

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี ประชาพิจารณ์

ตุลาลักษณ์ อัจฉมนุญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2548

ISBN 974-9746-60-0

Public Consultation under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540:

Case Study of the Public Hearings

Tulalak Artsomboon

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2005

ISBN: 974-9746-60-0

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ต่อท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข อาจารย์ ดร. วารี นาสกุล รศ.ดร. วีระ โลจายะ ผศ.ดร. พรชัยเลื่อนฉวี รศ.ดร. ทิวา เงินยวง ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ในการค้นคว้าหาข้อมูลและแก้ไขข้อบกพร่อง จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยดี

นอกจากนี้ขอขอบคุณ คุณนันทวัฒน์ ไกรเสม ที่ให้ความช่วยเหลือ คำแนะนำและให้กำลังใจรวมทั้งเพื่อนๆ ที่ร่วมศึกษาในระดับปริญญาโทที่เป็นกำลังใจ รวมทั้งพี่น้องในครอบครัวที่ร่วมกันจัดพิมพ์และเป็นกำลังใจตลอดมา จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ด้วยดี

คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้กับอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสาทวิชาให้กับผู้เขียน

ศุภลาลักษณ์ อัจสมบุญ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
2. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์.....	3
3. วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์.....	3
4. ขอบเขตของการวิจัย.....	4
5. วิธีการทำวิทยานิพนธ์.....	4
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. แนวคิด ทฤษฎี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	5
1. แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.....	5
2. ความหมายของประชาพิจารณ์.....	10
3. หลักการของประชาพิจารณ์.....	11
4. สาเหตุที่ทำให้ต้องมีประชาพิจารณ์.....	14
5. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบอื่นๆ.....	16
6. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของ ต่างประเทศ.....	19
6.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ของประเทศฝรั่งเศส.....	19
6.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	24
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ของประเทศอังกฤษ.....	34
6.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ของประเทศแคนาดา.....	40

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย.....	43
1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.....	43
1.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.....	44
1.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.....	47
1.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	48
1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.....	53
2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	63
2.1 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.....	64
2.2 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ.	69
4 ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539...	72
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	82
บรรณานุกรม.....	87
ภาคผนวก.....	90
ประวัติผู้เขียน.....	100

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณี ประชาพิจารณ์
ชื่อนักศึกษา	ศุภลักษณ์ อัจสมบุญ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ.ดร.ทิวา เงินยวง
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางการจัดทำกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษากฎหมาย ที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พุทธศักราช 2511 พบว่าไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พุทธศักราช 2517 พบว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินเพียงครั้งเดียวและไม่มีปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้อีกเลย พระราชบัญญัติการผังเมืองพุทธศักราช 2518 พบว่าประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจเข้าร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน

ปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พุทธศักราช 2539 พบว่ามีปัญหาในทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติดังนี้

1. สถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พุทธศักราช 2539 เป็นระเบียบของฝ่ายบริหารไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตามและไม่มีบทบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

2. การให้ข้อมูลข่าวสารการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ครบถ้วนเพียงพอตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ทำให้ประชาชน ไม่มีข้อมูลเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประชาพิจารณ์

3. คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มักจะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับโครงการที่ทำประชาพิจารณ์ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนและเป็นสาเหตุที่ทำให้การทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุผล

4. โครงการของรัฐ ที่นำมาทำประชานิยามักเป็น โครงการที่รัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว จึงนำมาประชานิยามในภายหลัง ประชาชนจึงไม่ค่อยร่วมมือและเชื่อว่าในที่สุดรัฐก็จะได้ดำเนินโครงการต่อไปอยู่ดี การทำประชานิยามจึงไม่มีผลผูกพันว่ารัฐจะปฏิบัติตามความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อได้ศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศ พบว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้จัดทำให้เป็นกฎหมาย ซึ่งมีผลผูกพันบังคับให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่ารัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติตามประชาชนมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้

ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอให้มี การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ สิทธิของประชาชน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงจะเป็นหลักประกันทางกฎหมายแก่ประชาชน และ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

Thesis Title: Public Consultation under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540: A Study of the Public Hearings

Name: Tulalak Artsomboon

Thesis Advisor: Assoc. Prof. Dr. Thiwa Ngernyaung
Department: Law (Public Law)
Academic Year: 2004

ABSTRACT

This thesis aims to study possible ways to draft a law regarding the participation in public consultation to conform with the provision of Section 59 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540.

From the study of the laws requiring the public consultation, under the Industrial Product Standard Act, B.E. 2511, it is found that there are no practical problems. However, under the Land Consolidation for Agriculture Act, B.E. 2517, it is found that public consultation exists by asking land owners for their voluntaries only one time and no any more compliance with this Act exists. Under the Town Planning Act, B.E. 2518, it is found that people do not show any interest in participating in meetings for admission people's opinion.

Presently, public consultation is proceeded on under the Regulation of the Office of the Prime Minister's Office on Public Hearing B.E. 2539. The following legal and practical problems are found:

1. The status of the Regulation of the Office of the Prime Minister's Office on Public Hearing, B.E. 2539 is regarded as the administrative rule. There is no legal status binding all parties to comply with it. Also, there is no compliance enforcement.
2. The provision of information regarding the organization of public hearing is incomplete and insufficient as per the Notification of the Advisory Committee on Public Hearing. Consequently, the people do not have as equal information as the State officials in public hearings.
3. The Public Hearing Committee is always connected with the public hearing projects. As a result, the functional performance of such commission is not reliable and trusted by the people and it is the cause of failure of public hearings.
4. The State projects for public hearings are always the ones which have already been decided by the State and public hearings are implemented afterwards. Consequently, people seldom cooperate and they believe that the project must be certainly and eventually proceeded on by the State. Hence, public hearings have

no binding effect for the State to proceed on in accordance with people's opinion.

When public consultation in other countries is studied, it is found that public consultation is made as law binding all parties. All the State, state bodies, state authorities and people must comply with the rules, procedures, steps as provided by law and such ensures the people that the State, state bodies and state authorities shall comply with the law. If they fail to do so, people shall have the right to bring the case into courts.

Therefore, in order to attain the intention of Section 59 under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540 this thesis suggests that a Listening to Public Opinion Act be drafted to provide the power and duties of authorities, people's rights, and the process of the public hearing. This is, consequently, the people's legal security and squared with the intention of the Constitution.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นับถึงวันนี้เป็นเวลากว่า 73 ปีแล้ว เริ่มจากกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณะราษฎร ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 และประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แสดงถึงเจตนารมณ์ที่จะนำประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 10 ธันวาคม 2475 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ บุคคลหลายฝ่ายมีความเห็นว่า น่าจะมีการปฏิรูปการเมือง โดยมีแนวคิดที่จะนำประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาใช้กับการเมืองการปกครองของไทย

ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา¹ ได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและในข้อการมีส่วนร่วมของประชาชน จะส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายโดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองโดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง โดยมี นายโกสิน พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาศึกษา เรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ Public Hearing แล้วเห็นสมควรจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ พ.ศ....และได้นำเสนอต่อ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง พิจารณาแล้วเห็นชอบ จึงเสนอร่างระเบียบดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบในหลักการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายโกสิน พลกุล และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตรวจพิจารณาและใช้ชื่อว่า ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.... นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่

¹ โกสิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1 . 2540, หน้า 14-15.

2 กุมภาพันธ์ 2539 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ และแจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษา ว่าด้วยประชาพิจารณ์ลงวันที่ 10 กันยายน 2540 เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ มีผลใช้บังคับในช่วงเวลาที่มีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ในปี 2541 รวม 43 โครงการ ปี 2542 มีการจัดทำประชาพิจารณ์รวม 21 โครงการ ปรากฏว่า ส่วนใหญ่ไม่ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 บางโครงการได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว การจัดทำประชาพิจารณ์ จึงมีลักษณะเป็นการชี้แจง หรือระดมความคิดเห็น การจัดทำประชาพิจารณ์ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมาจะพบว่า มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาสถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายในของฝ่ายบริหาร ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม ทำให้สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยง่าย เพราะไม่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภา ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องได้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย เรื่องการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน พ.ศ....ให้ยกเว้นโครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ผลประโยชน์ของประเทศหรือสาธารณะที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที โดยไม่ต้องทำประชาพิจารณ์ โดยให้เหตุผลว่า ต้องการลดความขัดแย้งทางแนวความคิดระหว่างผู้ได้รับผลประโยชน์และผู้เสียผลประโยชน์

2. ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 11 การจัดทำประชาพิจารณ์จึงไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินโครงการของรัฐ

3. ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสาร ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ครบถ้วนเพียงพอตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 1 ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อนำความรู้ที่ได้ไปโต้แย้งคัดค้านกับผู้เชี่ยวชาญที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐอย่างเสมอภาค

4. ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความเป็นกลางการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 2.1 รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ ทำให้มีปัญหาในเรื่องความเป็นกลาง และการมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับโครงการของรัฐของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจของประชาชน

การจัดทำประชาพิจารณ์ ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่ผ่านมาจะพบว่า มีปัญหาอยู่หลายประการดังกล่าวข้างต้นจึงสมควรจะต้องมีการตรากฎหมายออกเป็นพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นกฎหมายกลาง เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องนำไปปฏิบัติ

2. สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้มีการตรากฎหมายออกเป็นพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วใช้บังคับ โดยสาระสำคัญของกฎหมายให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการกระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการรับฟังการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน อันมีผลกระทบต่อประชาชน เกี่ยวกับโครงการของรัฐและองค์กร บุคลากรที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐที่มีการดำเนินงาน ไม่ว่าในลักษณะใดๆตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐหรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระเปิดเผย จะทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จำต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ให้เป็นไปตามสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติทางกฎหมายในการรับฟังการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนของ ไทย

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จากการ

ดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

3. เพื่อเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการตราพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. ขอบเขตของวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำการศึกษา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชามติ พ.ศ. 2539 การจัดทำประชามติที่ผ่านมา รวมทั้งรายงานการทำประชามติประจำปี 2541 และ ปี2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศ

5. วิธีการทำวิทยานิพนธ์

ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีวิจัยเอกสารโดยการรวบรวมความเป็นมา แนวคิดของประชามติของต่างประเทศและของประเทศไทยรวมทั้งปัญหาในการจัดทำประชามติที่ผ่านมา

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติทางกฎหมาย ในการรับฟังการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบทางกฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขทางกฎหมายว่าด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชามติ พ.ศ. 2539

3. ทำให้ทราบและเข้าใจความหมาย หลักการ และวิธีการ ของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยประชามติ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศ จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับประเทศไทย เมื่อประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารประเทศแทนแล้วมักจะถือว่าหมดภาระหน้าที่ จึงให้เป็นที่หน้าที่ของผู้แทนทั้งในส่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆแทนทั้งสิ้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด ผลก็คือ การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่างๆหรือนโยบายที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศ มักจะมีหลายโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและไม่อาจแก้ปัญหาที่แท้จริงของประเทศได้ ขณะเดียวกันยังสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับนักการเมือง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆอย่างมากมาย² นับว่าเป็นข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยทางผู้แทน จึงทำให้ประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เช่น ยุโรป และสหรัฐอเมริกา มีแนวความคิดนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยตัวแทน³ อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากความพยายามผสมผสานระหว่างการเสริมจุดแข็ง และซ่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจระดับต่างๆมากขึ้นนอกเหนือจากการอาศัยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง⁴ ทำให้ประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยด้วย ได้นำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสำคัญๆ นักวิชาการได้ให้คำนิยาม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่

² สุริยัน สุวรรณราช. “ประชาธิปไตยมีส่วนร่วม : การรับฟังความคิดเห็น” สุทธิปริทัศน์. มกราคม-เมษายน 2545 , หน้า 73.

³ บทสรุปสำหรับผู้บริหาร. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก. สถาบันพระปกเกล้า พิมพ์ครั้งที่ 1. 2545, หน้า 3.

⁴ แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก.สถาบันพระปกเกล้า.พฤศจิกายน 2544, หน้า 13.

อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁵ โดยมีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญคือ

1. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร
2. เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
3. อำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน
4. เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
5. มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
6. การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ⁶

สิทธิขั้นพื้นฐานของไทยที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁷ คือ

1. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารประชาชน จะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ เพื่อที่ประชาชนจะได้มีความรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐเท่าเทียมกันกับเจ้าของโครงการ เพื่อจะได้แสดงความคิดเห็นได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง
2. สิทธิในการแสดงความคิดเห็นประชาชน เมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐ ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสหรัฐอเมริกาที่รับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁸

1. สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลจากประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ โดยวิธีแสดงความคิดเห็น
2. สิทธิในการรู้ก่อนที่ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับของรัฐได้ รัฐจะต้องให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐเสียก่อน

⁵ ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งแรก. สถาบันพระปกเกล้า. กุมภาพันธ์ 2544 , หน้า 10.

