆ ที่จะเข้าร่วมในการไต่สวนได้นั้นให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจสอบ

5) ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในขั้นตอนใดของกระบวนการ ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว

6) ผู้ตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจตราสถานที่ได้

7) หลังจากที่ได้มีการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องทำรายงานซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี

8) หากรัฐมนตรีได้รับพยานหลักฐานเพิ่มเติมใหม่ๆ จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอีกครั้งหรือแจ้งให้คู่ความทราบและเปิดโอกาสให้คู่ความแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานใหม่นั้น

9) หลังจากรัฐมนตรีมีคำตัดสินแล้วต้องมีการแจ้งถึงคำตัดสินของรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วย เหตุผลและสำเนาข้อสรุปรายงานของผู้ตรวจสอบ ให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทราบ

#### 4.5 การควบคุมตรวจสอบการประชาพิจารณ์

##### 4.5.1 การกำกับดูแลโดยสภาแห่งคณะกรรมการ

ในประเทศอังกฤษนั้น มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การจัดประชาพิจารณ์เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยเป็นธรรมเนียม คือ สภาแห่งคณะกรรมการ (Council on Tribunals) ประกอบด้วย ประธาน 1 ท่าน สมาชิกอื่นอีก 9-14 ท่าน ซึ่งแต่งตั้งโดย Lord Chancellor และมีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Administration) อีก 1 ท่าน ร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมาก Lord Chancellor จะแต่งตั้งประธานและสมาชิกจากนักกฎหมายที่มีประสบการณ์สูง ข้าราชการบำนาญ สมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และการจัดประชาพิจารณ์

สภาแห่งคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ และรับคำร้องเรียนจากบุคคลทั่วไปซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประชาพิจารณ์ จากนั้นจัดทำสรุปรายงานความเห็นเพื่อปรับปรุงกระบวนการประชาพิจารณ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ อำนาจของสภาแห่งคณะกรรมการ

นั้นมีเพียงให้คำปรึกษาและเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานฝ่ายปกครอง หรือ แม้แต่หน่วยงานประชาสัมพันธ์ด้านผังเมือง (Planning Inspectorate) ซึ่งมักจะเป็นผู้ดำเนินการจัด ประชาพิจารณ์ให้ปฏิบัติตามได้

#### 4.5.2 การควบคุมตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมอังกฤษจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประชาพิจารณ์ในประเด็นต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และหากปรากฏว่าไม่ได้มีการจัดประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีการประชาพิจารณ์แล้วแต่กระทำโดยมิชอบ ผิดขั้นตอน มิได้เปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเข้าร่วมประชาพิจารณ์ โดยหลักศาลก็ยอมเพิกถอน (quash) การวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งสภาแห่งคณะกรรมการขึ้น เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงคณะกรรมการพิเศษในฝ่ายปกครองในเรื่องขององค์ประกอบและวิธีพิจารณา โดยกำหนดให้สภาแห่งคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10-15 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor สมาชิกส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการเก่าสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือนักกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องคณะกรรมการพิเศษทั้งหลายมาเป็นอย่างดี อำนาจของสภาแห่งคณะกรรมการบัญญัติอยู่ในมาตรา 11(1)(C) ของ The Tribunals and Inquiries Act 1992 ซึ่งให้สภาคณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและให้ความเห็นในปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ Lord Chancellor ปรึกษากับสภาแห่งคณะกรรมการเพิ่มออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งจากอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะขึ้นในหลายเรื่อง เช่น The Compulsory Purchase by Non Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules 1990, The Public Libraries (Inquiries Procedure) Rules 1992 และ The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้นส่วนอำนาจของสภาคณะกรรมการวินิจฉัยในการควบคุมตรวจสอบการไต่สวนสาธารณะนั้น หากมีการเสนอปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะมายังสภาคณะกรรมการวินิจฉัย สภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะมีอำนาจในการให้คำปรึกษาเท่านั้น<sup>38</sup> ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วสภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะในเรื่องของความล่าช้าในการอุทธรณ์การวางแผน (planning appeal) พยานหลักฐานที่ได้จากการรับฟังในการไต่สวนสาธารณะ ค่าฤชาธรรมเนียม เป็นต้น

<sup>38</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). ระบบการควบคุมการฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. หน้า 56.

#### 4.5.3 การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง (Parliamentary Commissioner for Administration หรือ PCA.)

รัฐสภาอังกฤษได้ตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง (PCA.) ขึ้น เพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ โดยเลียนแบบผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ Ombudsman ของประเทศสวีเดน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครองขึ้นในปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act 1967) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1967 ซึ่งนับเป็นชาติมหาอำนาจชาติแรกที่จัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น PCA ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะอายุครบเกษียณคือ 65 ปี แต่อาจถูกถอดถอนได้ถ้าปรากฏว่าความประพฤติไม่ดี หรือรัฐสภามีมติให้ถอดถอนสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง PCA. คนแรกได้แก่ Sir Edmund Compton<sup>39</sup> กฎหมายมิได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะแต่งตั้งจากผู้ที่มิใช่สมาชิกรัฐสภา ไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้มีความรู้และความประพฤติดี หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว PCA จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของตน

อำนาจหน้าที่ของ PCA. กำหนดไว้โดยบัญชีท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกอบด้วยรายชื่อส่วนราชการเกือบทั้งหมดและหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานอิสระ (quango) จำนวนหนึ่ง บัญชีดังกล่าวอาจเพิ่มเติมได้โดยกฎฎีกา (Order in council) ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเสมอ เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาล รัฐสภา ราชการ ส่วนท้องถิ่น กิจกรรม สาธารณสุข และตำรวจไม่อยู่ภายในเขตอำนาจนี้ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ PCA. เป็นเครื่องมือของรัฐสภา ซึ่งเสริมหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ดังนั้น PCA. จึงตรวจสอบได้แต่เรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง (The Crown) เท่านั้น

ดังนั้น PCA. จะไม่รับเรื่องที่ควรจะเป็นของศาล หรือ Tribunal เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา การอภัยโทษ การให้ตำแหน่งขุนนางหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สัญญาหรือการพาณิชย์ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและทหาร ในกรณี PCA. มีดุลพินิจเต็มที่จะพิจารณาถึงเขตอำนาจของตนเอง ซึ่ง PCA. ได้วางแนวทางที่จะไม่รับเรื่องร้องเรียนบางประเภท เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ magistrates (ศาลท้องถิ่น) หรือเรื่องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น

ภารกิจของ PCA. คือ ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความอยุติธรรมที่เกิดจาก “maladministration” เช่น ความไม่เป็นกลาง ประมาทเลินเล่อ ล่าช้า ไม่ใช่กฎหมายอย่างจริงจัง

<sup>39</sup> ขงยุทธ แสงรุ่งเรือง. (2526). รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 65.

ปฏิบัติต่อราษฎรไม่เหมาะสม ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นต้น รัฐสภาได้ตั้งใจใช้ศัพท์เทคนิคดังกล่าว ซึ่งมีความหมายกว้างๆ โดยเน้นถึงลักษณะความบกพร่องในวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เห็นว่าเรื่องความเหมาะสมของดุลพินิจไม่ใช่หน้าที่ของ PCA. รัฐสภาหวังว่า PCA. จะสร้างนิยามศัพท์ดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น โดยการวินิจฉัยเป็นรายคดี (case work) ซึ่งในที่สุด PCA. โดยความเห็นชอบของกรรมาธิการวิสามัญ ก็ได้ขยายขอบเขตของนิยามดังกล่าวไปถึงคำวินิจฉัยสั่งการที่เลว (bad decision) ซึ่งเป็นเรื่องของดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม PCA. ไม่อาจเริ่มการสอบสวนเอง การสอบสวนทุกเรื่องเริ่มจากคำร้องเรียนของประชาชนที่เสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคำร้องเรียนนั้นระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวน คำร้องเรียนจะทำโดยบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ แต่ต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนด้วยตนเอง การร้องเรียนแทบจะทำได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น เรื่องที่ร้องเรียนต้องไม่มานานกว่า 12 เดือน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุจำเป็นเท่านั้น แต่ถ้ามีเหตุผลพิเศษ PCA. ก็อาจรับดำเนินการได้ การสอบสวนจะดำเนินการเป็นความลับ และต้องให้โอกาสแก่หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้ชี้แจงด้วย ในการดำเนินการสอบสวน PCA. มีอำนาจในการสอบปากคำ เรียกพยานบุคคลมาสืบ เข้าถึงเอกสารข้อมูล หรือขอให้จัดทำเอกสารและคำชี้แจง อำนาจดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับศาลสูง (High Court) PCA. มีอำนาจเข้าถึงความลับใดๆ เว้นแต่ที่เป็นความลับของคณะรัฐมนตรี ถ้า PCA. เข้าถึงความลับเกี่ยวกับความมั่นคง รัฐมนตรีอาจแจ้งให้ PCA. ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ตนทราบมาได้ เมื่อสอบสวนเสร็จ PCA. จะรายงานผลการสอบสวนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของเรื่องทราบ และเสนอรายงานต่อกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งกรรมาธิการนี้มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการทำงาน of PCA. รายงานของ PCA. จะได้รับการเสนอต่อไปยังรัฐสภาก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะชน<sup>40</sup>

ดังนั้น เมื่อมีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วประชาชนเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อ PCA. ทำการไต่สวนแล้วก็จะทำคำแนะนำเสนอในรายงานให้รัฐสภาทราบ และพิมพ์รายงานดังกล่าวเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาหยิบยกซึ่งอภิปรายซักฟอกรัฐบาล และใช้มติมหาชนของสื่อมวลชนและประชาชนกดดันให้มีการแก้ไขปัญหา  
นั้นๆ<sup>41</sup>

<sup>40</sup> มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์. (2538). Ombudsman : ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 59-61.

<sup>41</sup> PP Craig, *Administrative Law*. pp. 282.

#### 4.5.4 การพิจารณาบททวนโดยศาล (Judicial Review)

หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ “จะต้องมีการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและองค์กรนิติบัญญัติ” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด<sup>42</sup>

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะก่อนกระทำการใดๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การประกาศเขตเมืองใหม่ การเวนคืนที่ดิน ศาลอาจเพิกถอนการกระทำใดๆ ที่เกิดจากการกระทำเกินขอบอำนาจได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) การกระทำเกินขอบอำนาจทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ (errors of procedure or Procedural ultra vires) ศาลอังกฤษเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎเกณฑ์ต่างๆ มีผลให้การกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เพราะเป็นเงื่อนไขบังคับ (mandatory requirement) ที่รัฐสภากำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้นศาลจะเพิกถอนคำสั่งคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในกรณีต่อไปนี้ เมื่อไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนการไต่สวนสาธารณะตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ แจ้งข้อเท็จจริงผิดพลาด ไม่เปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงและคัดค้านพยานหลักฐาน รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการโดยไม่พิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่ครบถ้วนและเพียงพอ เป็นต้น

2) การกระทำที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (breach of the principles of natural justice) กรณีที่ปรากฏช่องว่างในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ศาลมักจะอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ต้องนำไปใช้ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติโดยตีความว่ารัฐสภามีเจตนารมณ์บัญญัติให้เป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เหตุนี้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงถูกนำมาใช้เพื่อเสริมบทบัญญัติของกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ดังนั้นศาลจึงอาจเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่า “การกระทำเกินขอบอำนาจ”<sup>43</sup>

<sup>42</sup> สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527, กันยายน). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 3. หน้า 59-60.

<sup>43</sup> สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. เล่มเดิม. หน้า 54-55.