⁶ ถวิล บุรีกุลและคณะ . แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2544. (เอกสารโรเนียว) อังใน สุริยัน สุวรรณราช. หน้า 74.

⁷ วิษณุ เครืองาม. สลค.สาร สำนักเลขาธิการ ครม. ฉบับที่ 11. ตุลาคม 2546, หน้า 11.

⁸ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 21 ตอน 3. 2548, หน้า 20.

3. สิทธิที่จะได้ฟังการตัดสินใจของรัฐที่จะดำเนินโครงการ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับฟังข้อคัดค้านและผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ

หลักการสำคัญ 3 ประการของอังกฤษที่รองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. หลักความยุติธรรมหน่วยงานของรัฐ จะต้องแจ้งให้ประชาชนผู้ที่กระทบสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ ก่อนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาพอสมควรเพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมตัวหาหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อคัดค้านและหักล้างโครงการของรัฐ

2. หลักการเปิดเผยผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น จะต้องทำรายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการรับฟังและข้อเสนอแนะของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

3. หลักความเป็นกลางผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรี เพื่อสร้างความไว้วางใจในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สิทธิทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง⁹

สิทธิทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง แม้ยังไม่มีความหมายบัญญัติรับรอง แต่ก็เป็นที่ยอมรับการมีอยู่ของสิทธิเหล่านี้ โดยคำพิพากษาของศาลและการยอมรับร่วมกันในวงการนักวิชาการทางปกครองและตำราคำสอนที่เรียกโดยรวมว่า หลักความโปร่งใสในการปกครอง ซึ่งสิทธิต่างๆเหล่านี้ นำมารับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

“สิทธิที่จะรู้” (Droit de connitre) เป็นองค์ประกอบแรกของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยอ้างถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองสามารถเข้าถึงข้อมูล เอกสารที่องค์กรหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดครอบคลุมไปทุกๆเรื่อง แต่อาจใช้กับข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็น เช่น ข้อมูลส่วนตัวของบุคคล “สิทธิที่จะรู้” ถูกนำมาใช้โดยทางนโยบายของรัฐที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และโดยแนวทางนิติบัญญัติโดยการออกกฎหมาย ในระยะต่อมา สิทธินี้ขยายไปถึงเอกสารสาธารณะอีกหลายประเภทและเปิดโอกาสให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม โดยมีเงื่อนไขว่าต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม การจำกัดหรือการมีเงื่อนไขเช่นนี้มีอยู่ในบทบัญญัติหรือระเบียบบางตัวที่ต้องการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลทางการค้าพาณิชย์กรรม

⁹ ปิยะสาสตร์ ไชวพันธุ์ . “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในทางปกครอง”.

การเปิดโอกาสและการจำกัดในบางกรณีเช่นนี้มิได้ขัดแย้งกัน แต่เสริมให้เกิดสมดุลระหว่างผลประโยชน์แต่ละฝ่ายหรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว

“สิทธิที่จะเข้าใจ” (Droit de comprendre) เป็นสิทธิที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในทางปกครอง บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดๆไปแล้วควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้นๆ สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัยและอาจไม่เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้ เช่น ข้อมูลที่ได้รับไปเป็นเพียงรายงานข้อเสนอแนะ หรือการประเมินผลที่ไม่ปรากฏมติใดที่ชี้ชัด แต่เป็นเพียงส่วนประกอบย่อยหรือเอกสารประกอบการมีมติ การนำสิทธิเช่นนี้มาใช้มักปรากฏในรูปของกฎหมาย หรือระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่างๆ อาจเทียบได้กับที่ใช้อยู่ในกฎหมายไทย เช่น มาตรการบางส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องการให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง (la motivation des actes administratifs) ถ้าขาดคำอธิบายหรือข้อแนะนำที่เหมาะสม ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปอาจถูกตีความผิดพลาดได้

“สิทธิที่จะถูกรับฟัง” (Droit d’être entendu) เป็นสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็น ข้อโต้แย้งของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการหรือตัดสินใจในมติใดๆออกมามีผลกระทบต่อตัวเขา การรับรองสิทธิประเภทนี้ในด้านหนึ่งเป็นการประกันความชอบธรรม (l’équité) ในการดำเนินการ และในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า การโต้แย้งหลังเหตุการณ์ (ex post facto) ยังมีใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยา หากมีความเสียหายใดๆเกิดขึ้นหากจะต้องรอให้มีมติหรือคำสั่งออกมาก่อนจึงโต้แย้ง ก็อาจไม่ทันการหรือทำได้ยากต่อการรวบรวมตระเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อต่อสู้หักล้าง จึงสมควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในเวลาอันควร

จากข้อเสนอขององค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปที่ประชุมได้กำหนดคุณลักษณะของ“สิทธิที่จะถูกรับฟัง” ไว้สรุปได้ว่า สิทธิที่จะถูกรับฟัง เป็นส่วนประกอบที่สามของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง สิทธินี้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการออกมติของฝ่ายปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือผู้รับมติมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เช่น การเปิดอภิปราย การสัมมนา ระดมความคิดเห็น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการ แผนงานหรือรายงาน การตัดสินใจใดๆที่ทางปกครองควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งของบรรดาผู้ร่วมตัดสินใจ มิใช่เป็นเพียงแต่ให้ทราบบทสรุปขั้นสุดท้ายที่ออกมาเป็นมติแล้วเท่านั้นรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองของหลายๆประเทศที่คิดแก้ไขข้อตำหนิเหล่านี้ โดยกำหนดมาตรการไว้หลากหลายวิธีด้วยกัน เช่น การไต่สวนสาธารณะ (l’enquête publique) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่สนับสนุนสิทธิที่จะถูกรับฟังนี้

ในกฎหมายฝรั่งเศสก็ปรากฏหลักการทำนองเดียวกันคือ “หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย” (le principe de l’audition de l’interesse) หรือที่ใช้ในอีกสำนวนหนึ่งว่า “สิทธิในการป้องกัน” (Droit de la defense) อันมีที่มาจากหลัก “audi alteram partem” ของกฎหมายในกลุ่ม Common Law แต่มีรายละเอียดต่างไปจากการกำหนดคุณลักษณะ โดยที่ประชุมองค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปอยู่บ้างเพราะในทางคำร่ำสอนกฎหมายฝรั่งเศสได้อธิบายสิทธิดังกล่าวไว้ในส่วนของกฎหมาย เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในขณะที่องค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปกำหนดคุณลักษณะของสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์อย่างไรก็ตาม กฎหมายไทยได้ยอมรับสิทธิดังกล่าวไว้ทั้งสองแนวทั้งในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ และในกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

“สิทธิที่จะวิจารณ์” (Droit de critique) เป็นสิทธิอีกส่วนหนึ่งที่มาเติมหลักความโปร่งใสในทางปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักษณะของสิทธิประการสุดท้ายนี้ จะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้รับมติได้แยกแยะทำความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ไปตามความเข้าใจของตน อาจไม่เห็นด้วยกับมติทั้งหมดหรืออาจมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อันจะทำให้มตินั้นมีความสมบูรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอยู่ในกรอบที่ชัดเจน เรื่องใดที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจขาดควรจะต้องได้รับฟังหรือได้เสนอแนะคำวิจารณ์ และต้องมีวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้อเสนอแนะหรือข้อโต้แย้งเหล่านั้นปรากฏอยู่ในมติด้วย เช่น การอนุญาตให้มีการทำความเข้าใจแย้งรวมเข้าไว้ในมตินั้นๆ ถ้าขาดสิทธิที่จะวิจารณ์นี้ไป ก็ไม่อาจถือได้ว่าบรรดาผู้มีอำนาจตัดสินใจที่ร่วมในการพิจารณานั้นเป็นที่ฟังหรือเป็นผู้ให้คำปรึกษาแต่จะกลายเป็นแค่ผู้รับฟังคนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากการกำหนดคุณลักษณะของสิทธิทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว ยังมีสิทธิอีกประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิที่ถูกกล่าวถึงในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกโดยรวมว่า “สิทธิได้รับแจ้ง”(Droit d’etre informe) ซึ่งประกอบไปด้วยวิธีการย่อยๆ 2 ประการ คือ “การพิมพ์เผยแพร่” (la publication) สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมาย กฎระเบียบ ที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ “การแจ้ง”(la notification) สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว เช่น การแจ้งคำสั่งหรือมติไปยังผู้รับคำสั่งหรือมตินั้นๆ โดยตรง อาทิเช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ร้องในกรณีต่างๆ นอกจากนี้ยังมีวิธีการ “ปิดประกาศ” (l’affichage) ณ สถานที่ที่จัดไว้ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะชุมชนหนึ่งๆ ด้วย เช่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน บริเวณที่ถูกเวนคืน หรือ บริเวณที่ถูกกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายผังเมือง

2. ความหมายของประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า public hearing เป็น

คำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา การแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยยังแตกต่างกันอยู่ เช่น ราวได้สวนสาธารณะประชาพิจารณ์

คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ให้ความหมายไว้ในทางวิชาการว่า “ประชาพิจารณ์” คือรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน ร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง และความคิดเห็น ทั้งในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้านเกี่ยวกับนโยบายร่างกฎหมาย หรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสม และใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระ การกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ และมีการจัดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการ ทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล¹⁰

โกคิน พลกุล¹¹ เขียนไว้ในเอกสารวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเรื่องรูปแบบต่างๆของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ โดยให้ความหมายไว้ต่างๆ ดังนี้

“public hearing” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น “ได้สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง

คำว่า “hearing” โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึงการนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน แต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยการเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

“public hearing” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

“public inquiry” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายของอังกฤษ ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่นมีการแปลว่า การได้สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย และการรับฟังทางมหาชน ซึ่ง “public inquiry” หมายถึงมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูก

¹⁰ www.kpi.ac.th/kpiuser/publicipation/result.type.asp?chk

¹¹ โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. กรุงเทพมหานคร. กราฟฟิคฟอร์แมท

กระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น กระบวนการนี้มีข้อดี คือ กระบวนการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลต่างๆอย่างเต็มที่และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูล และแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันอย่างเต็มที่ อันจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็มีข้อเสียคือความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก

“public inquiry” ในประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากกว่าระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังประเทศฝรั่งเศสก็หันมาให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากขึ้น โดยมี การนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1983 ขึ้นใช้บังคับกับกิจการ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม ทั้งนี้ตามที่จะได้มีการตรากฎฎีกากำหนดกิจการดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง โดยผู้ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อนจึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการดังกล่าว

3. หลักการของประชาพิจารณ์¹²

1. ระยะเวลาที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่จะอนุญาตหรือสั่งการให้ดำเนินโครงการหรือการกระทำ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น แสดงพยานหลักฐานโต้แย้งคัดค้านหน่วยงานรัฐ เพื่อหน่วยงานของรัฐจะได้นำไปประกอบการตัดสินใจ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐได้ตัดสินใจไปก่อนที่จะดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะไม่ใช่การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่เป็นการชี้แจงทำความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์

2. ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

¹² วิษณุ เครืองาม. สดล.สาร สำนักเลขาธิการ ครม. ฉบับที่ 11. ตุลาคม 2546, หน้า 10.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องมีการหรือ คณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะต้องเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่ง การรับฟังความคิดเห็นเพราะว่ากรรมการหรือคณะกรรมการจะต้องทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความ คิดเห็น จะต้องให้โอกาสแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ได้แสดงความ คิดเห็น ข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานสนับสนุน หรือคัดค้านได้อย่างเต็มที่ และยังคงต้องทำรายงาน การดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วย ข้อเท็จจริงต่างๆที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของกรรมการ หรือคณะกรรมการ ถ้ากรรมการหรือคณะกรรมการทำการรับฟัง ความคิดเห็นโดยไม่เป็นกลาง เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสีย กับเรื่องที่ได้รับฟังความคิดเห็น ทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชน อาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายนำไปฟ้องคดีต่อศาล

3. กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยมีกรรมการหรือคณะกรรมการที่เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายใดที่เกี่ยวข้อง ต้องเป็นกลางไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ให้โอกาสทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความ คิดเห็น แสดงข้อเท็จจริง เอกสาร พยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการไต่สวน พิสูจน์ความ จริงให้ปรากฏ ไม่ใช่เพียงแต่การรับฟังโดยให้ต่างฝ่ายต่างแสดงความคิดเห็นของตน

4. ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการหรือ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นเสนอต่อผู้ ที่แต่งตั้งตน รายงานการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงต่างๆที่ได้จากการรับฟังความ คิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เป็นเพียงประกอบการตัดสินใจ แต่จะต้องให้ เหตุผลประกอบการตัดสินใจ

ประชาธิปไตยเป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และใน ขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) คือเป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ภายใต้กฎหมาย เดียวกัน รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อ มีกฎหมายให้อำนาจไว้และกระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนิติรัฐ ก็คือการป้องกัน และแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจตาม อำนาจของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นได้เสมอ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต จึงจำเป็นต้องมี กฎหมายมาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจจะอยู่ใน รูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่พัฒนากฎหมายปกครองเป็นประเทศแรก

ของโลก มีตำรากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเขียนโดย ออตโต มาแยร์ ในปี ค.ศ. 1886¹³ และเขียนตำรากฎหมายปกครองเยอรมันยุคใหม่ตามแบบตำรากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1895-1896 เป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นๆ พัฒนากฎหมายปกครองตามรูปแบบของฝรั่งเศส หรือเยอรมัน ภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1789 จากแนวความคิด เสรีภาพ เสมอภาค ผลักดันให้มีการจำกัดอำนาจอธิปไตยของฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดอำนาจ การใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองไว้ อย่างชัดเจน ไว้ในตัวบทกฎหมาย และตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ โดยศาลทำให้เกิดหลักกฎหมายปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย¹⁴

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายถึงการกระทำใดๆของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ

ในฐานะที่ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน มีพัฒนาการทางกฎหมายปกครองเป็นประเทศแรกของโลก และนับว่าเป็นต้นแบบกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ จึงสมควรที่จะศึกษา การควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส และการควบคุมฝ่ายปกครองของเยอรมันว่ามีรูปแบบอย่างไร ดังนี้

การควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส อยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีวิธีควบคุมฝ่ายปกครองโดยแบ่งออกเป็น วิธีการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และวิธีการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

วิธีการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาจทำได้โดยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็นการร้องเรียนต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้เป็นต้นเหตุ เนื่องจากความบกพร่องจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นทบทวนการกระทำทางปกครองเสียใหม่ และการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ทบทวนการกระทำทางปกครองของผู้ได้บังคับบัญชาของตน

วิธีการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง วิธีการควบคุมมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรพัฒนาเอกชน การควบคุมโดยสื่อมวลชน และการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังมีกระบวนการ

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโน. กฎหมายมหาชนเล่ม 2 .กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2547, หน้า 51.

¹⁴ กมลชัย รัตนสกาลงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544, หน้า 71.

ที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เช่น การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ ที่เรียกว่า การประชาพิจารณ์

การควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมัน มีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ รับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัย และออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่งหรือใบอนุญาตต่างๆ¹⁵ จึงตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำหนดหลักวิธีพิจารณาไว้อย่างชัดเจน เช่น ลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักพิสูจน์ความจริง หลักการรับฟัง หลักการขอตรวจดูเอกสาร หลักการให้เหตุผล

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข คือ เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้วมีผลกระทบ หรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน¹⁶ กระทำได้โดย

ประการแรก ใช้วิธีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในอำนาจบริหาร(ฝ่ายปกครอง) คือการอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ถ้าไม่เป็นที่พอใจก็ให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงเพื่อทบทวน สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้

ประการที่สอง ใช้วิธีการคุ้มครองสิทธิในเชิงแก้ไขในส่วนของอำนาจตุลาการอำนาจฟ้องคดีปกครอง

4. สาเหตุที่ทำให้ต้องมีประชาพิจารณ์

กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุคสังคมอุตสาหกรรม เกิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐบาลปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเสรี รัฐบาลจะเข้าแทรกแซงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทำให้ผู้ด้อยกว่าในสังคมเสียเปรียบ เช่น ผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลจึงออกพระราชบัญญัติออกมาจำนวนมากเพื่อคุ้มครองผู้ที่ยด้อยกว่าในสังคม แต่ไม่อาจกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด กฎหมายเหล่านี้จึงให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กฎหมายแม่บท ผลที่ตามมาจึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง และศาลไม่อาจควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวได้อย่างได้ผลจากสาเหตุดังกล่าว รัฐบาลของประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ตลอดจนประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ริเริ่มนำมาตราการประชาพิจารณ์มาใช้

¹⁵ เรื่องเดียวกัน , หน้า 72.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , หน้า 73.

เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปรอบคอบ ถี่ถ้วน จนปัจจุบันได้พัฒนาเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายเป็นที่แพร่หลาย ภายหลังจากที่หลายประเทศริเริ่มที่จะนำประชาพิจารณามาใช้ต่างก็มีแนวคิดดังนี้

ประชาพิจารณา (Public Hearing) ในสหรัฐอเมริกา เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือโครงการของรัฐ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

ประชาพิจารณา (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษ เป็นกระบวนการที่ทางรัฐสภาบัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธิแสดงข้อคัดค้าน นำข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรม และสมเหตุสมผล คำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹⁷

ประชาพิจารณา (Public Inquiry) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการที่มีความเกี่ยวข้องหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม¹⁸

ประชาพิจารณา (Public Inquiry) ในประเทศแคนาดา เป็นกระบวนการหนึ่งของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นในอนาคต การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา จึงมีทั้งลักษณะ เสนอแนะ การปฏิบัติในอนาคต และการสืบสวนค้นหาสาเหตุในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว¹⁹

การออกเสียงประชามติ (Referendum) คือรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆของ

¹⁷ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. “กระบวนการรับฟังทางมหาชน” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 3.

¹⁸ บรรเจิด สิงคนดี และคณะ. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่ 6.พระราชบัญญัติประชาพิจารณา : กรณีศึกษา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายประเทศฝรั่งเศส. สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 1.

¹⁹ ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณา ในประเทศแคนาดา เสนอต่อโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอยวิชากฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรกฎาคม 2545, หน้า 24.

ประเทศหรือในกิจการต่างๆที่รัฐได้กระทำลงหรือคาดว่าจะกระทำโดยวิธีการให้ประชาชนลงคะแนน คล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปว่าชอบรับหรือปฏิเสธในเรื่องที่ขอความเห็นนั้น²⁰

จากการศึกษาแนวคิดจัดทำประชาพิจารณ์ของ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และแคนาดาล้วนมีแนวคิดที่เหมือนกันคือ แนวคิดการจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานหรือโครงการของรัฐได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล

5. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบอื่นๆ

เทคนิคการมีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²¹เห็นนอกจาก การทำประชาพิจารณ์ได้แก่

1. การสัมภาษณ์รายบุคคล (Community Interview)
2. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group)
3. การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ (Interactive Website)
4. การสำรวจความคิดเห็น (Surveys and Telephone Polls)
5. สายด่วนสายตรง (Hot Line)
6. เวทีสาธารณะ (Public Meeting)

1. การสัมภาษณ์รายบุคคล (Community Interview)

วัตถุประสงค์ เป็นการพูดคุยรายบุคคลแบบมีคำถามไว้ล่วงหน้า หรือ การพูดคุยกันตามธรรมชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อมูล ความเป็นจริงของสถานการณ์ เหตุการณ์ หรือโครงการทำให้รับรู้บุคลิกภาพ ทักษะ ค่านิยม ระบบความเชื่อ จากการแสดงอารมณ์ หรือพฤติกรรมระหว่างการสัมภาษณ์

วิธีการดำเนินการ ให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้ให้สัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ผู้ที่เป็นตัวแทนของกลุ่ม โดยอาจคัดเลือกจากผู้นำตามธรรมชาติ เช่น พระ ผู้อาวุโส ผู้นำเป็นทางการ และผู้นำไม่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนกลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน การบันทึกข้อมูลต้องถูกต้องตามที่รับฟังมา และบันทึกข้อมูลอื่นๆด้วย เช่น ลักษณะบุคคล เหตุการณ์ สถานที่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ เหมาะสมกับกรณีที่ทำให้ความสำคัญต่อข้อมูล ค่านิยม ความเชื่อ ทักษะ พฤติกรรมของผู้ให้สัมภาษณ์และชุมชน

²⁰ สถาบันพระปกเกล้า. ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งแรก. 2544.

²¹ สรุปจาก พัชร ลิโรรส. การมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546

ข้อจำกัดของการสัมภาษณ์รายบุคคล ค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง ต้องใช้เวลา และจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์มากพอที่จะรวบรวมเป็นข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อีกทั้งความสามารถ ประสิทธิภาพของผู้สัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพมีส่วนต่อผลของการสัมภาษณ์ และตัวผู้ให้สัมภาษณ์ก็มักจะไม่ค่อยร่วมมือให้ข้อมูลที่เป็นจริง เพราะมีเรื่องของผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

2. การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group)

วัตถุประสงค์ เป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นของกลุ่มคน 6-12 คน เพื่อสำรวจความคิด ความรู้สึก ทักษะของกลุ่ม ต่อนโยบาย โครงการต่างๆ และค้นหาคำตอบ ข้อสงสัย

วิธีการดำเนินการ เริ่มจากการเข้าพื้นที่ ทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้วจึงคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในการสนทนาซึ่งเหมือนกับการคัดเลือกบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ดำเนินการสนทนาต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ ประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับจากการสนทนา ซึ่งควรให้อิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงทุกคน และควรมีการบันทึกทั้งข้อมูล และบรรยากาศระหว่างการสนทนาแล้วสรุปความคิดเห็นของกลุ่มให้รับทราบหลังจากจบการสนทนา

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ ต้องทำก่อนที่มีการดำเนินโครงการ และกระจายกลุ่มคนให้ทั่วถึง เหมาะสมกับประเด็นปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้

ข้อจำกัดของการสนทนากลุ่มย่อย คุณภาพของข้อมูลขึ้นกับ ผู้ดำเนินการ ผู้ร่วมสนทนาบางครั้งมีการผูกขาดการพูด หรือไม่เปิดเผยข้อมูลจริง และไม่ได้เป็นตัวแทนของภาพรวมของกลุ่มใหญ่ได้

3. การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ (Interactive Website)

วัตถุประสงค์ เป็นการรับฟังความคิดเห็นแบบสองทาง หน่วยงานและองค์กรสามารถโต้ตอบ แลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ความคิดเห็นกับประชาชนได้ โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และ อินเทอร์เน็ต

วิธีการดำเนินการ หน่วยงานจัดหาหรือติดตั้ง Internet Server และระบบฐานข้อมูลแล้วทำเว็บไซต์ เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนที่สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการได้ โดยประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทราบผ่านสื่อต่างๆ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ ควรทำควบคู่กับการจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นโดยวิธีอื่นๆ ด้วย

ข้อจำกัดของการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ จะสามารถทำได้เฉพาะประชาชนที่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ และ ใช้บริการอินเทอร์เน็ตเท่านั้น

4. การสำรวจความคิดเห็น (Surveys and Telephone Polls)

วัตถุประสงค์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นเฉพาะเรื่องที่วัดผลเชิงปริมาณ และเป็น
รูปธรรม โดยต้องใช้วิธีการทางสถิติเพื่อเลือกกลุ่มตัวอย่างและวิเคราะห์ผลที่เหมาะสม และนำเสนอ
ถือ

วิธีการดำเนินการ ต้องระบุเป้าหมาย และคำถามอย่างชัดเจนว่าต้องการรู้อะไรจากผู้
ถูกถามโดยไม่มีอคติ เป็นคำถามที่มีตัวเลือก และมีพื้นที่สำหรับข้อเสนอแนะ กำหนด
กลุ่มเป้าหมายโดยวิธีสุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ได้ตัวแทนที่แท้จริง ไม่ลำเอียง ทัวถึง และมากพอ เพื่อให้
ได้ข้อมูลที่นำเสนอถือแล้วนำไปวิเคราะห์โดยวิธีทางวิทยาศาสตร์

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ ในกรณีที่ต้องการให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น
เต็มที่ โดยไม่ต้องมารวมประชุม และต้องการประเมินผลออกมาเป็นสัดส่วน

ข้อจำกัดของการสำรวจความคิดเห็น ข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือถ้าการตอบกลับมี
สัดส่วนต่ำ การสุ่มตัวอย่างไม่เหมาะสม การแปลผลคลาดเคลื่อน อีกทั้งเนื่องจากไม่ได้เผชิญหน้า
ไม่เห็นอากัปกิริยาของผู้ให้ข้อมูล ทำให้ข้อมูลที่ได้อาจไม่ถูกต้อง

5. สายด่วนสายตรง (Hot Line)

วัตถุประสงค์ เป็นการใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือให้ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นจาก
ประชาชนแบบทางเดียวหรือแบบสองทางก็ได้ โดยสามารถจัดให้มีตลอดเวลา หรือตามกำหนดเวลา
เฉพาะ

วิธีการดำเนินการ ติดตั้งโทรศัพท์สายด่วน แล้วจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตอบคำถาม หรือ ตั้ง
เครื่องตอบ บันทึก โทรศัพท์อัตโนมัติโดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ชุมชนทราบอย่าง
ทั่วถึงผ่านสื่อต่างๆ

สถานการณ์ที่เหมาะสมในการใช้ กรณีที่ประชาชน ชุมชนผู้ได้รับผลกระทบมีอยู่
กระจัดกระจายเป็นวงกว้าง ไม่สะดวกในการเดินทางพบเจ้าหน้าที่

ข้อจำกัดของการใช้ สายด่วนสายตรง แม้ว่าวิธีนี้จะมีความรวดเร็วในการรับและให้
ข้อมูล ลดการเผชิญหน้า และค่าใช้จ่ายน้อย แต่ผู้ดำเนินการต้องจัดให้มีสายโทรศัพท์จำนวนมากพอ
และเจ้าหน้าที่มีความสามารถตอบปัญหา รับฟังความคิดเห็นเป็นที่พึงพอใจของผู้ติดต่อ

6. เวทีสาธารณะ (Public Meeting)

วัตถุประสงค์ เป็นการนัดหมายของประชาชน องค์กร เพื่อเข้าใจปัญหา สำรวจ
ปัญหาพร้อมกันคิด วิเคราะห์ พิจารณา แลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ และตัดสินใจ
ร่วมกัน

วิธีการดำเนินการ มีวิธีการและรูปแบบต่างๆ ดังนี้

6.1 การประชุมทั่วไป (Conference) เป็นการประชุมผู้แทนซึ่งได้รับเลือกหรือ
ได้รับการแต่งตั้งจากกลุ่มใหญ่ หรือคณะผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากองค์กร บุคคล
เหล่านี้ จะมาพบปะพิจารณาสำรวจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่กำลังเป็นอยู่ในองค์กรนั้นๆ การประชุม

แบบทั่วไป มักประกอบด้วย การกล่าวนำอภิปราย การอภิปรายเป็นคณะ การอภิปรายเป็นกลุ่ม ฯลฯ

6.2 การประชุมสัมมนา(Seminar) เป็นการประชุมของกลุ่มบุคคลโดยเชิญ ผู้ทรงคุณวุฒิในแขนงวิชาต่างๆ มาบรรยาย แล้ว มักมีการเปิดเวทีอภิปรายในตอนท้ายๆ ของการประชุมสัมมนา

6.3 การประชุมเชิงปฏิบัติการ(Workshop) คือ การที่กลุ่มคนมีความสนใจหรือมี ปัญหาาร่วมกัน (โดยปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานอาชีพหรือวิชาชีพ) มาพบปะกัน เพื่อร่วมมือกันคิด วิธีการปรับปรุงความสามารถ ความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญของแต่ละคน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้น

6.4 การอภิปรายเป็นคณะ (Panel หรือ Panel Forum) เป็นการประชุมของผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ 4-5 คน ซึ่งมีความรู้เกี่ยวกับหัวข้ออภิปรายเป็นอย่างดี มาร่วมอภิปรายต่อหน้าผู้ฟัง ผู้ฟังจะได้รับฟังทั้ง ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และเหตุผลโต้แย้ง หรือสนับสนุนความคิดเห็นระหว่างกัน อันจะเป็นผลให้ผู้ฟังมีความคิด ความเข้าใจที่กว้างขวางขึ้น

6.5 การบรรยายเป็นคณะ (Smposium หรือ Symposium Forum) เป็นการประชุมซึ่งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญในแต่ละหัวข้อย่อยของการบรรยายมาร่วมบรรยายภายใต้หัวข้อใหญ่เดียวกันต่อหน้าผู้ฟัง หลังจากนั้นก็จะเปิดโอกาสให้ผู้ฟังได้ร่วมซักถามปัญหา การประชุมแบบนี้ อาจเรียกว่า การประชุมทางวิชาการ

6.6 การประชุมระดมความคิด (Brainstorming) เป็นการระดมสมองเพื่อรวบรวมความคิดจากผู้ร่วมประชุมให้มากที่สุดภายในเวลาจำกัด ซึ่งถึงปัญหาและขอให้ทุกคนให้ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ปัญหา ในตอนท้ายของการประชุมจะมีการเลือกความคิดเห็น วิธีการต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหา การประชุมระดมความคิด จะใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ผู้เข้าร่วมประชุมควรแบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ ไม่เกินกลุ่มละ 15 คน

6. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของต่างประเทศ

6.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศสมี 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณี การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (l'expropriation pour cause d'utilite publique) เรียกว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป และประเภทที่สอง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (les operations susceptibles de porter atteinte a l'environnement) เรียกว่า กระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นสำหรับกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการเวนคืนที่ดิน

หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้น จากการตรารัฐกฤษฎีกาที่ 59-701 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 1959 และได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยการตรารัฐกฤษฎีกาที่ 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำเอาบทบัญญัติในรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ มาตรา R.11-4 ถึง R.11-14

องค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะได้ โดยการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะและกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเวนคืน ภายหลังจากได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการสำหรับกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²² โดยกำหนด วัตถุประสงค์ วัน เวลา สถานที่ ที่ประชาชนจะไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และแสดงความคิดเห็นในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นรวมถึงประกาศแต่งตั้งกรรมการ หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²³ ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการเวนคืน อย่างน้อยแปดวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และอีกแปดวันนับแต่วันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และยังกำหนดให้ติดประกาศคำบอกกล่าวในชุมชน

(3) ฝ่ายปกครองที่จะทำการเวนคืนจะต้องจัดทำเอกสาร เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²⁴ ซึ่งเอกสารดังกล่าวมีอยู่ 2 ประเภท คือ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ เพื่อให้เห็นขอบเขตที่แท้จริงของโครงการที่จะดำเนินการ และเอกสารรายละเอียดอื่นที่จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเพื่อดำเนินโครงการหรืองานก่อสร้างหรืองานโยธา แผนผังที่ตั้งของโครงการ รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²⁵

²² มาตรา R11-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์ บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา ประชาพิจารณ์ ตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส สถาบันพระปกเกล้า 2545

²³ มาตรา R.11-4 วรรค3และวรรค 4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์

²⁴ มาตรา R.11-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์

²⁵ มาตรา R.11-3-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์

(4.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีระดับชาติซึ่งรัฐมนตรีด้านการพัสดุได้จัดทำขึ้นในแต่ละปี ซึ่งเป็นบุคคลที่สามารถให้ความเห็นในด้านต่างๆที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือจากบัญชีรายชื่อใดๆที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำขึ้นในแต่ละปี ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา L.123-4 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

(4.2) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้กระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการเทศบาล ในท้องที่ที่จะทำการเวนคืน

(4.3) ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขึ้นอยู่กับขนาดหรือความซับซ้อนของโครงการ ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน²⁶

(4.4) วิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ให้กระทำโดยการแสดงความคิดเห็นของตนลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น หรือทำเป็นหนังสือและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้ว่าราชการกำหนดให้เป็นสถานที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(4.5) เมื่อระยะเวลาการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสิ้นสุดลง ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและให้จัดส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและเอกสารที่ใช้ประกอบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน ยี่สิบสี่ชั่วโมง²⁷

(5) กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องตรวจสอบความคิดเห็นต่างๆ ที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นไว้ในสมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็น และเอกสารที่ใช้ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่แนบท้ายสมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็น ให้ทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรรมการหรือคณะกรรมการยังจะต้องทำสรุปความเห็นส่วนตัวว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการที่ได้จัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น พร้อมด้วยแสดงเหตุผลประกอบสรุปความเห็นเสร็จแล้ว ให้กรรมการหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นของกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อาจยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอตรวจดูรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือ

²⁶ มาตรา R.11-4 วรรค 2 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้สาธารณะประโยชน์

²⁷ มาตรา R.11-9 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้สาธารณะประโยชน์

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

(7) ผลของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในกรณีที่กรรมการ หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่เห็นด้วยกับโครงการไม่มีผลผูกมัดการตัดสินใจขององค์กรฝ่ายปกครอง

1.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เคร่งครัดกว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป อยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประกอบรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 เมษายน 1985

วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบว่า จะดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน ข้อคัดค้าน ข้อเสนอแนะ ภายหลังจากที่ได้มีการทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่จำเป็นในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง²⁸

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินโครงการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำโดย ประธานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน²⁹

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้ประชาชนทราบว่า ได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับกรรมการรับฟังความคิดเห็น³⁰ โดยให้วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น วัน เวลา สถานที่ ระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ประกาศก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 15 วัน

(3) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขั้นตอนต่างๆของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมี ดังนี้

(4.1) การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นประธานศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟัง

²⁸ มาตราL.123-3 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

²⁹ มาตราL.123-1-IIแห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

³⁰ มาตราL.123-7วรรค1 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

ความคิดเห็นจากบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสม

(4.2) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือน หากมีเหตุผลอันสมควรจะขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้อีกไม่เกินสิบห้าวัน³¹

(4.3) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ห้าประชาชนแสดงความคิดเห็นลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น หรืออาจทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ไปยังสถานที่ที่กำหนดกรรมการรับฟังความคิดเห็นสามารถไปตรวจสอบสถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายหลังจากที่หน่วยงานมีอำนาจได้บอกกล่าวให้ผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นๆ ได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า³² และยังรับฟังข้อมูลต่างๆ จากบุคคลที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ รวมถึงเจ้าของโครงการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ข้อมูล³³

ถ้ากรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นว่า จำเป็นจะต้องจัดให้มีการประชุมสาธารณะของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาจากขนาดหรือสภาพของงานหรือโครงการหรือสถานะของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าของโครงการ และเสนอวิธีการในการจัดประชุมเพื่อชี้แจงรายละเอียดและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประชาชน โดยให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการเข้าร่วมประชุมด้วยและให้กรรมการ ประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นนั้น นั่งเป็นประธานในที่ประชุม³⁴ ภายหลังจากการประชุมให้กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจัดทำรายงานการประชุมแนบท้าย รายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(4.4) การปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นลง ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น และส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและเอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น พร้อมเอกสารแนบท้ายไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง

(5) การจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำสรุปความเห็น ส่วนตัวกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะต้องตรวจสอบความคิดเห็นต่างๆ ในสมุดบันทึกการรับฟังความคิดเห็นและเอกสารต่างๆ ที่แนบท้ายและจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งจะต้องจัดทำสรุปความเห็นส่วนตัวของกรรมการหรือคณะกรรมการ ว่า เห็นด้วยหรือไม่กับการดำเนินงานหรือโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น พร้อมแสดงผลประกอบสรุปความเห็นของตนด้วย

³¹ มาตรา L.123-7 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

³² มาตรา L.123-9 วรรค 3 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

³³ มาตรา L.123-9 วรรค 3 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

³⁴ มาตรา L.123-9 วรรค 4 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

(6) การเปิดเผยหรือการขอตรวจดูรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และสรุปความเห็นส่วนตัวกฎหมายกำหนด ให้เปิดเผยรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นต่อสาธารณะชน³⁵

(7) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มีผลผูกพันต่อองค์กรทางปกครองเป็นแต่เพียงนำไปประกอบการตัดสินใจขององค์กรทางปกครองในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงาน หรือโครงการ หากองค์กรทางปกครองตัดสินใจไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับความคิดเห็นของประชาชนและความคิดเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์กรทางปกครองก็จะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจ

6.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาของประเทศ

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาพิจารณ์ หรือ (Public Hearing) เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยมีหลักการพื้นฐาน คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรม กำหนดนโยบาย ออกกฎหมายอนุมัติ อนุญาต ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามหลักการป้องกันก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น³⁶ โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลางกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็น ก็ให้นำเอารูปแบบที่กำหนดไว้ใน APA 1946 ไปใช้ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ

กฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองเกรสตราขึ้น เพื่อมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐ จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ โดยยังไม่มีรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความ

³⁵ มาตรา R.123-10 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยสิ่งแวดล้อมประเทศฝรั่งเศส

³⁶ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. รายงานการศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. หน้า 3.