การไต่สวนสาธารณะจะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษ ก็เพื่อใช้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดให้มีการพิจารณาที่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้าน ก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิ หรือผลประโยชน์ของประชาชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การวางผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การจัดตั้งสถานีผลิตไฟฟ้า หรือการก่อสร้างทางหลวง เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่กฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เพื่อให้กระบวนการไต่สวนสาธารณะเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้การนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้ยังเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่มักจะเกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ปัจเจกชนกับปัจเจกชน หรือส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จากเหตุผลข้างต้นจึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนสาธารณะเป็นที่ยอมรับ และใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ หลังจากที่ได้ทำการศึกษากระบวนการการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษ จะพบว่า กระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแตกต่างกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยหลายประการ เช่น กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจะได้นำกระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษมาเปรียบเทียบกับจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยในบทต่อไป

### 3.5 วิวัฒนาการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และการปกครองถือเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยนอกเหนือจากการแสดงเจตนาจำนงเลื้อยกบุคคลให้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแล้วประชาชนยังอาจมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

สังคมไทยมีความตื่นตัวอย่างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสิทธิประชาพิจารณ์ในมาตรา 59<sup>44</sup> กรณีที่เกิดปัญหาความ

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

ขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นหากการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขาดการร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมการตัดสินใจแล้ว มักนำไปสู่เหตุการณ์การต่อต้าน คัดค้าน ทั้งนี้เป็นเพราะมีโครงการพัฒนาประเทศของรัฐหลายโครงการที่ได้ละเมิดสิทธิของชุมชน<sup>45</sup> ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่คุ้มค่า และปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาวะสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในชุมชนระหว่างกลุ่มที่ให้การสนับสนุน และกลุ่มคัดค้าน โครงการของรัฐจนเหตุการณ์บานปลายเป็นปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อน และยากต่อการแก้ปัญหา และจากการที่กระบวนการแก้ปัญหาของรัฐขาดประสิทธิภาพมีลักษณะการแก้ปัญหาแบบวิธีดั้งเดิมคือ การแก้ไขปัญหามาในเชิงรับขาดการแก้ปัญหาในเชิงรุกให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายปัญหา ขณะเดียวกันกลุ่มผู้คัดค้านก็อาจใช้การประท้วงสร้างความกดดัน หรือใช้ความรุนแรง เพื่อให้รัฐบาลสนใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นผลให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ต้องหยุดชะงักลงนำมาซึ่งความสูญเสียของประเทศอย่างมหาศาล ดังนั้นนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลจึงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการที่จะเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้มีการพัฒนารูปแบบอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

### 3.6 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางวิชาการถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐในการพัฒนาประเทศที่มีโครงสร้างในการกำหนดนโยบาย วางแผนและกระบวนการในการตัดสินใจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและสั่งการ

ที่ผ่านมารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ และไม่ทราบข้อมูล

<sup>45</sup> เสน่ห์ จามริก.(25445, มกราคม) “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 47

ต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ ก่อให้เกิดการประชุมประทั่งต่อต้านโครงการของรัฐในหลายๆ โครงการ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็น ผู้รับผิดชอบโครงการจึงได้มีแนวความคิดที่จะนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็น การนำเอาแนวคิด วิธีการ และรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่ เรียกว่า “Public Hearings” มาใช้ในกรณีโครงการทางด่วนส่วนแยกอรุณพงษ์-ราชดำริ ชุมชน บ้าน ครอบคร้ว ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า “การไต่สวนสาธารณะ” และนับว่าเป็นต้นแบบที่นำไปสู่การสร้าง หรือพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา ซึ่งได้มีการออกมาเป็นระเบียบ ตำรังกษัตริย์มนตรีว่าด้วยการรับฟังสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548 และตาม มาด้วยการร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...

“รัฐ” ในทางรัฐศาสตร์ประกอบด้วยอาณาเขต พลเมืองและอำนาจอธิปไตย ผู้ใช้อำนาจ อธิปไตย ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็เรียกว่า “รัฐอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งแต่ละรัฐก็มีพฤติกรรมการใช้ อำนาจ และ โครงสร้างที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์ประกอบการบริหารภายใน ของแต่ละประเทศ ถ้าใช้อำนาจตัวกลางคนเดียวก็เรียกว่า “เผด็จการ” บางประเทศก็เป็นหมู่คณะ หรือเฉพาะสมาชิกพรรคเท่านั้นที่ได้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศที่เหลือเป็นเพียงผู้ถูกปกครอง เท่านั้น นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ก็เป็นรัฐที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดการใช้อำนาจรัฐ แต่ทั้งนี้ก็ได้ หมายความว่ารัฐที่มีรัฐธรรมนูญจะมีรัฐบาลเป็นประชาธิปไตยไปเสียทั้งหมด แต่อย่างน้อยรัฐบาล เหล่านี้ก็มีข้อจำกัดการใช้อำนาจอยู่บ้างตามรัฐธรรมนูญ<sup>46</sup>

ในประเทศตะวันตกที่มีโอกาสพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจไปอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการเมืองและกฎหมายให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงนั้น มาตรการประชานิยามนับเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เสริมเพิ่มเติม ขึ้นมาเคียงคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่อาจใช้มาตรการทางเมืองควบคุมอำนาจดุลพินิจ อันจำเป็นของฝ่ายบริหารได้อย่างเท่าทันบนเส้นทางของการพัฒนาการนี้ มีตัวอย่างน่าสนใจอันควร แก่การศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อหาบทเรียนในการนำมาตรการนี้มาใช้ในประเทศอยู่ประการหนึ่ง คือ การเปรียบเทียบระหว่างระบบของประเทศที่มีวัฒนธรรมทางกฎหมาย แบบภาคพื้นยุโรปและแบบ แองโกล-อเมริกันสำหรับประเทศในระบบภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศสหรือเยอรมันนั้นแต่เดิมก็ได้ ฝากภาระการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไว้กับการตรวจสอบของ “ศาลปกครอง” เป็น สำคัญ ศาลปกครองของประเทศเหล่านี้จะแยกทั้งบุคลากร และ โครงสร้างศาลออกจากศาลยุติธรรม อันเป็นศาลในคดีอาญา หรือคดีแพ่งจัดเป็นศาลเฉพาะทางที่สามารถผสมวิธีคิดทางกฎหมายเข้ากับ ความซับซ้อนเป็นจริงในทางบริหาร จนเกิดเป็นการควบคุมในส่วนเนื้อหาของการใช้อำนาจได้ใน

<sup>46</sup> ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). *สังคมกับกฎหมาย*. หน้า 31.

ระดับหนึ่ง จนแม้แต่ในส่วนที่เป็นอำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองเช่นของฝรั่งเศสก็ได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะได้<sup>47</sup>

ต่อมาเมื่ออำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารนั้นมีมากขึ้นซับซ้อนขึ้น ส่งผลกระทบได้กว้างไกลหลากหลายขึ้น ประเทศในระบบนี้จึงได้ริเริ่มมาตรการประชาธิปไตยมากขึ้นมาเพื่อเสริมเพิ่มเติมกับการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอยู่ โดยพัฒนาการเช่นนี้การใช้มาตรการประชาธิปไตยของประเทศเหล่านี้ จึงเป็นไปในลักษณะจำกัด ไม่ถือเป็นมาตรการทั่วไปนำมาใช้โดยเลือกสรรตามที่เห็นว่าจำเป็น และมาตรการเดิมใช้ควบคุมได้ไม่เพียงพอ ด้านการปรุงแต่งนั้นก็ไม่นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้อย่างเต็มที่ มีการปรุงแต่งนั้นก็ไม่นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้อย่างเต็มที่ มีการปรับปรุงให้เข้ากับความเป็นทางบริหารอยู่หลายประการ

ส่วนประเทศในระบบแบบแองโกล-อเมริกัน เช่น อังกฤษหรืออเมริกันนั้นไม่มีระบบศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะทางเหมือนเช่นภาคพื้นยุโรป ศาลปกครองจะเป็นภาระส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมด้วยเป็นเหตุให้ไม่มีการพัฒนากฎหมายปกครองขึ้น โดยเฉพาะเจาะจงคงมีแต่การตรวจสอบในส่วนขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจเข้าควบคุมอำนาจดุลพินิจโดยใกล้ชิดเหมือนระบบภาคพื้นยุโรป ด้วยสภาพเช่นนี้ประเทศเหล่านี้จึงได้เน้นการควบคุมของตนไปที่ “กระบวนการ” ใช้อำนาจเป็นสำคัญ มาตรการประชาธิปไตยจึงถูกนำมาอย่างแพร่หลายเป็นหลักและมีการปรุงแต่งเทคนิคทางกฎหมายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของอเมริกาที่ไม่มีระบบกรรมการรับอุทธรณ์การตัดสินใจทางปกครองมาเสริมระบบศาลเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ ทำให้ต้องพึ่งพา และพัฒนา มาตรการนี้ไปซับซ้อนกว่าประเทศอังกฤษ จนในที่สุดก็ได้เริ่มผ่อนคลายเพราะเห็นว่าในหลายกรณี จะทำให้การตัดสินใจนั้นยึดถือไม่สมประโยชน์แก่ฝ่ายใด นอกจากทนายความ หรือนักกฎหมาย เท่านั้นจึงได้หันมาใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเจรจาตกลงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีหนทางกฎหมายเป็นมาตรการสุดท้ายในที่สุดตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ให้ความรู้ที่ตรงกันอยู่ประการหนึ่งก็คือ มาตรการควบคุมการกระทำการปกครองนั้นเป็นมาตรการที่ต้องอาศัยการผสมผสานทั้งทางกรการเมือง และกฎหมาย ในทางกฎหมายเองต้องมีการควบคุมทั้งในส่วนเนื้อหา และการบวนการ บรรดามาตรการทั้งหลายในสังคมไทยปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเมือง เช่น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ทางรัฐสภาที่ดี หรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย เช่น การตั้งศาลปกครอง การออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือมาตรการประชาธิปไตยเหล่านี้ จึงหาได้ซับซ้อนกันแต่อย่างใดไม่ ตัวอย่างในทางเทคนิคที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือการบัญญัติกฎหมาย กรณีของอังกฤษนั้น รัฐสภาจะกำหนดให้มีการประชาธิปไตยเป็นเรื่องราวๆ ไปโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย

<sup>47</sup> ททัฬหี คุณวัฒน์. (2543). กระบวนการจัดทำประชาธิปไตยของประเทศไทย ศึกษากรณี โครงการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. หน้า 21.

เฉพาะเรื่องนั้น ส่วนอเมริกาและเยอรมันจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายกลางถึงแนวทาง ข้อกำหนดให้ปฏิบัติต่างๆ จากนั้นจึงอ้างอิง หรือกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องใช้มาตรการนี้ต่อไป ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบหรือทิศทางที่เป็นเอกภาพได้ไม่ต้องอาศัยการพัฒนาที่ยาวนานเหมือนเช่น อังกฤษ<sup>48</sup>

ในส่วนของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางวิชาการถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐ ในการพัฒนาประเทศที่มีโครงสร้างในการกำหนดนโยบายวางแผน และกระบวนการในการตัดสินใจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมสั่งการ

เท่าที่ผ่านมารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐและไม่ทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงต่อต้านโครงการของรัฐในหลายๆ โครงการ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ จึงได้มีแนวความคิดที่จะนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิด วิธีการและรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearings” มาใช้ ในกรณีโครงการทางด่วนส่วนแยกอุรุพงษ์-ราชดำริ ชุมชน บ้านครัว ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า “การไต่สวนสาธารณะ” และนับว่าเป็นต้นแบบที่นำไปสู่การสร้าง หรือพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นครั้งแรกซึ่งจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศไทย มีปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงต้องมีการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

<sup>48</sup> แก้วสรร อติโพธิ. (2543). *ประชากรศาสตร์: มาตรการการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. หน้า 27-29.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

### 3.7 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้าน กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ซึ่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมามีการบัญญัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 กำหนดว่าก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องสอบถามความสมัครใจรับของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน ปรากฏได้ดำเนินการเพียงครั้งเดียวเนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีแนวโน้มที่ชัดเจนขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ๆจะมีการวาง และจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าวแต่ก็ยังมีได้มีการกำหนดรูปแบบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ก็ได้มีการนำเอาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้อย่างจำกัด ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากทั้งประชาชน และส่วนราชการ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย จึงขอนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้ง 3 ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ก. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511<sup>49</sup>

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไทย โดยก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่เนื่องจากยังมีได้มีการ

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511, 2511, 31 ธันวาคม .

กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่แน่นอน และเหมาะสมทำให้มีการแข่งขันกันลดราคาด้วยการทำคุณภาพของสินค้าให้ต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนตลอดจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมากำหนดมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ<sup>50</sup> เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว จะพบว่าได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 18 ว่าก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นเสียก่อน จึงนับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 18 ว่าหลังจากการรับฟังการแถลงคำคัดค้านแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะนำ แถลงคัดค้านของผู้คัดค้านมาประกอบการพิจารณาว่าจะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวหรือไม่ แล้วทำคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ นอกจากนี้มาตรา 19 ของกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดดังกล่าว สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัย ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 4 ศาลปกครองมาตรา 276 ถึงมาตรา 280 และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้นหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 49<sup>51</sup> ของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยเสนอคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

<sup>50</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ข. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517<sup>52</sup>

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น โดยการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศ และของเกษตรกรมั่นคงขึ้น ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 27 ว่า หากในจังหวัดใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

ผลของการรับฟังความคิดเห็น ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกราย ในทุกท้องที่ที่กำหนดไว้ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นไว้ในมาตรา 28 ว่า หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2519 แต่ได้มีการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติงานจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2519 จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อม ที่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดิน แม้รัฐบาลจะเห็นว่ามิประโยชน์ในระยะยาว

ค. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518<sup>53</sup>

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิม คือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และผังชนบทได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่างๆ ได้ทวีความ

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, (2517, 18 กันยายน).

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,.



หนาแน่นยิ่งขึ้น มาตรการ และโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพท้องที่<sup>54</sup>

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่นำกลไกของกฎหมายปกครองมาบัญญัติไว้ เช่น สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์<sup>55</sup> แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 มาตรา 212 โดยมีสาระสำคัญว่า “ศาลปกครองจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” แต่ในขณะนั้นยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ดังนั้นจึงยังไม่สามารถนำบทบัญญัติมาตรา 70 วรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับได้เนื่องจากมาตรา 70 วรรคสามตอนท้ายกำหนดว่า “ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ” แต่ในปัจจุบันประชาชนสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 70 วรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้นหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองไว้อีกด้วย เช่น การกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมทั้งสำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวาง และจัดทำขึ้น<sup>56</sup>

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่กล่าวถึง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชัดเจนกว่ากฎหมาย 2 ฉบับข้างต้น โดยบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ 2 กรณี คือ การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวาง และจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 19 วรรคสอง<sup>57</sup> และ “มาตรา 19 บัญญัติว่าเมื่อสำนักผังเมืองจะวาง และจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อ

<sup>54</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 70 วรรคสาม.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

สำนักผังเมืองช่วยในการวาง และจัดทำผังเมืองรวมใดให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เมื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองรวมนั้นในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนสำหรับการวาง และจัดทำผังเมือง เฉพาะตามมาตรา 33<sup>58</sup> บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่าเมื่อสำนักผังเมืองจะวาง หรือจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะของท้องที่ใดแล้ว สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)<sup>59</sup> และ มาตรา 33 คือ กฎ-กระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)<sup>60</sup>

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 12 ได้กำหนดถึงผลของการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ว่าให้ผู้ดำเนินการจัดประชุม ซึ่งก็คือกรมการผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาผังเมือง ไปประกอบการพิจารณา และจัดทำผังเมือง หรือทบทวนผังเมืองที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาตามกฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้นคือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแสดงให้เห็นว่าในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายมานานแล้ว คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 แต่ยังไม่พบว่ามีกฎหมาย หรือระเบียบฉบับใดบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 33.

<sup>59</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 22 (วันที่ 20 มิถุนายน 2540).

<sup>60</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 104 (วันที่ 24 สิงหาคม 2519).

ประชาพิจารณ์ไว้จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 จึงมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2548 จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

1) แนวความคิดและความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ภายหลังจากที่ได้มีการจัดทำไต่สวนสาธารณะ ในกรณีบ้านครัวทำให้ประชาชนได้เห็นตัวอย่าง เห็นผลของการจำกัดอำนาจด้วยมาตรการการไต่สวนสาธารณะ เป็นเหตุผลักดันให้เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ดังนี้

1.1) การมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2) ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย โดยวิธีประชาพิจารณ์เพื่อเป็นแนวทางการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการมีนายโกศล พลกุล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1 และนายลิขิต ชีรเวทิน เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2 โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทาง และวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา

211

(3) ตรวจสอบ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบาทปณิธานของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่าง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้สนองตอบบทบาทปณิธานของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเป็นไปอย่างรอบคอบมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองจึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อ

ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้กำหนดไว้ โดยในส่วนของ การดำเนินการตามคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป การเมืองโดยมีนายโกศล พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาศึกษา เรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings) แล้วจึงเห็นสมควรจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตาม โครงการของรัฐในเรื่อง สำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่นๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง หลายฝ่าย และได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย

ภายหลังการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 แล้วได้มีการ ดำเนินการรองรับระเบียบดังกล่าวในด้านต่างๆ พอสรุป ดังนี้

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชา-พิจารณ์ และ คณะทำงานเพื่อกร่างหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบดังกล่าว

ตามที่ระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในข้อ 4 ให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วย ประชาพิจารณ์” ประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 4 คน นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้มี คำสั่งที่ 83/2539 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2539 แต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- 1) นายลิขิต ชีรเวคิน
- 2) นายประณต นันทิกุล
- 3) นายเสรี วงศ์มณฑา
- 4) คุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้มีคำสั่งที่ 1/2539 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2539 แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีนายสุธี สุทธิสมบูรณ์ เป็นประธานคณะทำงาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์) กับคุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช เป็นที่ปรึกษาคณะทำงานเพื่อพิจารณากร่างหลักเกณฑ์ และแนวทางในการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชา-พิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์พิจารณา และจัดทำคู่มือการ ดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตลอดจนปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษามอบหมาย

คณะทำงานดังกล่าวข้างต้นได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณา และหัวข้อการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2539 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว ได้มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างประกาศ และหัวข้อการจัดทำคู่มือดังกล่าวแล้วจัดตั้งระเบียบฯ ร่างประกาศฯ และหัวข้อการจัดทำคู่มือฯ ไปให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอข้อคิดเห็น เพื่อนำมาประมวลข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงให้สมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้นซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการแล้ว<sup>61</sup> มีสาระสำคัญของประกาศ ดังนี้<sup>62</sup>

- 1) การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น
- 2) การแต่งตั้งและประชุมคณะกรรมการของประชาพิจารณา
- 3) วิธีการประชาพิจารณา
- 4) การจัดงานประชาพิจารณา
- 5) ค่าใช้จ่ายในการประชาพิจารณา

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญดังนี้

2.1) ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ดังนี้

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา ประกอบด้วย<sup>63</sup> กรรมการ 10 คน

- 1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 5) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>61</sup> ชาลชัย แสงศักดิ์. (2540). *ประชาพิจารณา*. หน้า 30.

<sup>62</sup> คณะนิติศาสตร์. (2544). *กฎหมายและนโยบายเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 132.

<sup>63</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 ข้อ 4.

6) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ

7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย 2 คน สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองอีกสองคน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์<sup>64</sup>

1) กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์

2) วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบนี้

3) จัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี<sup>65</sup>

คณะกรรมการประชาพิจารณ์<sup>66</sup> เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น โดยรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีการแต่งตั้งเป็นรายโครงการประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการ และกรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์<sup>67</sup>

1) กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์

2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

3) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนดต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีจำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้

4) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5.

<sup>65</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 20.

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12.

<sup>67</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13-14.

5) นัดวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวัน เวลา ที่จะประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ

6) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐ<sup>68</sup> ก่อนแล้ว จึงให้ผู้ชำนาญการ หรือที่ปรึกษาแถลงต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

7) ทำรายงานประชาพิจารณ์สรุปข้อเท็จจริงและผลของการประชาพิจารณ์

2.2) ผู้ที่ริเริ่มหรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ผู้ที่ริเริ่มให้มีหรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์มี 3 กรณี โดยในกรณีแรก รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นควรให้บริการจัดทำประชาพิจารณ์ กรณีที่สองผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และกรณีที่สามหน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในที่นี้ หมายถึงผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้นๆ แล้วแต่กรณี เช่น รัฐมนตรี สำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับข้าราชการของกรุงเทพมหานครเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน หรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย จึงสมควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐต่อไป<sup>69</sup>

กรณีที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการไปแล้ว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าโครงการที่ดำเนินการไปแล้วมีผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีที่หนึ่ง และต้องการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นต้องมีการทำหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐ เพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงก่อน หากหน่วยงานมิได้ตอบ หรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือครบ หรือชี้แจงแล้วแต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจ และมีความประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวในบางส่วนหรือทั้งหมดก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี

<sup>68</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539  
ข้อ 15.

<sup>69</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539  
ข้อ 7.

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัดแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการพิจารณาจากนั้นผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี พิจารณาว่าการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์การตรวจสอบเหตุผล และความจำเป็น หรือการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการรัฐที่อาจสั่งให้มีการพิจารณา<sup>70</sup>

กรณีที่สาม หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการจัดให้มีการจัดให้มีจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี พิจารณา กลับกรอง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วจึงสั่งให้ประชาพิจารณ์ในกรณีที่เหมาะสม<sup>71</sup>

2.3) การจัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว โดยในการจัดให้มีการพิจารณาอาจมีขึ้นระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ<sup>72</sup> จากนั้นผู้มีอำนาจดังกล่าวต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น<sup>73</sup> เพื่อกำหนดเวลา สถานที่ ในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย<sup>74</sup> นอกจากนี้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ยังต้องมีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ และประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมทั้งนัดวันประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียน<sup>75</sup> หลังจากที่มีการจัดประชาพิจารณ์แล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานประชา

<sup>70</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 8.

<sup>71</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 9.

<sup>72</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 11 วรรค 1.

<sup>73</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12

<sup>74</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13 วรรค 1.

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14.



พิจารณาภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์แล้ว จึงส่งรายงานให้แก่ผู้สั่งการ ให้มีประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์พร้อมทั้งข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย โดยใช้เป็นแนวทาง หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการ แต่มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น

2.4) การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการประชาพิจารณ์โดยการปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนี้จะต้องมีการประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องถิ่นที่มีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน เมื่อได้มีการลงทะเบียนแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบถึงประเด็นที่จะประชาพิจารณ์ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์และช่วงเวลาของการประชาพิจารณ์ของกลุ่มต่างๆ ภายหลังจากวันลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน จากนั้นให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 15 วัน ภายหลังจากวันลงทะเบียนรวมทั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องรวบรวมเอกสารโครงการ ที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์ และแจ้งนัดวันประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ลงทะเบียนทราบไม่น้อยกว่า 30 วันจากวันลงทะเบียน

2.5) วิธีการประชาพิจารณ์ เมื่อมีการสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ในวันจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนที่ประชุมประชาพิจารณ์ดำเนินการตามลำดับดังนี้ เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการตามประเด็นที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงให้ผู้ชำนาญการ หรือที่ปรึกษาแถลง และให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว แถลงตามประเด็นการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วย โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องคำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่างๆ และให้ดำเนินการด้วยความยินยอมน สุจริต และเป็นธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจน และถูกต้องตรงตามหลัก

วิชาการ และสภาพความเป็นจริงมากที่สุด<sup>76</sup> หลังเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะจัดประชุมลงมติในประเด็นที่มาทำการประชาพิจารณ์

2.6) ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆตามระเบียบของทางราชการ

2.7) ผลของการทำประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ไปพิจารณาใช้เป็นแนวทาง หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ<sup>77</sup>

### 3.8 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งทำให้ต้องมีการจัดทำกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติใน ม. 59 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินก่อนที่จะตัดสินใจออกกฎหมาย ดำเนินนโยบาย ดำเนินการโครงการของรัฐ อนุมัติ อนุญาต จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้มีการบัญญัติ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากรายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 อังคารที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2540 ระบุถึงการรับรอง และ

<sup>76</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 (5).

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21.

คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจรัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งควรจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ให้เกิดสมดุลมากยิ่งขึ้น การถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐก็คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครอง โดยมีหลักการการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในระบอบการเมือง คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้น โดยรับรองสิทธิที่จะขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนตามมาตรา 59<sup>78</sup> เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างของคณะกรรมการในเรื่องประชาพิจารณ์ “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับคำชี้แจงข้อมูลและเหตุผลจากหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยหรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่าร่างมาตรานี้ เป็นเรื่องประชาพิจารณ์ซึ่งจะเป็นกรณีที่รัฐกำลังจะดำเนินการใด หรือจะอนุญาตให้บุคคลใดกระทำการใด และการนั้นอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ บุคคลที่จะถูกผลกระทบมีสิทธิได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิเสนอความคิดเห็น นอกจากนั้นที่มีคำว่า “ส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใด” ก็เพื่อให้ขยายถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อม เช่นนี้การที่จะมีการออกกฎกระทรวง กำหนดพิกัดศุลกากรก็น่าจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็น ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอและต่อมาการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นชอบให้ย้ายคำว่า “คำชี้แจง” ไปหลังคำว่า “ข้อมูล” และเพิ่มเติมคำว่า “หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

“มาตรา 59 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>78</sup> สุณีย์ มัลลิกะมาลย์. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 181.

1) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542<sup>79</sup>

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้วที่บัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 19 (9) ที่กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการที่จะมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท อย่างน้อยในกรณี ที่จะมีการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกรณีการกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัทตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด หรือกรณีจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจำกัด หรืองดสิทธิพิเศษของบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายที่ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์หรือให้บริษัทที่เปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจคงมีอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด โดยประกาศใน

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท นั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง
- 2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท
- 3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น
- 4) กำหนดชื่อของบริษัท
- 5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก
- 6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท
- 7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26
- 8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีมีการโอนกิจการ
- 9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) (8)
- 10) พิจารณาเรื่องอื่นๆตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย”

ราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด<sup>80</sup>

2) ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...<sup>81</sup>

ความเป็นมาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ....

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้ “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ จึงได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรียบร้อยแล้ว รองนายกรัฐมนตรี นายพิชัย รัตตกุล ได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2542 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาโดยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาแล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งซึ่งในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... จึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเหตุผลว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันจะทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้ตรงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และโดยที่มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนแสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาต หรือสั่งการให้ดำเนินโครงการ หรือกระทำการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

<sup>80</sup> เฉลิมชัย หิรัญญะศิริ. (2543). การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539. หน้า 89-90.

<sup>81</sup> ตูลาลักษณ์ อาจสมบุญ. เล่มเดิม. หน้า 60-64.

สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. ประเภทของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน มี 2 ประเภท คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการและการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการ

1.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการมี 2 กรณี คือ

1.1.1 หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะ ตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินการ โครงการของรัฐ หรือกิจกรรมนั้นซึ่งมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคล หรือ ท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจงและแสดงเหตุผล เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบได้รับทราบให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ เหมาะสมกับลักษณะ โครงการหรือกิจกรรมซึ่งมีวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- 2) การรับฟังความคิดเห็นทางโทรศัพท์
- 3) การสำรวจความคิดเห็น
- 4) การแสดงความคิดเห็นโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 5) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ
- 6) การสนทนากลุ่มย่อย
- 7) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- 8) การประชุมระดมที่ปรึกษา
- 9) การอภิปรายสาธารณะ
- 10) การประชาพิจารณ์
- 11) วิธีอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องเผยแพร่ ข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) สาระสำคัญของการดำเนินการ
- 2) สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ
- 3) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

4) ผลกระทบของการดำเนินการทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการแก้ไข  
ในกรณีที่มีผลเสีย

5) บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบทั้งผลดีและผลเสีย

6) รายละเอียดข้อใดที่จะเพียงพอให้เข้าใจลักษณะการดำเนินการ

ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชน มีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ออกกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3) กรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของ  
รัฐที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ประกาศให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบให้ทราบว่าจัดให้  
มีการรับฟังความคิดเห็น วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่น  
ที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ  
ที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นทราบ

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น  
ของประชาชนเสร็จสิ้นลง หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชน  
สามารถตรวจสอบได้ และหน่วยงานของรัฐต้องนำผลของการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการ  
พิจารณา ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมต่อไปโดยมี  
มาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือได้ทำความเข้าใจกับ  
ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจนเห็นชอบโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศ  
แสดงความจำเป็น และเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น และระบุ วัน เวลา  
สถานที่ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีวิธีแสดงความคิดเห็น คัดค้านการดำเนินการโครงการ  
หรือกิจกรรมภายในกำหนดเวลาที่ไม่น้อยกว่า 15 วัน ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไม่มีการยื่นคัดค้าน  
ให้ถือว่าโครงการ หรือกิจกรรมนั้นได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว

1.1.2 ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาการ  
รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชนพิจารณาสั่งให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

1.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐ  
จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และประกาศแสดงความจำเป็นต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

และประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลท้องที่ที่จะดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม แต่งตั้งคณะผู้รับฟังความคิดเห็นจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้หน่วยงานของรัฐแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทราบ

2) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น พิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสภาพของโครงการหรือกิจกรรม หรือลักษณะของการคัดค้าน จากข้อมูลของโครงการ และรายละเอียด คำคัดค้าน

3) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น ประกาศวิธีการขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น กำหนดประเด็นปัญหาที่จะรับฟังความคิดเห็น กำหนดตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอข้อคิดเห็น รวมถึงข้อมูลที่เป็นของโครงการหรือกิจกรรม

4) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ส่งให้แก่คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

3.1 ความเป็นมาในการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และประชาชนกับประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้และเพื่อเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง คณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ...ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้ และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับใช้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2548

3.2 สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548



3.2.1 ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดผู้ที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

2) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ มีหน้าที่ดังนี้

เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดวิธีการ ประกาศรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็น

กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม

3.2.2 ผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนิน โครงการ

1) หน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็นสองกรณีคือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ถ้าโครงการของรัฐมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม กรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

2) ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีดุลยพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

3.2.3 วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหลายวิธี ซึ่งหน่วยงานของรัฐ อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้<sup>82</sup>

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

1.1) การสัมภาษณ์รายบุคคล

<sup>82</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9.

1.2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

1.3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ โครงการ

1.4) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

2.1) การประชาพิจารณ์

2.2) การอภิปรายสาธารณะ

2.3) การและเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

2.4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

2.5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วน

ได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

### 3.2.4 การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ<sup>83</sup>

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ

2) สาระสำคัญของโครงการ

3) ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

4) สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

6) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพ อยู่ในสถานที่ที่ดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

7) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น

<sup>83</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7.

3.2.5 การประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็น<sup>84</sup> หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3.2.6 การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3.2.7 โครงการของรัฐที่ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้<sup>85</sup>

1) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ดีหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเมื่อหน่วยงานของรัฐสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นให้นำมาประกอบการพิจารณาความจำเป็นของโครงการ หรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะและทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับโครงการ หรือกิจกรรมของรัฐดำเนินการเองให้เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือกิจกรรมนั้นให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาตหรือผู้มีสิทธิดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่ดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>84</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11.

<sup>85</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 14.

### 3.9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลังจากได้มีการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จนทำให้มีการยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระบุไว้ในมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ให้มีการจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการจัดทำให้มีหลักเกณฑ์เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ได้มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันทีโดยไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับในการใช้สิทธิ

แต่ในปัจจุบันเรามีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นแนวทางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารที่มีหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ขอความร่วมมือให้นำไปปฏิบัติตาม และระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 ยังมีปัญหาในเรื่องโครงการที่ต้องจัดการรับฟังความคิดเห็น เพราะไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดเจน ว่ามีโครงการแบบไหนบ้างที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานต้องออกประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดว่าโครงการแบบไหนบ้างที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกประกาศกระทรวง เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2552 เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยออกตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่มีความหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ดั่งนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน และป้องกันผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะประกอบการอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกประกาศให้โครงการหรือกิจกรรม ตามที่ระบุในบัญชีท้ายประกาศ ซึ่งมีอยู่ 8 โครงการตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวง เช่น โครงการทำเหมืองแร่ตะกั่ว และสังกะสี โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการนำบทบัญญัติมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาใช้ โดยหน่วยงานของรัฐที่แต่ละหน่วยงานของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์เอง ก็อาจมีปัญหาในการนำมาใช้คือ ไม่เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายในรูปแบบกฎหมายหลัก คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยออกพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นออกมาบังคับใช้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐมีกฎเกณฑ์กลางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ไม่มีปัญหาอีกต่อไป

การทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เสนอแนะแนวทาง ในการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน สุขภาพ อนามัย และสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดทำโครงการต่างๆ ดำเนินไปได้ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นั้นกำหนดขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงการเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวางแต่เนื่องจากระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 3 ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จึงทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทยเกือบ 10 ปีต้องสิ้นสุดลง การมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือน้อยพิจารณาได้จากระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ สังคมที่มีส่วนร่วมทางการเมืองสูง ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้ามถ้าสังคมใดมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย แสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยน้อยตามไปด้วย

ในสังคมประชาธิปไตยถือว่าประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลได้ทั้งในด้านสนับสนุนและคัดค้าน อาจกระทำโดยการเขียน และการโฆษณาเผยแพร่ทั้งปวง การแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ด้วยการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลทั้งในเรื่องนโยบายและการบริหารงาน คือ เป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น โดยการเขียนบทความเพื่อประชาชนในการเขียนบทความตีพิมพ์เผยแพร่ด้วยการพูด การอภิปรายและการให้สัมภาษณ์ เพื่อวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลได้อย่างเสรี แต่จะต้องกระทำด้วยความสร้างสรรค์และมีเหตุผล ในระบอบประชาธิปไตยถือเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความกล้าหาญในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง การวิพากษ์วิจารณ์โดยประชาชนเป็นเสมือนกลไกควบคุมและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเป็นกลไกที่ช่วยเสริมให้ประสิทธิภาพในการบริหารของระบบราชการให้