คิดเห็น หน่วยงานของรัฐจึงกำหนดรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในระเบียบของหน่วยงานของตน

กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งต้องเป็นไปตาม CEQ'S Regulations เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตาม NEPA

กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) ประกอบกับกฎระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality) Regulations for Implementing The Procedural Provisions of NEPA

นอกจากที่กฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดรูปแบบของการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วยังมีรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

รูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

1. การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing)

การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ เป็นรูปแบบที่เป็นบทบังคับขั้นต่ำของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดให้ใช้ในกระบวนการออกกฎ (Notice and Comment Rulemaking) ของหน่วยงานของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎของรัฐ ในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เสนอออกกฎ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่มีการเผชิญหน้าไม่มีการพบปะพูดคุย ที่จะนำข้อมูล ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานมาพิสูจน์กัน เพื่อให้ได้ข้อยุติ³⁷

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ³⁸

(1) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจัดทำร่างข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เช่น ร่างอนุญาต หรือไม่อนุญาต

(2) ประกาศโฆษณาให้ประชาชนทราบว่า หน่วยงานของรัฐต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ ในกรณีการออกกฎ มาตรา 553 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง กำหนดให้คำประกาศประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่พิจารณาและกระบวนการ

³⁷ สิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา”

วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 21 ตอน 3. 2548, หน้า 22.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

พิจารณา อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎเป็นหนังสือนั้นๆ ตัวร่างของกฎที่เสนอ ในกรณีของการออกใบอนุญาต คำประกาศจะประกอบด้วย ร่างอนุญาตหรือคำประกาศเจตนาปฏิเสธคำขอ อนุญาต ชื่อและที่อยู่ของสำนักงานที่ดำเนินการอนุญาต ชื่อและที่อยู่ของผู้ได้รับอนุญาต กิจกรรมที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการอนุญาตคำอธิบายถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้การอนุญาต ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ

(3) บุคคลผู้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น คือ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้สนใจ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจะต้องส่งข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ

(5) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อครบกำหนดของเวลาในการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมด ที่ได้จากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการตัดสินใจ เมื่อตัดสินใจแล้วนั้น ให้ถือเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาล

2. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม³⁹

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุม เพื่อเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งโดยวาจา แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “public meeting” เป็นรูปแบบซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ไม่ต้องมีคนที่เป็นกลางมาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และไม่ต้องมีการบันทึกถ้อยคำเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเสนอข้อมูลให้แก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นของตนโดยวาจา ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “public hearing” การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบนี้มีลักษณะ เป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย แสดงความคิดเห็นของตนโดยทางวาจา จะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลาง

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

มาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการจัดบันทึกถ้อยคำรวบรวมเป็นสำนวนทางปกครอง

(3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า “trial-type hearing” การรับฟังรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งการพิจารณาคดีคล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในชั้นศาล ที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดีหรือแก้ต่างในคดีเสนอพยานหลักฐาน เพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งและซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม⁴⁰

(1) หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสีย ร้องขอเป็นหนังสือ ให้ฝ่ายปกครองจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

(2) ประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็น ให้ประชาชนทราบว่าหน่วยงานของรัฐต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม ประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่ วัตถุประสงค์ของการรับฟัง กฎเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟัง คำอธิบายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือรายงานประเมินผลสิ่งแวดล้อม

(3) บุคคลผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น คือ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

(4) ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง

อำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น⁴¹ โดยทั่วไปมีดังนี้

(1) มีหน้าที่รวบรวมเอกสารของหน่วยงานของรัฐ และผู้มีส่วนได้เสีย ผู้สนใจ ไม่ว่าจะเพื่อคัดค้านหรือสนับสนุนข้อเสนอการกระทำที่กำลังพิจารณา รวมถึงข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังไว้ในสำนวนการปกครองสำหรับกระบวนการตัดสินใจนั้น และสำนวนการปกครองนี้ต้องให้สาธารณะชนตรวจสอบได้

(2) การควบคุมการประชุม ลำดับวาระการประชุมและกำหนดการประชุม รวมถึงการสั่งพัก สั่งให้เริ่มประชุมใหม่ หรือสั่งให้เลื่อนการประชุม

(3) ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามนโยบาย หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

⁴⁰ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. รายงานการศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. หน้า 21.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

วิธีการรับฟังความคิดเห็น⁴² สรุปได้ดังนี้

- (1) ผู้ดำเนินการรับฟังแถลงเปิดการรับฟัง โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการรับฟังและกำหนด ขั้นตอน ที่ต้องปฏิบัติในการประชุม
- (2) ผู้ดำเนินการรับฟังดำเนินการประชุมในลักษณะสังการด้วยท่าทีที่เหมาะสม
- (3) ผู้ดำเนินการรับฟัง ต้องให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายมีโอกาสร่วมการรับฟังโดยให้โอกาสในการหักล้างถ้อยแถลงของผู้อื่น
- (4) ผู้ดำเนินการรับฟัง ต้องใช้ดุลยพินิจกำหนดเวลาที่เหมาะสม สำหรับการแถลงของพยาน การโต้แย้งของกลุ่ม หรือที่ปรึกษา หรือตัวแทนของกลุ่ม และจำนวนครั้งของการอนุญาตให้หักล้าง
- (5) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟัง ต้องได้รับอนุญาตให้เสนอถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับการรับฟัง โดยวาจาหรือโดยหนังสือและได้รับอนุญาตให้เรียกพยานมาแถลงโดยวาจาหรือโดยหนังสือรวมทั้งอนุญาตให้เสนอข้อเสนองานเกี่ยวกับการตัดสินใจที่เหมาะสมได้
- (6) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟัง อาจเสนอถ้อยแถลงเป็นหนังสือเพื่อให้นักทักไว้ในสำนวนก่อนช่วงเวลาการปิดรับข้อคิดเห็นจากสาธารณะชน เพื่อให้นักทักไว้ในสำนวนสิ้นสุดลงรวมทั้งอาจเสนอข้อเสนอคำวินิจฉัยหรือข้อเสนองานได้ด้วย
- (7) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังอาจเข้าร่วมด้วยตนเอง หรือส่งตัวแทนหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมแทนก็ได้
- (8) ไม่อนุญาตให้ใช้วิธีการซักค้านฝ่ายตรงข้าม (cross – examination)
- (9) ในกรณี public hearing จัดขึ้นในระหว่างเวลาที่เปิดให้ประชาชนส่งความคิดเห็นเป็นหนังสือ ให้ถือว่าระยะเวลาส่งความเห็นเป็นหนังสือ ขยายไปถึงวันปิดกระบวนการรับฟัง ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการประชุมอาจกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าว ขยายออกไปอีกหลังจากปิดกระบวนการรับฟังแล้วก็ได้ เช่น ไม่น้อยกว่า 10 วัน
- (10) บรรดาถ้อยแถลงเป็นหนังสือหรือข้อมูลไม่ว่าในรูปแบบใดที่เสนอเพื่อเป็นหลักฐาน
- (11) ในกระบวนการรับฟังให้รับไว้เป็นหลักฐาน และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน ทั้งนี้ผู้ดำเนินการรับฟังอาจคัดออกได้บ้างหากเห็นว่ามากเกินไป
- (12) การจัดทำรายงานการประชุมต้องทำอย่างละเอียด อาจบันทึกเทปไว้ได้ สำเนาเทปและสำเนารายงานการประชุม ต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบได้และให้ประชาชนเป็นเจ้าของได้ เช่น โดยการซื้อ เป็นต้น
- (13) ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังไม่แน่นอน โดยปกติอาจใช้เวลาประมาณ 2-5 ชั่วโมงแต่ในกรณีมีข้อโต้แย้งมาก กระบวนการรับฟังอาจขยายเป็นหลายวันได้

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

การดำเนินการหลังจากสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง ผู้ดำเนินการรับฟังจะต้องจัดทำรายงานการประชุมและนำหลักฐานที่เสนอในที่ประชุมทั้งหมด มารวมไว้ในสำนวนทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มการกระทำเอง (initial action authority) ผู้ดำเนินการรับฟังจะเป็นผู้พิจารณาข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรับฟัง และจัดทำเป็นคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ประกอบกับระบุประเด็นที่สำคัญและมีเหตุผลที่ได้จากการรับฟังไว้ในคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ผู้ดำเนินการรับฟังดังกล่าวต้องส่งรายงานการประชุมและหลักฐานทั้งหมดดังกล่าว พร้อมด้วยรายงานสรุปประเด็นที่มีในกระบวนการรับฟังไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ โดยเจ้าหน้าที่ นั้นต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อประกอบการจัดทำคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องโต้ตอบต่อข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย หลังจากพิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ และระบุไว้ในสำนวนทางปกครอง เพื่อใช้เป็นฐานในการอุทธรณ์การกระทำ หรือในการทบทวนทางศาลต่อไป⁴³

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐริเริ่มจัดขึ้นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยตรง หรือโดยทางโทรศัพท์ เป็นการช่วยเสริมสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การออกกฎ หรือ ข้อบังคับในสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้วขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท (Primary Legislation) แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ โดยเฉพาะ หน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่บัญญัติไว้

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

ใน U.S.C.(United State Code) ส่วนที่ 5 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง A.P.A. (Administrative Procedure Act 1946) ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะวิธีการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองเท่านั้น

ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ.1946 มาตรา 553 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการออกกฎข้อบังคับ ทำได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) ดังนี้

การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 553 (a) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ จะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยส่งข้อมูลความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ⁴⁴

การออกกฎอย่างเป็นทางการ มีกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 553 (C) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ จะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ส่งข้อมูล หรือ ความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือส่งไปยังหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ⁴⁵

ในปัจจุบัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังกำหนดให้มีการออกกฎในรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า การออกกฎโดยการเจรจา(Negotiated Rulemaking)ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 563 –570 โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง เสนอข้อมูล หรือ แสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ไม่มีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มาก และเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่มาก

5. การออกกฎคำสั่ง โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือ การอนุญาตให้กระทำบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆไป เช่นการอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานปรมาณู ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงได้มีการกำหนดให้ต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป

6. การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นจากการที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ

⁴⁴ จามร โสมานันท์. “การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎข้อบังคับ” วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปีที่ 22, ฉบับที่ 1. กรกฎาคม 2546, หน้า 240.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ก่อนที่จะอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ เช่น ในกรณีก่อนอนุมัติโครงการในการดำเนินการหลักเลี่ยงหรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตราย ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act รู้จักในนามของ Superfund Act of 1980 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า Public Hearing และในกรณีขออนุมัติความช่วยเหลือ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับรองว่าได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุม เรียกว่า Public Hearing เพื่อพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมแล้ว เช่น กฎหมาย Airport Development Act กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลาง จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสำหรับโครงการพัฒนาสนามบิน ก่อนที่เลขาธิการของหน่วยงานคมนาคมกลาง (Secretary of Department of Transportation) จะอนุมัติความช่วยเหลือนั้น

7. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐ ที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ⁴⁶ ประกอบกับ CEQ's Regulations (40 CFR 1500 – 1508) ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวคือเมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (major Federal actions) ซึ่งรวมถึง การอนุมัตินโยบาย แผนงาน โปรแกรมหรือโครงการพิเศษต่างๆ (Sec. 1508.19) ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตาม NEPA เช่น ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statements - EIS) และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง (Sec.1502) การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนอกจากชี้ให้เห็นว่าตัดสินใจอย่างไรแล้ว ยังต้องแสดงทางเลือกอื่น ที่สำคัญยังกำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (Sec.1506.6) โดยอาจสรุปได้ ดังนี้⁴⁷

⁴⁶ พัทรี สิริโรต. ประชาพิจารณ์กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากอเมริกาถึงไทย กรุงเทพมหานคร : 2545, หน้า 6.

⁴⁷ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. รายงานการศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. หน้า 28

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ กระบวนการตัดสินใจโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสองลักษณะ คือ การเปิดให้ ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่าง EIS ก่อนรับเอา final EIS และการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในข้อเสนอโครงการของรัฐ เช่น ร่างกฎ (draft plan) ก่อนทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ซึ่งในระยะเบียบภายในของหน่วยงานบางหน่วยงานที่ออกเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับ NEPA และ CEQ's Regulations ได้กำหนดให้ในกรณีที่การจัดทำร่าง EIS แล้วเสร็จพร้อมกับ ข้อเสนอโครงการของหน่วยงานแล้วให้หน่วยงานดำเนินกระบวนการ public comments ไปพร้อมกันได้เลย

(2) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นต่อร่าง EIS ให้ใช้รูปแบบการรับฟังเป็นหนังสือ (comment) โดยหน่วยงานจะกำหนดให้มีการจัดทำ public hearing ประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้ (บาง หน่วยงานกำหนดให้จัดทำทั้งสองรูปแบบ) ในกรณีที่จัดให้มี public hearing ด้วย Sec.1506.6(c)(2) ของ CEQ's Regulations กำหนดให้ต้องแจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ส่วนกรณีการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจปกติ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เฉพาะเป็นเรื่องๆไป โดยกำหนดแนวทางให้พิจารณาประกอบด้วย ดังนี้ (Sec.1506)

(2.1) หน่วยงานของรัฐ จะต้องใช้ความพยายามอย่างขะมัดยั้งในการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการและปฏิบัติตามกระบวนการตามกรอบ NEPA

(2.2) หน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งคำประกาศเกี่ยวกับกระบวนการรับฟัง ที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการตามกรอบ NEPA และต้องจัดให้เอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลหรือ หน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสีย โดยวิธีดังต่อไปนี้

(2.2.1) ส่งคำประกาศทางไปรษณีย์ไปยังบุคคล ที่ร้องขอให้จัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นแบบ public hearing หรือ public meeting

(2.2.2) กรณีเป็นความห่วงใยระดับชาติ (national concern) ประกาศ จะต้องแจ้งในราชกิจจานุเบกษา และส่งทางไปรษณีย์ให้แก่องค์กรระดับชาติที่สนใจในเรื่องนั้น

(2.2.3) กรณีการกระทำมีผลกระทบต่อความห่วงใยของท้องถิ่น คำ ประกาศจะต้องแจ้งไปยังมลรัฐ clearing houses ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องทำตามกระบวนการแจ้งที่ ใช้อยู่ในมลรัฐที่ได้รับผลกระทบและตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นประจำ พร้อมแจ้งผ่านสื่อท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชนที่มีส่วนได้เสียและสมาคมธุรกิจขนาดเล็กด้วย รวมทั้ง ตีพิมพ์ในจดหมายข่าวที่น่าจะเข้าถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของ และผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบ หรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียง และติดไว้ในพื้นที่ที่จะมี การกระทำของรัฐเกิดขึ้น

(2.3) หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีหรือเป็นผู้สนับสนุนการจัด public hearing หรือ public meeting ให้เหมาะสม หรือเท่าที่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้กับหน่วยงานนั้น

(2.4) หน่วยงานของรัฐต้องแสวงหาข้อมูลที่เหมาะสมจากประชาชน

(2.5) หน่วยงานของรัฐ ต้องบอกกล่าวแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่า สามารถจะหาข้อมูลหรือรายงานสถานภาพเกี่ยวกับค่าแฉ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกี่ยวกับองค์ประกอบอื่นของกระบวนการตาม NEPA ได้ที่ใด

(2.6) หน่วยงานของรัฐต้องเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นค่าแฉ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความเห็นทั้งหมดที่ได้รับ และเอกสารประกอบอื่นๆตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียเฉพาะในราคาต้นทุนการผลิตสำเนา

อนึ่ง นอกจากแนวทางตามกรอบกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและระเบียบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ หน่วยงานของรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวทางตามคำสั่งประธานาธิบดี ในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม(Environmental Justice) ของกลุ่มประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อยและที่มีรายได้น้อยด้วย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ สำหรับการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐจะต้องให้โอกาสแก่ชนกลุ่มน้อยหรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

การทบทวนโดยศาลของสหรัฐอเมริกา⁴⁸ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ และสร้างความมั่นใจว่า การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยข้อเท็จจริงและสมเหตุสมผล มูลเหตุของการร้องขอให้ศาลทบทวน คือ

1. การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ โดยมูลเหตุที่หน่วยงานของรัฐกระทำโดยอำเภอใจ ไม่นั่นอน เช่น หน่วยงานของรัฐไม่ได้ได้ตอบสนองความเห็นของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

2. การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครอง โดยมูลเหตุจากความบกพร่องของวิธีพิจารณา เช่น การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นกลาง มีส่วนได้เสีย การไม่จัดทำเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด การแจ้งคำประกาศไม่เพียงพอ (ไม่เปิดเผยข้อมูลพื้นฐาน)

3. ในกฎหมาย วิธีพิจารณาทางปกครอง ม.706(2)(D) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ศาลอาจวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟัง ปฏิบัติตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วน ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴⁸ ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 21 ตอน 3. 2548, หน้า 48.

6.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีพิจารณาของประเทศไทย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยมีหลายรูปแบบดังนี้

1. ประชาพิจารณ์ (public inquiry)
2. การปรึกษาหารือ (public consultation)
3. คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of inquiry)
4. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี (private bill)

1. ประชาพิจารณ์ (public inquiry)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของประชาพิจารณ์ (public inquiry) ในประเทศไทย ซึ่งเทียบได้กับ public hearing ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เพราะในประเทศไทย คำว่า “public hearing” มักจะใช้กับการพิจารณาคดีของศาล หมายความว่า เป็นการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยสาธารณะชนเข้ารับฟังได้ ดังนั้นจึงเลี่ยงไปใช้คำว่า public inquiry แทน

ประชาพิจารณ์ (public inquiry) หมายถึง การที่รัฐสภาบัญญัติ ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินงานก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคัดค้านนำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา เพื่อให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรม และสมเหตุสมผล กำเนียงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการให้ความคุ้มครองประชาชน ก่อนการกระทำทางปกครองและแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครองเรื่องหรือภารกิจที่จะต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบประชาพิจารณ์ มีดังนี้⁴⁹

1. ประชาพิจารณ์ ในการใช้อำนาจบังคับซื้อ ซึ่งมีผลกระทบต่อทรัพย์สิน เช่น การบังคับซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินของทางราชการ
2. ประชาพิจารณ์ ในคำสั่งที่จำกัดอำนาจในการใช้ทรัพย์สิน
3. ประชาพิจารณ์ ในข้อเสนอที่ต้องการความยินยอม
4. ประชาพิจารณ์ ในคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคล
5. ประชาพิจารณ์ ในโครงการของรัฐมนตรี หรือพนักงานท้องถิ่น
6. ประชาพิจารณ์ ในโครงการฝ่ายปกครองของรัฐมนตรี หรือพนักงานท้องถิ่น
7. ประชาพิจารณ์ ในการกำหนดข้อเท็จจริงในอดีต

กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

1. การแจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีมีหน้าที่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้ทราบถึง

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโน. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537, หน้า 48.

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ระบุวัน เวลา สถานที่ ที่จะรับฟังความคิดเห็น วัน เวลา สถานที่ ที่จะสามารถตรวจสอบ หรือยื่นคำร้อง ขอสำเนาพยานหลักฐานต่างๆ ให้แจ้งเป็นการเฉพาะรายทางไปรษณีย์ หรืออาจจะประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือตีพิมพ์ประกาศในสถานที่ที่จะรับฟัง

2. การจัดทำประชาพิจารณ์ ดำเนินการโดยผู้ตรวจสอบ (Inspector) ที่เป็นบุคคลที่เป็นกลางมีอิสระ มีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตาม วัน เวลา สถานที่ ที่กำหนดไว้ และให้โอกาสแก่คู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงความคิดเห็น โดยการนำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพิสูจน์

3. ภายหลังจากการรับฟังเสร็จสิ้นลง ผู้ตรวจสอบต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย ข้อเท็จจริงต่างๆที่ได้จากการรับฟัง และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบ

4. ข้อเสนอแนะ ผู้ตรวจสอบจะไม่มีผลผูกพันกับรัฐมนตรีให้ต้องตัดสินใจตามแนวทางที่เสนอไว้ ในกรณีที่รัฐมนตรีมีความคิดเห็นแตกต่างจากผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างครบถ้วนเพียงพอ

การทบทวนโดยศาลของอังกฤษ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรี จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการทำการใดๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การประกาศเขตเมืองใหม่ศาลอาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ถ้าการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดของขั้นตอนซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ถือว่าการกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เช่น ไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนการรับฟังความคิดเห็นตามระยะเวลาที่กำหนดไม่ให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐานคัดค้าน รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการโดยไม่พิจารณารายงานของInspector รัฐมนตรีไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจหรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่ครบถ้วนเพียงพอ

2. การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

หลักการพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปรึกษาหารือ มีหลักการพื้นฐาน เช่นเดียวกับ ประชาพิจารณ์ คือ เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมาย ร่างกฎหมายลำดับรอง ร่างกฎบังคับ⁵⁰

ประเภทของการปรึกษาหารือ

1. การตรากฎหมาย หรือ ร่างพระราชบัญญัติ
2. ร่างกฎหมายลำดับรอง หรือร่างกฎหมายบังคับ
3. ประสิทธิภาพ และความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมาย หรือกฎข้อบังคับ

⁵⁰ ณรงค์เดช สุระโหมยิต. “การปรึกษาหารือประชาชนในระบบกฎหมายอังกฤษ” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์. ฉบับที่2. ธันวาคม 2547, หน้า 111.

การปรึกษาหารือ อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายกำหนดไว้ หรือเกิดจากความสมัครใจของ รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยหลักการปรึกษาหารือต้องเปิดกว้าง ให้มีบุคคลมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เข้ามามีส่วนร่วม และต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย

ผู้ที่มีสิทธิจะได้รับการปรึกษาหารือ⁵¹ ได้แก่

1. บุคคล ที่กฎหมายระบุไว้โดยชัดแจ้ง
2. บุคคล หรือคณะบุคคล หรือหน่วยงานที่เป็นผู้แทนผลประโยชน์
3. บุคคล หรือคณะบุคคล หรือองค์กร ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

รัฐบาลอังกฤษ ได้จัดทำคู่มือ แนะนำการดำเนินการปรึกษาหารือหลายฉบับ เช่น คู่มือการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (How to Conduct a Written Consultation Exercise) ของสำนักงานคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ หรือคู่มือการปรึกษาหารือรัฐบาล (Government Consultation) ของสภาผู้บริโภคแห่งชาติ หรือคู่มือปฏิบัติว่าด้วยการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษร (Code of Practice on Written Consultation) เพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการต่างๆยึดถือปฏิบัติตาม

ลักษณะของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ มี 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา กระทำโดยส่วนราชการต่างๆจะจัดทำสมุดปกเขียว ให้เป็นเอกสารประกอบการปรึกษาหารือ ซึ่งระบุถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายและมาตรการต่างๆที่จะกำหนดไว้ในร่างกฎหมาย แจกจ่ายไปยังประชาชนเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นนำมาเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมาย โดยจัดทำสมุดปกขาว เป็นการสรุปการปรึกษาหารือและการตัดสินใจของรัฐบาลนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ

2. การปรึกษาหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ยังเสนอความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ทุกขั้นตอนของสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆสามารถกระทำได้โดยไม่มีวิธีกำหนดไว้แน่นอน

รูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ⁵² มี 2 รูปแบบดังนี้

- (1) การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ เป็นการปรึกษาหารือที่รัฐมนตรี หรือส่วนราชการ ต้องการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยไม่มีรูปแบบกำหนดไว้

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113.

⁵² จามร โสมานันท์. “การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกข้อบังคับ” วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์. ฉบับที่ 1. กรกฎาคม 2546, หน้า 226.

(2) การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการมีคู่มือชื่อว่า “Code of Practice on Written Consultation” เป็นแนวทางปฏิบัติสรุปได้ดังนี้

(2.1) ต้องกำหนดเวลาไว้สำหรับการเขียนเอกสารที่ใช้ในการหารือ ในขั้นตอนการหารือ

(2.2) กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ที่จะปรึกษาหารือ คำถาม ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

(2.3) เอกสารที่ใช้ในการหารือต้องใช้ภาษาที่อ่านง่าย กระชับ ชัดเจน

(2.4) เอกสารที่ใช้ในการหารือควรเผยแพร่ในสื่อต่างๆ เพื่อเข้าถึงกลุ่มผลประโยชน์และสาธารณะชนอย่างทั่วถึง

(2.5) ระยะเวลาในการปรึกษาหารือไม่สั้นไม่ยาวจนเกินไป ซึ่งเวลาที่เหมาะสมคือประมาณ 12 สัปดาห์เมื่อส่วนราชการได้รับเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือแล้ว จะต้องทำการวิเคราะห์

ผลจากการปรึกษาหารือกระบวนการนิติบัญญัติ

ขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อให้เกิดผลดีต่างๆ เช่น ทำให้รัฐบาลรู้ว่าควรร่างกฎหมายให้มีแนวทางอย่างไร ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการตัดสินใจ และช่วยประหยัดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา แต่การปรึกษาหารืออาจมีข้อเสียบ้าง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มผลประโยชน์อาจคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของกลุ่มอื่นๆ

การปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับ⁵³

กฎข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้นจะเกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่างๆ ที่กฎหมายแม่บท (“Primary Legislation” or “Parent Act”) ไม่ได้บัญญัติถึง เพื่อทำให้กฎหมายแม่บทมีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instruments) มีขั้นตอนต่างๆดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายนั้นจะทำการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ

(2) การร่างกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Drafting) กฎเกณฑ์ลำดับรองมักจะถูกร่างขึ้นโดยกองกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการร่างกฎเกณฑ์ลำดับรองในประเทศอังกฤษต้องยึดถือหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

(2.1) โปร่งใส (Transparency) คือ ต้องเข้าใจง่าย มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และใช้

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 230.