สนองความต้องการของประชาชนอย่างเสมอภาค ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกระทำของรัฐบาลนั้นย่อมก่อให้เกิดประเด็นของการพุดคุย หรือการถกเถียงทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจะพัฒนาไปสู่ความรู้ ความเข้าใจและมีผลต่อการตัดสินใจของตนว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยต่อการกระทำของรัฐบาล ถ้าไม่เห็นด้วยอาจพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมที่มีระดับสูงขึ้น การเข้าร่วมการเรียกร้องในทางการเมือง เป็นต้น

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาต่อเนื่องตลอดมาที่สังคมไทยได้ตระหนักถึงการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย การออกคำสั่งหรือการดำเนินโครงการใดๆของรัฐซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในปัจจุบันที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาโดยตลอด นั่นก็คือ การประชาพิจารณ์ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า สังคมไทยได้รู้จักคำว่า “ประชาพิจารณ์” เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2539 โดยมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ด้วยสาเหตุดังกล่าวทางรัฐบาลจึงได้มีการผลักดันให้มีการประกาศใช้ระเบียบฉบับใหม่เพื่อแก้ปัญหาความบกพร่องนั้น จนกระทั่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ขึ้น โดยสอดคล้องกับหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

##### 4.1.1 ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ระบุไว้ในมาตรา 11 คือ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

จะเห็นได้ว่าการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีการประกาศไว้เช่นนั้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน ตลอดจนประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นก่อน เริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อจะได้มีข้อมูลที่จะใช้พิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย ของโครงการ ดังกล่าว และนำมาใช้เป็นข้อมูลในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถึงแม้ว่าระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีในเรื่องการประกาศ ว่าต้องประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของ หน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ และให้ประกาศในระบบเครือข่าย สารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย แต่ประชาชนผู้ที่ เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่มีส่วนได้เสีย มีผลกระทบกับการจัดทำโครงการอาจจะไม่ได้รับข้อมูล หรือไม่รู้ เรื่องเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ ได้ เนื่องจากประชาชนในประเทศไทยนั้น ไม่ค่อยได้ติดตาม ข่าวสารของทางราชการ และไม่ค่อยได้ติดตามข่าวสารทางสื่อต่างๆสักเท่าไร เนื่องจากประชาชน ต้องทำงาน โดยเฉพาะประชาชนตามต่างจังหวัดมีอาชีพส่วนใหญ่ไปในการทำไร่ ทำนา ประชาชน จึงไปอยู่ที่ไร่ ที่นา อาจทำให้อยู่ห่างไกลจากสถานที่ราชการ หรือที่ไร่ ที่นานั้น อยู่ห่างไกลสถานที่ จะทำโครงการ ทำให้ไม่ทราบถึงประกาศการจัดทำโครงการกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็น ที่มีการประกาศ ไว้ตามสถานที่ราชการและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ อีกทั้งที่ไร่ ที่นาของประชาชน ตามต่างจังหวัดไฟฟ้าก็ยังไม่เข้าถึง การติดตามข่าวสารทางทีวีหรือวิทยุ หรือตามสื่อต่างๆ ก็จะเป็นไปอย่างยากลำบากทำให้ไม่รู้รายละเอียดของการจัดทำโครงการต่างๆ อีกทั้งการประกาศใน ระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ ก็อาจเป็น การประกาศข้อมูลข่าวสารที่ไม่ได้ผลนักดังที่กล่าวมา ถ้าการประกาศนั้นไม่ได้ระบุให้ส่งข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่จะจัดทำ ส่งทางไปรษณีย์ให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการ เพราะการจัดส่งข้อมูลทางไปรษณีย์จะทำให้ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการได้รับรู้ข้อมูลที่ดีกว่าการ ประกาศตามรูปแบบอื่นๆ เนื่องจากประชาชนจะได้รับข้อมูลข่าวสารถึงบ้าน และถึงมือของ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการแน่นอน

การที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการที่มี ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพและอนามัยอย่างร้ายแรง ไม่ได้รับรู้ข้อมูลของการจัดทำโครงการ ดังกล่าว เป็นการขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของไทยที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน คือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร คือประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับ การดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ รัฐต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่มี ผลกระทบต่อประชาชน เพื่อที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำ โครงการจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการ เพื่อจะได้แสดง



ความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการต้องมีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร คือการได้รับข้อมูลข่าวสารนั้น ต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และเอกสารที่องค์กรหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดครอบคลุมไปทุกๆ เรื่องแต่อาจใช้กับข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นเมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและข้อมูลข่าวสารของราชการที่มอบให้แก่ประชาชนนั้น นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ประชาชนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมด้วย เนื่องจากข้อมูลข่าวสารจะบอกถึงโครงการหรือกิจกรรมที่กำลังจะเกิดขึ้น ความจำเป็น ความสำคัญที่จะต้องมีการหรือกิจกรรมนั้น ทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลในเรื่องโครงการ วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดทำโครงการ เมื่อประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารแล้วจะได้ร่วมคิด ร่วมค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ความจำเป็นและความต้องการที่ต้องให้มีโครงการหรือกิจกรรมนั้น พร้อมทั้งจะไปเข้าร่วมแสดงความเห็นเพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการหรือกิจกรรม หรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นมีความสำคัญมาก ถ้าการดำเนินโครงการของรัฐไม่มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่ดีให้ประชาชนได้รับรู้ หรือทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงการจัดทำโครงการ ระยะเวลา สถานที่ และไม่ทราบถึงข้อมูลของโครงการหรือกิจกรรมที่จัดทำ ทำให้ประชาชนที่จะเข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นไม่ทราบข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำการรับฟังความคิดเห็น ก็จะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นนั้น ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง จะมีเพียงหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของเจ้าของโครงการที่จัดทำเท่านั้นที่จะแสดงความคิดเห็น เพราะได้รู้ว่ามีกรจัดทำโครงการ และได้ทำการศึกษาข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดของโครงการมาแล้ว

ในต่างประเทศการประกาศหรือการแจ้งข้อมูลข่าวสารก็ได้มีการกำหนดไว้ให้ส่งทางไปรษณีย์ เช่น ประเทศอังกฤษ ในการไต่สวนสาธารณะที่ตราโดย LORD CHANCELLOR โดยการปรึกษากับ THE COUNCIL ON TRIBUNALS ก่อนนั้น จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะ เช่น THE TOWN AND COUNTRY PLANNING (Inquiry Procedure) RULE 1992 เป็นต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะมีสาระว่า ผู้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้ที่รัฐมนตรีกำหนดแต่งตั้งให้ทำหน้าที่จัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้นๆ จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกอบด้วยเรื่อง วัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ การประกาศดังกล่าว

ให้ทำโดยการประกาศหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 1 ฉบับที่จำหน่ายในท้องถิ่นนั้น และจัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยจัดส่งเอกสารดังกล่าวทางไปรษณีย์ และปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในสถานที่ที่เห็นชัดเจนในท้องถิ่น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยประชาชนต้องได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนประชาชนจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐ ซึ่งมีการรับรองสิทธิดังกล่าวในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาตาม NEPA เรียกโดยย่อว่า CEQ's Regulations ที่ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือเมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (Legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (Major Federal actions) ซึ่งรวมถึงการอนุมัตินโยบายแผนงานโปรแกรมหรือโครงการพิเศษต่างๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ หน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งคำประกาศเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและต้องจัดให้เอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียโดยวิธีดังต่อไปนี้

1) ส่งคำประกาศทางไปรษณีย์ไปยังบุคคลที่ร้องขอให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบ Public Hearing หรือ Public Meeting

2) กรณีเป็นความห่วงใยระดับชาติ (National Concern) ประกาศจะต้องแจ้งในราชกิจจานุเบกษาส่งทางไปรษณีย์ให้แก่องค์กรระดับชาติที่สนใจในเรื่องนั้น

3) กรณีการกระทำมีผลกระทบต่อความห่วงใยของท้องถิ่น คำประกาศจะต้องแจ้งไปยังมลรัฐ Clearing Houses ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องทำตามกระบวนการแจ้งที่ใช้อยู่ในมลรัฐที่ได้รับผลกระทบและตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นประจำพร้อมแจ้งผ่านสื่อท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชนที่มีส่วนได้เสียและสมาคมธุรกิจขนาดเล็กด้วย รวมทั้งตีพิมพ์ในจดหมายข่าวที่น่าจะเข้าถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของและผู้ครอบครอง

ทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบหรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียงและติดไว้ในพื้นที่ที่จะมีการกระทำของรัฐเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการแจ้งการประกาศของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา การบอกกล่าวดังกล่าวให้ทำโดยการจัดทำหนังสือแจ้งการรับฟังความคิดเห็นให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยการจัดส่งเอกสารดังกล่าวทางไปรษณีย์ ทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูล ระยะเวลา สถานที่ ที่จะจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น ส่วนของประเทศไทย กำหนดให้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น หรือประกาศตามเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย โดยไม่ได้มีการระบุว่าจะส่งข้อมูลข่าวสาร หรือแจ้งประกาศการจัดทำโครงการรับฟังความคิดเห็นให้แก่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงการว่าให้ส่งทางไปรษณีย์ เหมือนกับของต่างประเทศ

ผู้เขียนเห็นว่าการแจ้ง การประกาศ หรือการประชาสัมพันธ์การพิจารณาพิจารณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในข้อ 11 นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะให้ประชาชนเข้าใจและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นในเวทีพิจารณาได้ ยังมีปัญหาเนื่องจากเห็นว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลทั้งหลายอันอาจมีผลกระทบต่อสภาพชีวิตของตนเองเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยชอบ และในการประกาศดังกล่าวควรส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบหรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเพื่อเป็นการแน่ใจว่าประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน และบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมจะได้อ่านหรือมีการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น

อนึ่ง เพื่อให้การแจ้ง การประกาศคำบอกกล่าวว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คำบอกกล่าวนั้นจะต้องกระทำขึ้นด้วยถ้อยคำที่เข้าใจง่าย และชัดเจน อีกทั้งจะต้องระบุข้อมูลต่างๆ ไว้โดยชัดแจ้งที่เกี่ยวกับงานหรือโครงการที่จะดำเนินการโดยปราศจากข้อผิดพลาดใดๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าใจและรับทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรเพิ่มเติมข้อความว่าหรือบัญญัติไว้ในกฎหมายว่า การแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และอนามัย จะต้องมี

การจัดส่งเอกสารให้แก่บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจัดส่งเอกสารดังกล่าวทางไปรษณีย์ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดทำกรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

#### 4.1.2 ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลา ในการประกาศบอกข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ในส่วนของกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่า ประสงค์ให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่สามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นการรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้กำหนดให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ดำเนินการ ให้มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำกรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ระเบียบฉบับนี้จึงได้กำหนดขึ้นตอนต่างๆ ในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ตั้งแต่ขึ้นตอนก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ คือ การแจ้งเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดของโครงการให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือผู้แทนทราบการกำหนดขึ้นตอนในวันจัดทำประชาพิจารณ์

โดยระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ระบุไว้คือ

“ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย”

การประชาสัมพันธ์การประชาพิจารณ์ก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแสดงความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ในข้อ 11 นี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้ทราบข้อมูล และรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของหน่วยงานของรัฐ เป็นสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ เพื่อให้ประชาชนจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการ

ของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง เพื่อที่จะให้ประชาชนเข้าใจและสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นในเวทีประชาพิจารณ์ได้ ผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลทั้งหลายอันอาจมีผลกระทบต่อสภาพชีวิตของตนเองเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยชอบ เมื่อได้รับข้อมูลแล้วประชาชนก็จะได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมต่างๆที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ สุขภาพและอนามัยของคนในชุมชน แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณากรอบระยะเวลาตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแสดงความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ในข้อ 11 นี้จะเห็นได้ว่า กรอบระยะเวลาดังกล่าวยังคงมีกรอบระยะเวลาที่สั้นอยู่ในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ทำให้การรับรู้ไม่ครบถ้วนหรือไม่ทราบเลย ทำให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ไม่มีข้อมูลมาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลมาประกอบเพื่อนำสู่การตัดสินใจ กล่าวคือ ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์ข้อมูลก่อนการประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเพียงแค่ 15 วันก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรอบระยะเวลาที่สั้นเกินไปเพราะจะเป็นการไปตัดสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน โดยประชาชนต้องรับรู้ข้อมูลอย่างเต็มที่ เพื่อที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลแล้วจะได้ไปใช้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนได้ สมควรที่จะขยายกรอบเวลาดังกล่าวออกไปอีก เพราะเวลาเพียง 15 วัน การรับรู้ข้อมูลข่าวสารจะได้รับการได้น้อยและไม่ครบถ้วน รวมถึงประชาชนบางคนอาจยังไม่ทราบเกี่ยวกับข้อมูลโครงการที่จะจัดทำ ทำให้ผู้เข้าร่วมหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่มีข้อมูลในเรื่องดังกล่าว เมื่อผู้เข้าร่วมประชุม ไม่มีข้อมูลดังกล่าว ก่อส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระบวนการประชาพิจารณ์ที่จัดขึ้นนั้น ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เพราะไม่ได้มีการประชาสัมพันธ์ที่ดีทำให้ประชาชนไม่สามารถรับรู้ข้อมูลได้ โดยการประชาสัมพันธ์ที่ดีจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประชาชนจะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐเพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการเพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นได้ โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และเมื่อประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ ประชาชนจะได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและตัดสินใจ

การแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ

การให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จากการศึกษากฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะที่ตราโดย LORD CHANCELLOR โดยการปรึกษากับ THE COUNCIL ON TRIBUNALS ก่อนนั้น จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะ เช่น THE TOWN AND COUNTRY PLANNING (Inquiry Procedure) RULE 1992 เป็นต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะมีสาระว่า ผู้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้ที่รัฐมนตรีกำหนดแต่งตั้งให้ทำหน้าที่จัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้นๆ จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกอบด้วยเรื่อง วัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ไม่น้อยกว่า 28 วัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษรอื่นอันเป็นข้อเสนอที่ต้องใช้ในการไต่สวนสาธารณะให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันก่อนการไต่สวน และหากจะนำคำสั่งหรือความเห็นของกรม กอง ของรัฐมาใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเช่นกัน จะเห็นได้ว่าในประเทศอังกฤษกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะ ทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน ตลอดจนประชาชนทราบรายละเอียดข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะ ทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะมีข้อมูลมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นได้

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาพิจารณ์ หรือ Public Hearing เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีหลักการพื้นฐาน คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรม กำหนดนโยบายออกกฎหมายอนุมัติ อนุญาตที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามหลักการป้องกันก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ ประกอบกับ CEQ's Regulations (40 CFR 1500-1508) ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวซึ่งหลักการสำคัญของ

กฎหมายดังกล่าวคือ เมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (Legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (Major Federal actions) ซึ่งรวมถึงการอนุมัตินโยบายแผนงานโปรแกรมหรือโครงการพิเศษต่างๆ (Sec.1508.19) ที่อาจส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement-EIS) และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง (Sec.1502) การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนอกจากชี้ให้เห็นว่าตัดสินใจอย่างไรแล้วยังต้องแสดงทางเลือกอื่น ที่สำคัญยังกำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (Sec.1506.6) โดยอาจสรุปได้ ดังนี้

1. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสองลักษณะ คือ การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนรับเอาคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในข้อเสนอโครงการของรัฐ เช่น ร่างกฎ (Draft Plan) ก่อนทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายซึ่งในระเบียบภายในของหน่วยงานบางหน่วยงานที่ออกเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ CEQ's Regulations ได้กำหนดให้ในกรณีที่การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้วเสร็จพร้อมกับข้อเสนอโครงการของหน่วยงานแล้วให้หน่วยงานดำเนินกระบวนการ Public Comments ไปพร้อมกันได้เลย

2. รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นต่อร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ใช้รูปแบบการรับฟังเป็นหนังสือ (Comment) โดยหน่วยงานจะกำหนดให้มีการจัดทำ Public Hearings ประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้ (บางหน่วยงานกำหนดให้จัดทำทั้งสองรูปแบบ) ในกรณีที่จัดให้มี Public Hearings ด้วย Sec.1506.6 (c) (2) ของ CEQ's Regulations กำหนดให้ต้องแจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ส่วนกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจปกติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะกิจเป็นเรื่องราวไป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส ถูกนำมาใช้เฉพาะกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนจะดำเนินงาน หรือโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 กำหนดให้ต้องมีการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเสียก่อน และด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือโครงการนั้น การดำเนินงานหรือโครงการที่ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ

1. การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรือสั่งหาทรัพย์สินอื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ

2. การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

โดยรวมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 นี้ไม่แตกต่างจากที่กำหนดไว้สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นใน กรณีทั่วไปมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อแตกต่างในสาระสำคัญ ได้แก่

ก) วิธีการในการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น

การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น และประธานคณะกรรมการ สำหรับการดำเนินกระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ กระทำโดยประธานศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่แห่งชุมชนที่มีการ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นตั้งอยู่ และมีใช้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่น ในกรณี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ข) การประกาศประชาชนรับทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การประกาศโฆษณาดังกล่าวจะต้องกระทำในหนังสือพิมพ์เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิใช่แต่เพียง 8 วันดังเช่น ในกระบวนการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ค) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ระยะเวลาในการรับฟังความเห็นสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 จะต้องไม่ต่ำกว่า 1 เดือนแต่ไม่เกิน 2 เดือน เว้นแต่กรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าว ออกไป ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 15 วัน แต่ระยะเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณี ทั่วไปกำหนดไว้เพียงไม่ต่ำกว่า 15 วันเท่านั้น

จากการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารก่อนการ จัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทราบล่วงหน้า 15 วัน กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและ ประเทศฝรั่งเศสก็กำหนดให้หน่วยงานของรัฐประชาสัมพันธ์ข้อมูลก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารล่วงหน้า 15 วัน แต่ประเทศอังกฤษให้รัฐประชาสัมพันธ์ข้อมูล



ข่าวสารให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนทำประชาพิจารณ์เป็นเวลา 28 วัน ผู้เขียนจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรนำหลักเกณฑ์ในเรื่องของการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ของประเทศอังกฤษมาใช้ คือ ควรจะขยายระยะเวลาในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 วรรค 2 ว่าการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้นั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรจะระบุขยายเวลาเป็นไม่น้อยกว่า 28 วัน เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รู้เรื่องการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และจะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมได้อย่างครบถ้วน เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการเห็นชอบโครงการ หรือจะคัดค้านโครงการดังกล่าว

#### 4.2 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ออกโดยนายกรัฐมนตรีได้ออกตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ระบุให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการวางกฎระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการออกระเบียบนี้ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นี้เป็นเพียงกฎหมายรอง คือ กฎหมาย ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดไว้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงย่อมเป็นที่มาของกฎหมายปกครอง และมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป แต่มีฐานะต่ำกว่าบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล

หลักในการตรากฎและขอบเขตของกฎหมายมีลักษณะ คือ กฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จะไม่มีบทกำหนดโทษ เพราะการออกบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องอ้างถึงอำนาจของกฎหมายแม่บท ที่มอบอำนาจฉบับนั้นๆ เสมอ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายแม่บท คือพระราชบัญญัติ ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจกำหนดสิทธิและหน้าที่ หรือความผิดและโทษขึ้นใหม่โดยตัวเองได้ และฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัด หรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ ถ้าฝ่ายบริหารตรา

กฎหมายลำดับรองนอกขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายแม่บท หรือตราให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ กฎหมายลำดับรองนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้และศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีนี้

แม้จะไม่มีบทกฎหมายกำหนดขอบเขตของฝ่ายบริหารในการตราบทบัญญัติวางระเบียบบังคับประชาชนอย่างแน่ชัด ก็ไม่หมายความว่าฝ่ายบริหารจะออกบทกฎหมายได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ขอบเขตแห่งอำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ย่อมมีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป เนื่องจากสภาพของอำนาจบริหารนั่นเอง เหตุที่บทกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจบริหารไม่มีอำนาจบังคับเหมือนพระราชบัญญัติ เพราะมิได้ออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ จึงทำให้ขาดอำนาจอย่างในการวางระเบียบบังคับไป

จากหลักการดังกล่าว พบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงเป็นการออกมาที่ขัดต่อหลักในการตรากฎหมาย เพราะออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งสถานะดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎ ซึ่งการตรากฎหมายและหลักทฤษฎีเบื้องต้น โดยการออกกฎจะต้องอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายที่มีอำนาจสูงกว่าในการออกเท่านั้น การที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น โดยไม่มีกฎหมายมอบอำนาจให้ออกจึงเป็นการไม่ถูกต้องไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ คือขัดต่อการตรากฎหมาย และขัดกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ ในการที่ห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมและประเมินผลกระทบและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน สิทธิดังกล่าวรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธินั้น จึงต้องตรากฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้ เพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว อีกทั้งการตราพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้ เพื่อจะได้กำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์ รูปแบบต่างๆ มาใช้จะได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับให้หน่วยงานของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องปฏิบัติตามวิธีการ หลักเกณฑ์ รูปแบบต่างๆ ได้ ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็จะมีผลผิดต้องรับโทษ มีสภาพบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่เป็นเพียงกฎหมายรอง ไม่มีอำนาจในการบังคับ ให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามก็ไม่มีผลผิด ไม่มีบทกำหนดโทษ เพราะเป็นเพียงระเบียบภายใน เป็น

หนังสือเวียนที่ส่งไปยังหน่วยงานราชการต่างๆ เพื่อขอความร่วมมือ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดโครงการว่า โครงการแบบไหน ประเภทไหนบ้างที่จะต้องจัดการรับฟังความคิดเห็น เพียงระบุไว้อย่างกว้างๆ ว่า โครงการที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นนั้น ต้องเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพอนามัย ต้องเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง จึงมีปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นว่าโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง เป็นโครงการประเภทไหนที่ จึงจะถือว่ามีผลกระทบรุนแรง ที่จะต้องมีการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น ทำให้มีปัญหาในการตีความว่าโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต้องเป็นโครงการประเภทไหนบ้าง จึงต้องมีการออกประกาศกระทรวงออกมา เพื่อกำหนดว่าโครงการแบบไหนบ้างที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกประกาศกระทรวง เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยออกตามมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน และป้องกันผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะประกอบการอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกประกาศให้โครงการ หรือกิจกรรม ตามที่ระบุในบัญชีท้ายประกาศ ซึ่งมีอยู่ 8 โครงการตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวง เช่น โครงการทำเหมืองแร่ตะกั่ว และสังกะสี โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ที่เป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรง

ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกมาเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการที่ต้องมีการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น แต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมมีผลเพียงเป็นการกำหนดแนวทางและนโยบาย ในการพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติโครงการ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยเป็นโครงการตามที่ฝ่ายบริหารกำหนด จึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งไม่ใช่ทั้งหมดของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังมีโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่ออย่างรุนแรง แต่ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้ระบุไว้ เช่น โครงการทำสนามกอล์ฟ โครงการถมทะเลที่น้อยกว่า 500 ไร่