ภาษาที่ชัดเจนและง่าย

(2.2) ตรวจสอบได้ (Accountable) คือ ผู้บังคับใช้กฎเกณฑ์นั้นต้องถูกตรวจสอบการใช้กฎเกณฑ์นั้นได้จาก รัฐบาล ประชาชนทั่วไป และรัฐสภา

(2.3) ได้สัดส่วน (Proportionality) คือ การกำหนดให้การชดเชยความเสียหายได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น

(2.4) ถูกต้องตรงกัน (Consistency) คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในภายหลังต้องตรงกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นก่อน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังต้องใช้กฎเกณฑ์นั้นทั่วทั้งประเทศ

(2.5) ตรงเป้าหมาย (Targeting) คือ ต้องมีวัตถุประสงค์ (Aim) ในการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องมีการตรวจสอบ (Review) เสมอๆ ว่ากฎเกณฑ์นั้นยังมีความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ ถ้าไม่ตรงก็ต้องปรับปรุงหรือยกเลิกไป

(3) การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองโดยรัฐสภา (Parliament : 2001) ในปัจจุบันมี Statutory Instrument Act 1946 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติวิธีการพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองไว้ 2 ลักษณะ คือ การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ไม่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Negative Procedure) และการพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Affirmative Procedure)

ลักษณะของการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับ

ลักษณะเช่นเดียวกับการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ

รูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับ

รูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับมี 2 ลักษณะ คือ การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับรูปแบบการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ

ผลจากการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับ

ส่วนราชการนั้น จะนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมไปใช้ในการออกกฎข้อบังคับ

3. คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of Inquiry)

คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (พยานหลักฐาน) ค.ศ. 1921

The Tribunal of Inquiry (Evilence) Act 1921 ทำหน้าที่สืบสวน สอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องอื้อฉาว หรือเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรคณะกรรมการชุดนี้ มีอำนาจ

ตามกฎหมายที่จะเรียกบุคคลต่างๆมาชี้แจงให้ปากคำ มีอำนาจเข้าถึงพยานหลักฐาน และมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เมื่อได้ข้อสรุปแล้วต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาสอนผู้มีอำนาจ เพื่อตัดสินใจต่อไปแต่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

4. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกรณี

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี เป็นกฎหมายที่ผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิของบุคคลที่เฉพาะเจาะจงสามารถระบอบุคคลได้อย่างแน่นอน เช่น กฎหมายเวนคืนที่ดิน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชน และจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ Committee ขึ้นมารับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ

6.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศแคนาดา

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

การทำประชาพิจารณ์แบ่งเป็น 2 ประเภท

1. Policy Inquiries จัดทำขึ้นตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ
2. Investigative Inquiries หรือ Judicial Inquiries จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอบสวนเหตุการณ์และความวิบัติต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น ชนาการล้มละลาย

กระบวนการทำประชาพิจารณ์⁵⁴

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจทำประชาพิจารณ์ สิ่งสำคัญเบื้องต้นคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และการยอมรับของประชาชน จะขึ้นอยู่กับการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1. คณะกรรมการประชาพิจารณ์ (Royal Commission or Commission of Inquiry)

1.1 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ส่วนในระดับจังหวัดได้แก่ The Lieutenant-Governor in Council เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

⁵⁴ ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในประเทศแคนาดา. หน้า 104.

1.2 จำนวนคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง และดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

1.3 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้กำหนดให้เป็นผู้ที่มีอาชีพแตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

1.4 โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นโครงสร้างและการว่าจ้างบุคคลเข้ามาทำงานจึงมีความยืดหยุ่น

1.5 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลในการเรียกพยาน เอกสารหรือสิ่งของ และพยานบุคคลที่ต้องการมาสอบสวนได้รวมทั้งมีอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report) เสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ

2. คณะกรรมการที่ปรึกษา (Commission Counsel)

2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา มาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใต้งบประมาณของรัฐ มีบทบาทสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2 คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่พิสูจน์หลักฐานและสัมภาษณ์พยาน กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของกลุ่มและสาธารณชน ตรวจสอบพยานบุคคล ดำเนินการปิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้าน รวมทั้งช่วยคณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำสรุปผลการทำประชาพิจารณ์

3. การจัดการประชุม (Meetings)

กำหนดให้มีการประกาศเพื่อนัดหมายการประชุม แจ้งเวลา สถานที่ ให้ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ 2 วิธี คือ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์

วิธีการทำประชาพิจารณ์

รายละเอียดและขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์ จะเป็นไปตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาการทำประชาพิจารณ์ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้กำหนด

1. ขั้นตอนก่อนทำประชาพิจารณ์ (Pre – Hearing Stage) เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะดำเนินการทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเตรียมการสัมภาษณ์พยาน และแนะนำกระบวนการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ไปด้วยความเรียบร้อยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการไต่สวน ออกคำสั่ง การพิสูจน์เอกสาร ตลอดจนลักษณะคำสั่งเมื่อมีการโต้เถียงในห้องประชุมประชาพิจารณ์

2. ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (Hearing Stage) หลักการและแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ปรึกษาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยจัดเวลาการแสดงความคิดเห็นให้เหมาะสมกับคู่กรณี มีความเป็นอิสระในการได้ส่วน ตรวจสอบ แก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานของความจริง เป็นธรรม ปราศจากอคติ และการแทรกแซงจากรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายต้องแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนมั่นใจว่าดำเนินการบนความจริง

3. การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตามกระบวนการทำประชาพิจารณ์ ถ้า คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติตนลำเอียงทำให้ประชาชน ไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณี ทำการอุทธรณ์ (The Appeal) ก่อนที่ผลสรุปการศึกษา การทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้ายจะนำเสนอต่อรัฐบาล หรือขอความเป็นธรรมจากระบบศาล (The Courts) โดยศาลจะพิจารณาบททวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์ การพิพากษาของศาลสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

การจัดทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ครั้งสุดท้าย (Final Report) พร้อมเสนอแนะเพื่อรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในระยะเวลาซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดไว้แน่นอน

การปฏิบัติตามรายงานผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์

โดยปกติแล้ว เมื่อได้จัดส่งรายงานสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ให้กับรัฐบาลแล้ว เอกสารจะได้รับการเผยแพร่ต่อประชาชนทันที ส่วนรัฐบาลจะปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วน หรือไม่ปฏิบัติตามนั้น ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งจะระมัดระวังในการตัดสินใจอย่างมาก เนื่องจากเหตุผลของความรับผิดชอบทางการเมือง อาจถูกโจมตีจากฝ่ายค้านได้ และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนซึ่งมีอิทธิพลมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

งบประมาณสำหรับการทำประชาพิจารณ์

รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ ให้เพียงพอตามความเหมาะสมตามกรอบการศึกษาของการทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่อง ดังนั้นค่าใช้จ่ายจะมีจำนวนแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะและระยะเวลาของการศึกษา

บทที่ 3

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางวิชาการถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐในการพัฒนาประเทศที่มีโครงสร้างในการกำหนดนโยบาย วางแผน และกระบวนการในการตัดสินใจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม สั่งการ

ที่ผ่านมารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจของรัฐ และไม่ทราบข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวกับโครงการ ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงต่อต้านโครงการของรัฐในหลาย ๆ โครงการ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชน กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ จึงได้มีแนวความคิดที่จะนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิด วิธีการ และรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า "public hearing" มาใช้ ในกรณีโครงการทางด่วนส่วนแยกอรุณพงษ์ - ราชดำริ ชุมชนบ้านครัว ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า "การไต่สวนสาธารณะ" และนับว่าเป็นต้นแบบที่นำไปสู่การสร้างหรือพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา ซึ่งได้มีการออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 และตามมาด้วยการร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ...

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นครั้งแรก ซึ่งจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศไทย มีปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงต้องศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

แนวความคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้านการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ซึ่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมาเมื่อการบัญญัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 กำหนดว่าก่อนที่จะคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย จะต้องสอบถามความสมัครใจรับของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน ปรากฏว่าได้ดำเนินการเพียงครั้งเดียว เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีแนวโน้มที่ชัดเจนขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนเชื่อว่าไม่มีผลที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดทำผังเมืองของหน่วยงานของรัฐ กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ก็ได้มีการนำเอาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้อย่างจำกัด ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากทั้งประชาชนและส่วนราชการ เนื่องจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย จึงขอนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้ง 3 ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511⁵⁵

1. เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 คือเนื่องจากประเทศไทยเร่งรัดพัฒนากิจการ อุตสาหกรรมมีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่ยังมีได้กำหนดมาตรฐานสำหรับผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่น่าแน่นอนและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันกันลดราคา โดยทำให้คุณภาพต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ นอกจากนี้ยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน และก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นการสมควรตรากฎหมายฉบับนี้ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น กำหนดมาตรฐานเพื่อ

⁵⁵ www.tisi.go.th/act/tipsbe11.html

ประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหาย อันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ ในมาตรา 17 และมาตรา 18 คือ ก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁵⁶ กำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ชนิดนั้นเสียก่อน โดยยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายฉบับนี้จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

2. หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือการรับฟังคำคัดค้านไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 18 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁵⁷

2.1 ก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะต้องดำเนินการประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อประกาศให้ประชาชนทราบว่า สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมประสงค์จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดเป็นไปตามมาตรฐาน พร้อมทั้งประกาศให้ทราบว่าประชาชนสามารถอุทธรณ์รายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ ณ สถานที่ใดบ้าง ตลอดจนกำหนดระยะเวลาให้ผู้ที่มีประสงค์จะคัดค้านการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับแต่วันประกาศ

2.2 การดำเนินการภายหลังการประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์รายวัน แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ

(2.2.1) กรณีไม่มีผู้คัดค้าน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะต้องรายงานให้คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทราบ เพื่อที่คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะได้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นต่อไป

(2.2.2) กรณีมีผู้คัดค้าน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องเสนอคำคัดค้านดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และให้สำนักงาน

⁵⁶ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

⁵⁷ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511

มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจัดให้มีการแถลงคำคัดค้านของผู้คัดค้าน โดยปิดประกาศกำหนด วัน เวลา และสถานที่ฟังคำแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ

2.3 การดำเนินการในวันรับฟังคำแถลงคัดค้าน เมื่อถึงวันที่กำหนดให้มีการแถลงคำคัดค้าน ผู้คัดค้านและบุคคลผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมในการแถลงคำคัดค้านโดยผู้คัดค้านมีสิทธิแถลงคำคัดค้าน และบุคคลผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นได้ หากผู้คัดค้านไม่มาในวันดังกล่าว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีอำนาจพิจารณาไปตามที่เห็นสมควร

3. ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 18 ว่า หลังจากการรับฟังการแถลงคำคัดค้านแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะนำคำแถลงคัดค้านของผู้คัดค้านมาประกอบการพิจารณาว่าจะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวหรือไม่ แล้วทำคำวินิจฉัย โดยปิดสำเนาคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และส่งสำเนาคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ โดยมาตรา 19 ของกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดดังกล่าว สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัย ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

หลังจากได้ดำเนินการให้มีการประกาศกฎกระทรวงฉบับที่ 5-8 พ.ศ.2516 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 90 ตอนที่ 43 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2516 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 ในขั้นสมบูรณ์แบบ คือ มีการกำหนดมาตรฐาน การตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเป็นไปตามมาตรฐาน⁵⁸ เช่น มอก. 117 – 2517 สายไฟฟ้าแรงสูงสำหรับรถยนต์ มอก. 2215 – 2548 สีอิพ็อกซีชนิดหนา มอก. 2222 – 2548 ลวดอลูมิเนียมดึงรััดแข็งสำหรับตัวนำสายไฟฟ้าเหนื่อดิน ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ได้มีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมรวม 2485 รายการ⁵⁹

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยไม่มีปัญหา แต่มีวงจำกัดเพียงผู้ประกอบการ

⁵⁸ www.tisi.go.th/thai/history.html

⁵⁹ www.tisi.go.th/standard/cat_thai.html

1.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517⁶⁰

1. เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรรมมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น โดยกำหนดให้มีการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศ และของเกษตรกรมั่นคงขึ้น กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 27 คือ หากในจังหวัดใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

2. หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการสอบถามความสมัครใจไว้ในมาตรา 27 ว่า ในกรณีที่ยังไม่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดใด หากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย จะต้องดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน

3. ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่ที่ได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว กฎหมายฉบับนี้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นไว้ในมาตรา 28 ว่า หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2517 แต่ได้มีการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติงานจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2519⁶¹ จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดินแม้ว่ารัฐบาลจะเห็นว่า มีประโยชน์ในระยะยาวซึ่งการจัดรูปที่ดิน ภายใต้อาณัติความช่วยเหลือขององค์การ NEDECO ประเทศ

⁶⁰ วารสารที่ดิน. ปีที่ 21, ฉบับที่ 1. มกราคม-กุมภาพันธ์ 2518, หน้า 1-19.