เห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ออกมาบังคับใช้แต่ก็ไม่ได้มีผลบังคับอย่างแท้จริง เพราะเป็นเพียงกฎหมายระดับรอง ไม่ได้เป็นกฎหมายหลัก ทำให้หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถออกระเบียบ หรือประกาศกระทรวงมาเพื่อใช้ในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นได้เองโดยออกตามอำนาจของมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ทำให้ไม่มีการกำหนดในการทำเป็นแนวทางหรือมาตรฐานเดียวกัน ไม่เหมือนกฎหมายพระราชบัญญัติที่มีผลการบังคับใช้ ระเบียบหรือกฎกระทรวงจะออกมาแก้ไขบทบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามความสะดวกในการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐไม่ได้

การที่หน่วยงานของรัฐออกระเบียบหรือออกประกาศกระทรวงมา เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยที่ยังไม่มีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาบังคับใช้ ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย เช่น ทำให้มีเรื่องต้องพิจารณาตีความตามกฎหมายว่า หน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้หรือไม่ ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีที่ 491-493/2552) ว่า “เมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่ายังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง หมายถึงโครงการหรือกิจกรรมที่มีลักษณะอย่างไร จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากให้แต่ละหน่วยงานเป็นผู้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เอง อาจส่งผลให้การดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรมเดียวกันมีความแตกต่างกัน และมีหลายมาตรฐาน ด้วยเหตุผลดังกล่าว แต่ละหน่วยงานจึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเอง” เห็นได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการออกกฎหมายเองของแต่ละหน่วยงานเป็นการออกกฎหมายที่ไม่ชอบ สมควรที่จะออกกฎหมายพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับ

การที่หน่วยงานของรัฐออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้เอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 ศาลปกครองสูงสุด ก็ได้มีคำสั่งศาลในคดีคำร้องที่ 592/2552 วันที่ 2 ธันวาคม 2552 สรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งระงับ

โครงการ หรือกิจการใดๆ ได้ตามคำสั่งศาลชั้นต้น และคำฟ้องของผู้ฟ้องของผู้ฟ้องคดี ก็เป็นคำฟ้องที่ไม่มีมูล และไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองตามที่ขอมาใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่มีการตราพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 อันเป็นนิติวิธีในทางนิติบัญญัติ จึงยังไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ” ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดเป็นฝ่ายปกครองที่จะต้องกระทำการตามพระราชบัญญัติ ไม่อาจอาศัยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 67 ออกกฎเกณฑ์ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าคำสั่งศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีความเห็นว่าไม่ให้หน่วยงานของรัฐออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้เอง ถึงแม้ว่าจะออกมาเพื่อรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 เพราะการบังคับใช้จะมีปัญหาเรื่องมาตรฐานในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเดียวกัน เห็นว่าสมควรจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้

จากการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ต่างมีกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นออกมาบังคับใช้กันทั้งนั้น

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลาง กำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็น ก็ให้นำเอารูปแบบที่กำหนดไว้ใน APA 1946 ไปใช้ ทำให้การจัดทำเป็นมาตรฐานเดียวกัน และในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งต้องเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาตาม NEPA เรียกโดยย่อว่า CEQ's Regulations เพื่อกำหนดกรอบให้หน่วยงานของรัฐในการกระทำการและเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

ประเทศฝรั่งเศส ได้มีการบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ 1. การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพยากรอื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ หรือดำเนินโครงการใดๆของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเรียกกันว่าการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนในกรณีทั่วไป และ 2.การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งมักจะเรียกว่า กระบวนการพิเศษ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรือสั่งห้ามทรัพย์สินอื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกา ดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา R.11-4 ถึง R11-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ

2. การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการ หรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆที่เคร่งครัดมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ในประเทศแคนาดาการทำประชาพิจารณ์ของประเทศแคนาดาถูกระบุไว้ในกฎหมายประชาพิจารณ์ในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act, 1970 R.S.C) เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศจะระบุกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายหลักเพื่อจะได้มีผลบังคับใช้ เมื่อมีโครงการหรือกิจกรรมกิจกรรม ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ การนำกฎหมายมาบังคับใช้ก็จะได้ผล และเป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน มาตรฐานเดียวกัน

จากการศึกษาเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 มีปัญหาที่เป็นเพียงกฎหมายรอง คือ กฎหมาย ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้ การออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการออกมาที่ขัดต่อหลักในการตรากฎหมาย ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ คือขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของประชาชนไว้ การออกกฎหมายมาเพื่อรับรองสิทธิดังกล่าว จึงต้องออกกฎหมายมาในรูปแบบพระราชบัญญัติมาบังคับใช้ และเมื่อนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้ก็เกิดปัญหาดังที่ได้กล่าวมา

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้เป็นเป็นไปตามเจตนาของรัฐธรรมนูญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้เป็นไปตามหลักในการตรากฎหมาย ควรมีการบัญญัติเป็นกฎหมายที่

กำหนดรูปแบบและกระบวนการให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ ออกกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” โดยให้มีฐานะเป็นกฎหมายกลาง กำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็นก็นำรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางมาใช้ได้ ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และแคนาดา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหา ดังที่ได้กล่าวมา

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหา รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ สรุปได้ ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

วิวัฒนาการของการประชาพิจารณ์ที่บังคับใช้ในประเทศไทยนั้น พบว่าการประชาพิจารณ์นั้นถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการต่างๆ ของภาครัฐ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการใดๆ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลต่างๆ อันเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวแก่ประชาชน ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าทำการศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือถึงปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นและแนวทางในการดำเนินโครงการ วิพากษ์วิจารณ์ต่อโครงการเหล่านั้นและภายหลังจากนั้นรัฐก็จะนำความคิดเห็นและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับมาจากภาคประชาชนในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจ ดำเนินโครงการเพื่อที่โครงการต่างๆ จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบด้านและก่อให้เกิดสาธารณะประโยชน์สูงสุด ประโยชน์สำคัญประการหนึ่งของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์คือ ทำให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารและเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการต่างๆ ที่รัฐจะจัดทำขึ้น ร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลได้ผลเสียหรือผลกระทบอันจะเกิดขึ้นหลังโครงการนั้นๆ ดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ประชาพิจารณ์จึงเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในโครงการต่างๆ ของรัฐได้ เนื่องจากเป็นวิธีการที่เน้นการใช้เหตุผลและยอมรับความคิดเห็นของหลายๆ ฝ่ายมาประกอบการตัดสินใจตามหลักการของประชาพิจารณ์มีแนวปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

- 1) ประชาพิจารณ์ต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจใดๆ ของรัฐ
- 2) ข้อเสนอประชาพิจารณ์มีฐานะเป็นข้อเสนอประกอบการตัดสินใจของรัฐ



3) ประชาพิจารณ์เป็นการรับฟังที่ต้องมีลักษณะของการไต่สวนซึ่งเป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม

4) ประชาพิจารณ์ต้องมีฐานะเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหายที่บังคับตามสิทธิได้โดย กระบวน การยุติธรรม

การดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาประเทศต่างๆ ของรัฐบาลไทยตามที่ผ่านมาในอดีตนั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการของรัฐบาลฝ่ายเดียว กล่าวคือ รัฐบาลนั้นถือเป็นผู้ที่มี “อำนาจ” ซึ่งหมายถึง “พลังแห่งเจตนาธรรม” ซึ่งแสดงออกผ่านทางบุคคลต่างๆ เพื่อดำเนินการปกครองกลุ่มชนกลุ่มหนึ่งและเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นอยู่เหนือกลุ่มชนโดยอาศัยกำลังและอำนาจอันถูกต้องตามกฎหมาย ในอดีตภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ สามารถที่จะกระทำได้โดยผ่านผู้แทนราษฎรเท่านั้น และถือว่าผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่แสดงเจตนาในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตัวแทนจากประชาชนทั้งประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวเป็นเหตุให้ในการดำเนิน โครงการของรัฐบาลนั้นการ แสดงเจตนาเพื่อดำเนิน โครงการ ย่อมอาศัยการแสดงเจตนาผ่านทางผู้แทนราษฎรเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวส่งผลให้การแสดงเจตนาเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้าน โครงการใดๆ ย่อมที่จะมีลักษณะที่ปราศจากการมีส่วนร่วมประชาชนอย่างแท้จริง จากเหตุนี้จึงก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนขึ้น นับเป็นอุปสรรคในการพัฒนาและดำเนิน โครงการต่างๆ ให้สำเร็จลงได้ด้วยดี จนกระทั่งต่อมารัฐบาลได้เล็งความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยจัดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการของรัฐและต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้และตัดสินใจในการบริหารจัดการ โครงการของรัฐมากขึ้นตามที่ได้มีการระบุไว้ใน มาตรา 59 ให้มีการนำความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจก่อนที่รัฐจะดำเนินการโครงการต่างๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนแต่อย่างไรก็ตามต่อมาภายหลังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ก็ได้ยกเลิกไปเนื่องจากมีข้อบกพร่องบางประการและได้มีการประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ใช้บังคับแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนิน โครงการของรัฐอย่างกว้างขวางแต่อย่างไรก็ตามระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2548 ดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ได้แก่

- 1) ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- 2) ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลา ในการประกาศขอข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน
- 3) ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

จากการศึกษาความบกพร่องของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วนั้นส่งผลให้เห็นนโยบายของรัฐที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองยังไม่ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ดังนั้นจากการศึกษาในครั้งนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่ารัฐบาลไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาพิจารณาที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ศึกษาสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 รวมทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่า การประกาศข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดที่สำคัญ ต้องจัดส่งทางไปรษณีย์ไปให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทุกคน จะได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างทั่วถึงครบถ้วน

- 2) ควรบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เวลาในการประกาศแจ้งข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องประกาศให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการรับทราบก่อน เป็นเวลาอย่างน้อย 28 วัน ก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการจะได้มีเวลาในรับรู้ข้อมูลข่าวสาร

- 3) ควรบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นขึ้นมาบังคับใช้ ในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...” ขึ้นมา เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เพื่อจะได้นำมาบังคับใช้เป็นแนวทางและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รัฐควรจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐอย่างแท้จริง กล่าวคือ รัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นจริงทุกประการเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาาร่วมกันและมีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจซึ่งในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว รัฐจะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การ  
ประชาพิจารณ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างแพร่หลายโดยผ่านสื่อที่มีผู้รับชมเป็นจำนวนมากโดย  
จะต้องเผยแพร่เป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควรซึ่งอาจคาดหมายได้ว่าประชาชนสามารถที่จะรับทราบ  
และเข้าถึงข้อมูลได้ เพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวและศึกษาผลกระทบจากโครงการใน  
ระยะเวลาที่เพียงพอ และรัฐควรออกกฎหมายพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้ เพื่อเป็นกฎหมาย  
หลักในการบังคับใช้ เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดทำประชาพิจารณ์

D  
P  
U

Draft

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- แก้วสรร อติโพธิ์. (2536). *สมุดปกขาวฉบับที่ 7: การประชาพิจารณ์มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. (2544). *กฎหมายและนโยบายเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *ประชาพิจารณ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ถวิล บุรีกุล และคณะ. (2544). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2552). *สังคมกับกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคนดี และคณะ. (2544). *พระราชบัญญัติประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). *ระบบการควบคุมการฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). *รัฐธรรมนูญน่ารู้*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรี ลิโรรส. (2545). *ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกาถึงไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- พัชรี ลิโรรส. (2545). *รายงานการวิจัย “ประชาพิจารณ์การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัชรี ลิโรรส. (2546). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2546). *การมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2540). *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: กราฟิคฟอร์แมท.

- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. (2546). *รายงานการศึกษา “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา”* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุณีย์ มัลลิกะมาลัย. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายและหลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 12)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

#### บทความ

- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2538, ธันวาคม). “กฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.” *วารสารกฎหมายปกครอง*, 14(3). หน้า 116-118.
- กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2538, มีนาคม). “ศาลรัฐธรรมนูญและวิธีพิจารณาคดีรัฐธรรมนูญ.” *วารสารนิติศาสตร์*, 25(1). หน้า 64-65.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2537). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง*. *วารสารกฎหมาย*, 15.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542, มกราคม). “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ.” *วารสารกฎหมาย*, 19(1).
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2547, มกราคม-เมษายน). “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในทางปกครอง.” *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, ฉบับที่ 1.
- รัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย*. *วารสารนิติศาสตร์*, 14(3).
- วิษณุ เครืองาม. (2546, ตุลาคม). “การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ.” *สารสำนักเลขาธิการ กรม*.
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. (2548). “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา.” *กฎหมายปกครอง*, 21(3).
- ศิริรัตน์ หุณหคล้าย. (2547, มิถุนายน). “การทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย.” *ประชาคมท้องถิ่น*, 4(40).

สุริยัน สุวรรณราช. (2545, มกราคม-เมษายน). “ประชาธิปไตยมีส่วนร่วม: การรับฟังความคิดเห็น.”

สุทธิปริทัศน์.

เสนห์ จามริก. (2544, มกราคม). “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย.” *สยามรัฐสัปดาห์*, 47

สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527, กันยายน). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” *วารสารนิติศาสตร์*, 14(3).

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2548). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส. *กฎหมายปกครอง*, 22 ตอน 1.

ฤทัย หงส์ศิริ. (2545). “ผู้มีส่วนได้เสีย”กับการใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมรจันทร์สมบูรณ์. สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.

### วิทยานิพนธ์

เฉลิมชัย หิรัญญะศิริ. (2543). การประชาสัมพันธ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาสัมพันธ์ พ.ศ. 2539 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ตุลาตักษณ์ อาจสมบูรณ์. (2548). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาสัมพันธ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์. (2545). ประชาสัมพันธ์ตามกฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายอังกฤษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปรีชัย ดาวอุดม. (2544). การสำรวจรูปแบบประชาสัมพันธ์ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พศธร พันธุ์สุวรรณ. (2555). ปัญหาการออกกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีเทศบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

मुख เมธิน กลั่นอนุรักษ์. (2538). *Ombudsman* : ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. (2533). กระบวนการรับฟังทางมหาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขงยุทธ แสงรุ่งเรือง. (2526). รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2548, 25 ธันวาคม). กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตอนที่ 2). สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.pub-law.net>.
- \_\_\_\_\_. (2549, 23 มกราคม). กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2553, จาก <http://www.pub-law.net>.
- ชนินทร์ ดิชาวัน. สิทธิและเสรีภาพในสังคมไทย. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2555, จาก <http://www.pub-law.net>. วิจารณ์ 47.
- เสรี นนทสูติ. บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการบริหารราชการ โดย Professor Harold Hastings Bruff. สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2553, จาก [http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~hsoraj/web/Pubhear\\_index.html.p1](http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~hsoraj/web/Pubhear_index.html.p1).

### เอกสารอื่นๆ

- ทัฬหี คุณวัฒน์. (2543). กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ของรัฐไทย ศึกษากรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ" ใน รายงานวิจัยเรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท. สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง.
- ปัญญา อุดชาชน. (2545). รายงานการวิจัย "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดา" เสนอต่อ โครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518. (2518, 13 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 92, ตอนที่ 33.
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518. มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผังเมือง (ฉบับที่ 3). พ.ศ. 2535.



พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517. (2517, 18 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 1, ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ).

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511. (2511, 3 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 85, ตอนที่ 121.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

พ.ศ. 2539 (2539, 30 มกราคม).

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 (2548, 30

มิถุนายน).

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร. (2552, พฤษภาคม) *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาเส้นทาง*

*พิเศษสำหรับรถบรรทุกและระบบการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมต่อการขนส่งต่อเนื่อง*

*หลายรูปแบบ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร.*

## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

Bailey S.H, B.L. Jones and A.R. Mowbray. (1997). *Cases and Materials on Administrative Law*, 3<sup>rd</sup> eds, (London : Sweet & Maxwell Ltd.,

Bruff, H.H. (1994). *The role of Public Hearings in Law Reform and Administration*.

Washington, 1965: George Washington University National Center.

Craig PP. (1999). *Administrative Law*. 4<sup>th</sup> eds. London: Sweet & Maxwell.

Leyland Peter and Teroy Woods. (1999). *Administrative Law*. 3<sup>rd</sup> eds, (London: Blackstone Press Limited.

Mater, J. (1984). *Public Hearing Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions..*

William Wade, Sir and Christopher Forsyth. (2000). *Administrative Law* 8<sup>th</sup> eds, Oxford: Oxford University.

**ELECTRONIC SOURCES**

Bob Meinig, *Public Hearings When and How to Hold Them*. <http://www.mrsc.org/focuspul/hearing.htm>, p.1.

D  
P  
U

Draft

ภาคผนวก

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ. ....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

“ผู้ได้รับผลกระทบ” หมายความว่า ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอนุญาต หรือสั่งการให้ดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด ๑

## คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งอีกไม่เกินสิบคน เป็นกรรมการ ให้เลขานุการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา ๖ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีการการรับฟังความคิดเห็น หรือมีความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคง นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริหารจัดการ หรือสิ่งแวดล้อม และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ทั้งนี้ ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๕ การประชุมคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าเป็นกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ห้ามมิให้กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาเข้าร่วมพิจารณาหรือมีมติในเรื่องนั้น

มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะในการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ การรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) สอดส่องดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ให้คำปรึกษาแนะนำและฝึกอบรมแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐ และประชาชนให้มีความเข้าใจในการรับฟังความคิดเห็น

(๖) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๗) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อการพัฒนาการให้เห็นข้อเท็จจริงแก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๘) ดำเนินการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงอธิบาย แนะนำ ให้ความเห็น หรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสาขาหรือคณะอนุกรรมการพื้นที่ เพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้

ให้นำมาตรา ๕ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๓ เพื่อประโยชน์ในการจัดการรับฟังความคิดเห็น ให้คณะกรรมการจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็น

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

## หมวด ๒

## การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาอนุญาตหรือจะดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใด ถ้าเป็นกรณีที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ ต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ได้รับทราบ และต้องปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่มีผลกฎหมายอื่นบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือสังคมส่วนรวม และมีมาตรการเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบที่เหมาะสมแล้ว

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่โครงการหรือกิจกรรมใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการเป็นกรณีเร่งด่วน เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที

มาตรา ๑๕ การอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

- (๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (๒) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม
- (๓) กรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ เห็นสมควรจัดให้มีการปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ถ้าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าควรพิจารณาอนุญาตหรือการจะดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดของหน่วยงานของรัฐมีผลกระทบตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งทำให้ชุมชนของตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อาจเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น



ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการการเข้าชื่อร้องขอให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖ โครงการหรือกิจกรรมใดที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ เพื่อเผยแพร่หรือให้ประชาชนตรวจสอบได้

- (๑) สำคัญของการดำเนินการ
- (๒) สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ
- (๓) เหตุผล และความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
- (๔) ผลกระทบของการดำเนินการทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย

(๕) บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบตาม (๔)

(๖) รายละเอียดอื่นใดที่จะเพียงพอให้เข้าใจลักษณะการจัดให้มีข้อเท็จจริงและการเผยแพร่ตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้

มาตรา ๑๗ ในการจัดรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการหรือกิจกรรม โดยคำนึงถึงการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง ตามวิธีการดังต่อไปนี้

- (๑) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- (๒) การรับฟังความคิดเห็นทางโทรศัพท์
- (๓) การสำรวจความคิดเห็น
- (๔) การแสดงความคิดเห็นโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (๕) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- (๖) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ
- (๗) การสนทนากลุ่มย่อย
- (๘) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- (๙) การประชุมระดับที่ปรึกษา
- (๑๐) การอภิปรายสาธารณะ
- (๑๑) การประชุมพิจารณา
- (๑๒) วิธีอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ เมื่อหน่วยงานของรัฐแห่งใดเริ่มจะพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมใดและเป็นโครงการหรือกิจกรรมจามมาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นพิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๖ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ

ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง ประกาศให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องจัดให้มีการประกาศในบริเวณที่จะอนุญาต หรือดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น ในประกาศดังกล่าวต้องมีข้อความแจ้งให้ทราบวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐานในการจัดให้มีการประกาศเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติก็ได้

เมื่อหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งต่อคณะกรรมการเพื่อทราบ

มาตรา ๑๙ เมื่อได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๘ เสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๐ หน่วยงานของรัฐต้องนำผลการแสดงความคิดเห็นที่ดำเนินการ ตามมาตรา ๑๘ มาประกอบการพิจารณา ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า จำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมนั้นต่อไปโดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นแล้วหรือได้ทำความเข้าใจกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจนเห็นชอบโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐประกาศแสดงความจริงใจและเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องระบุวันเวลาและสถานที่ เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้ภายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไม่มีการยื่นคัดค้านให้ถือว่าโครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว

ถ้าคัดค้านต้องแสดงประเด็นปัญหาให้เข้าใจได้ว่าไม่เห็นด้วยหรือความเห็นแตกต่างในประเด็นใดที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่มีการยื่นคัดค้านตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

มาตรา ๒๒ การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้นำหน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลในท้องที่ที่จะดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น เพื่อแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๑๑ เป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบด้วย

(๒) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นรวบรวมข้อมูลของโครงการหรือกิจกรรมและรายละเอียดคำคัดค้าน เพื่อนำมาพิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสภาพของโครงการหรือกิจกรรม หรือลักษณะของการคัดค้าน ซึ่งต้องเป็นวิธีการตามที่กำหนดในมาตรา ๑๗

(๓) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น โดยต้องแสดงข้อมูลที่จำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม ประเด็นปัญหาที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นการกำหนดตัวแทนกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอข้อคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน และขั้นตอนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(๔) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้น ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจัดส่งให้หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการ และประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถตรวจสอบได้

ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดรายละเอียดวิธีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการตามวรรคหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องได้

มาตรา ๒๓ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการจากคณะผู้รับฟังความคิดเห็น ให้นำหน่วยงานของรัฐนำมาพิจารณาประกอบกับความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบที่เป็นขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น

มาตรา ๒๔ บรรดาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาตหรือผู้มีสิทธิหรือผู้มีสิทธิดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมที่นำมารับฟังความคิดเห็นถึง

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงในค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะผู้รับฟังความคิดเห็นด้วยตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงตามเวลามาตร ๑๖ หรือไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๑ ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ได้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน  
พ.ศ. ๒๕๔๘

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และให้หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ข้อ ๕ ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๓ ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๔ ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๔ ก่อนเริ่มดำเนินการ

ข้อ ๖ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร จะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

ข้อ ๗ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (๒) สาระสำคัญของโครงการ
- (๓) ผู้ดำเนินการ
- (๔) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- (๕) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- (๖) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- (๗) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว
- (๘) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ ๘ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้นรวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

ข้อ ๙ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๘ อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้

(๑) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(๒) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(๓) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๙ จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๘ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย

ข้อ ๑๑ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ ๑๒ เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้นำความในข้อ ๑๑ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การประกาศตามข้อนี้โดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนตามข้อ ๙ (๗) ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้น ตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

ให้นำความในข้อ ๑๑ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การประกาศตามข้อนี้โดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ ระเบียบนี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

(๒) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้

(๒) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๓) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศ รวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาให้ข้อมูลความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะด้วยก็ได้

ข้อ ๑๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นายพิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย

วุฒิการศึกษา

ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พ.ศ. 2545

DPU