⁶¹ วารสารที่ดิน. ปีที่ 22, ฉบับที่ 5. กันยายน- ตุลาคม 2519, หน้า 41-56.

เนเธอร์แลนด์ และได้หวน โดยกรมที่ดินมีส่วนร่วมมาตั้งแต่ต้น เกี่ยวกับการสำรวจ การถือครอง การวางแผนถนน คูน้ำ การแบ่งแปลงที่ดินกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เห็นว่าถ้าขยายออกไปอย่างกว้างขวาง จะเป็นประโยชน์จึงได้เสนอร่าง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517⁶² มีปัญหาในทางปฏิบัติ จึงทำให้มีการสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินเพียงครั้งเดียว เนื่องจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ได้รับมรดก จึงหวังที่ดิน ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง ไม่ยินยอมให้จัดรูป บางแปลงรังวัดที่ดินแล้วได้ที่ดินน้อยกว่าที่ครอบครอง บางแปลงติดจำนอง หรือขายฝาก ไม่มีทุนทรัพย์ไถ่ถอน บางรายไม่ยอมไปฟังคำชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องการร่วมจัดรูปที่ดิน⁶³

1.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518⁶⁴

1. เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิมคือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานมากกว่า 20 ปี ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเดิมจึงไม่เหมาะสมกับสถานะในขณะนั้น จึงมีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมือง และสภาพท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่า เป็นกฎหมายที่ กล่าวถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างชัดเจน มากกว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่ผ่านมา โดยได้บัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ 2 กรณีคือ การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดผังเมืองรวม ตามมาตรา 19 วรรคสอง และการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 33 บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะของท้องที่ใดแล้ว สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบและจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติข้างต้น จึงมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 คือกฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540)⁶⁵ และมาตรา 33 คือกฎกระทรวง

⁶² วารสารที่ดิน ปีที่ 21, ฉบับที่ 4, กรกฎาคม-สิงหาคม 2518, หน้า 43.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

⁶⁴ เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538, หน้า 85-127.

⁶⁵ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 22. (วันที่ 20 มิ.ย. 2540)

ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)⁶⁶

2. หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการรับฟังข้อคิดเห็นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง 2 ฉบับข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 33 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะว่า ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) มาใช้บังคับแก่การโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการจัดการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะจึงมีวิธีการดำเนินการเหมือนกัน ซึ่งสามารถสรุปวิธีการในการดำเนินการรับฟังข้อคิดเห็นได้ 2 ขั้นตอน คือ

2.1 การดำเนินการก่อนการรับฟังข้อคิดเห็น ก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ใด กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(2.1.1) จัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียง ที่สามารถรับฟังได้ในท้องที่นั้น และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวัน ที่มีจำหน่ายในท้องที่นั้นเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการที่จะวางจัดทำผังเมือง โดยการโฆษณาดังกล่าวจะต้องระบุชื่อท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศแสดงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้⁶⁷

(2.1.2) จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมีข้อมูลประกอบการแสดงความคิดเห็น นอกจากการโฆษณาตามข้อ (2.1.1) แล้ว กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จะต้องปิดประกาศแสดงรายการดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

1. วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง
2. แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง
3. แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ได้จำแนก

ประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบแผนผังนั้นด้วย ซึ่งแผนผังดังกล่าวอาจทำเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้

⁶⁶ กฎกระทรวงที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 93 ตอนที่ 104. (วันที่ 24 ส.ค. 2519)

⁶⁷ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 2

4. รายการประกอบแผนผัง
5. นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง
6. ข้อความเกี่ยวกับ วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมาแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้นด้วย
7. หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน⁶⁸

การประกาศข้างต้น จะต้องปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ ส่วนสถานที่ปิดประกาศนั้น ในกรุงเทพมหานครให้ปิดประกาศ ณ กรมการผังเมือง ที่ว่าการเขตหรือที่ว่าการแขวงของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานผังเมืองจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และสาธารณสถานอื่น ๆ ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง⁶⁹

2.2 การดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น การจัดการรับฟังข้อคิดเห็นนั้น ผู้ดำเนินการจัดการประชุมคือ กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยจะต้องจัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ ที่ระบุไว้ในประกาศตามข้อ (1.2) และจะต้องจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองครั้งแรก ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หากจะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในครั้งต่อ ๆ ไป ให้ประธานในที่ประชุมแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าจะมีการประชุมครั้งต่อไป และให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการปิดประกาศแสดงรายการตามข้อ ก ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรก โดยให้นำวิธีการปิดประกาศ และการจัดประชุมครั้งแรกมาใช้บังคับกับการประชุมครั้งต่อไปด้วย⁷⁰

(2.2.1) ผู้ดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น ในการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานในที่ประชุม หากเห็นการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้น

⁶⁸ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 3

⁶⁹ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 4

⁷⁰ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 5

ไป ให้ประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองที่คณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งเป็นประธานที่ประชุม⁷¹

(2.2.2) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็น ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้คือ

1. เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ดังกล่าว

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น แห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง⁷²

3. คณะที่ปรึกษาผังเมืองแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง⁷³

4. บุคคลซึ่งกรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหนังสือเชิญ ซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนสมาคม องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น⁷⁴

(2.2.3) วิธีการแสดงข้อคิดเห็น การแสดงข้อคิดเห็นสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

1. การแสดงข้อคิดเห็นด้วยวาจา การแสดงข้อคิดเห็นวิธีนี้สามารถกระทำได้ในวันประชุมเท่านั้น

2. การแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ เป็นการแสดงข้อคิดเห็นอีกวิธีหนึ่งซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และภายหลังการประชุม แต่มีข้อจำกัด ว่าหากจะแสดงข้อคิดเห็นภายหลังการประชุม จะต้องกระทำก่อนที่กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณีเสนอผังเมืองที่จะวางและจัดทำนั้นต่อคณะกรรมการผังเมือง นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลตามข้อ (2.2) ประสงค์จะแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ หนังสือแสดงข้อคิดเห็นดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องแสดงรายการดังต่อไปนี้ คือ

(1) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และลายมือชื่อของผู้แสดงข้อคิดเห็น ในกรณีที่เป็นการแสดงข้อคิดเห็นแทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะที่ให้แสดงข้อคิดเห็นแทนด้วย

⁷¹ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 9

⁷² กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 7

⁷³ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 9

⁷⁴ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 6

(2) ระบุหลักฐานแสดงฐานะการเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง

(3) ระบุเรื่องอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของตนเอง หรือประโยชน์ของส่วนรวมที่เกิดหรืออาจจะเกิดจากการจะวางและจัดทำผังเมืองพร้อมทั้งเหตุผล⁷⁵

3. ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง ข้อ 12 ได้กำหนดถึงผลของการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินการจัดประชุม ซึ่งก็คือกรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและของคณะที่ปรึกษาผังเมืองไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองหรือทบทวนผังเมืองที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ข้อมูลจากบทความของ รองศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรรณานันท์ ในเครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย

แม้กฎหมาย 3 ฉบับข้างต้น คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และได้มีการดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยตามที่กฎหมายกำหนด กฎหมายทั้ง 3 ฉบับก็ได้มีการนำมาใช้บ้าง แต่อยู่ในวงจำกัด อย่างเช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้มีการจัดขึ้นเพียงครั้งเดียว เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยินยอม เพราะเป็นที่ดินที่ตนได้มาจากการรับมรดกบ้าง บางคนยังติดภาระหนี้สินอยู่ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้มีการดำเนินการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2516 จนถึงปัจจุบัน มีจำนวน 2485 รายการ แต่เป็นเรื่องที่อยู่ในวงจำกัดเฉพาะผู้ประกอบการ ส่วนพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้มีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่นกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ในวันเวลาราชการ และประชาชนเชื่อว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงความต้องการของหน่วยงานราชการได้จัดทำขึ้นบ้าง จึงไม่ได้รับความสนใจจากประชาชน

ในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐตัดสินใจดำเนินการโครงการของรัฐขนาดใหญ่ที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก จึงมีการเรียกร้องให้รัฐ หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐโดยการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐเหล่านั้น เมื่อไม่ได้รับการตอบสนอง

⁷⁵ กฎกระทรวงที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 10

จากรัฐ และหน่วยงานของรัฐ จึงมีการชุมนุมประท้วง กดดัน ให้เห็นความสำคัญของประชาชนที่ ต้องการจะมีส่วนร่วม ประกอบกับความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้จัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อกำหนดรูปแบบ วิธีการ และหลักเกณฑ์ในการรับ ฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ขึ้น ในเวลาต่อมาระเบียบฉบับนี้จึงได้ถูกใช้ ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เรื่อยมาจนกระทั่งถึง ปัจจุบัน จึงอาจกล่าวได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดย วิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ในช่วงรัฐบาล นาย บรรหาร ศิลปอาชา ได้แสดงหลักการและเหตุผลไว้ว่า “เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรับฟัง ความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการ ตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

1. แนวคิดความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ภายหลังจากที่ได้มีการจัดทำได้สวนสาธารณะ ในกรณีบ้านครัว ทำให้ประชาชนได้เห็นตัวอย่าง เห็นผลของการจำกัดอำนาจด้วยมาตรการการได้ สวนสาธารณะ เป็นเหตุผลผลักดันให้ เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี นาย บรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ดังนี้

1.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มี ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย โดยวิธีประชาพิจารณ์เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการ ดำเนินงาน

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพรัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็น ประธานกรรมการ มีนายโกศล พลกุล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1 และนายลิขิต ชีรเวคิน เป็น รองประธานกรรมการคนที่ 2 โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและ วิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย

(3) ตรวจสอบ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์กฎหมาย ที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเป็นไปอย่างรอบคอบและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่ คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้กำหนดไว้ โดยในส่วนของ การดำเนินการตามคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ได้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค ต่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายโกกิน พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาศึกษา เรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) แล้ว เห็นสมควรจัดทำ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ พ.ศ.... ขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่นๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย และได้นำเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง พิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วย

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกกิน พลกุล) จึงได้เสนอร่างระเบียบดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) เพื่อพิจารณาลงนาม และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวแล้ว มีมติอนุมัติหลักการ และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาในรายละเอียด แล้วนำเสนอ นายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามและดำเนินการต่อไปได้

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจพิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวแล้วได้ปรับปรุงข้อเสียใหม่เป็น “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ..” และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 และได้แจ้งเวียนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบและถือปฏิบัติต่อไปแล้ว⁷⁶

ภายหลังการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 แล้ว ได้มีการดำเนินการรองรับระเบียบดังกล่าวในด้านต่างๆ พอสรุปดังนี้

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์และคณะทำงานเพื่อยกร่างหลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบดังกล่าว

⁷⁶ โกกิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : กราฟิคฟอร์แมท, 2540, หน้า 14-15.

ตามที่ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ 4 ให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์” ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 4 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 4 คน นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้มีคำสั่งที่ 83/2539 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2539 แต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- (1) นายลิขิต ชีรเวทิน
- (2) นายประณต นันทิกุล
- (3) นายเสรี วงษ์มณฑา
- (4) คุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ได้มีคำสั่งที่ 1/2539 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2539 แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีนายสุธี สุทธิสมบูรณ์ เป็นประธานคณะทำงาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์) กับคุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช เป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน เพื่อพิจารณาร่างหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์พิจารณา และจัดทำคู่มือการดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตลอดจนปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษามอบหมาย

คณะทำงานดังกล่าวข้างต้นได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ และหัวข้อการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2539 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว ได้มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างประกาศและหัวข้อการจัดทำคู่มือดังกล่าว แล้วจัดส่งระเบียบฯ ร่างประกาศฯ และหัวข้อการจัดทำคู่มือฯ ไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอข้อคิดเห็น เพื่อนำมาประมวลข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงให้สมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการแล้ว⁷⁷

มีสาระสำคัญของประกาศดังนี้⁷⁸

- 1) การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น
- 2) การแต่งตั้งและประชุมคณะกรรมการของประชาพิจารณ์
- 3) วิธีการประชาพิจารณ์
- 4) การจัดทำประชาพิจารณ์
- 5) ค่าใช้จ่ายในการประชาพิจารณ์

⁷⁷ ชาลชัย แสงศักดิ์. ประชาพิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2540

⁷⁸ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. กฎหมายและนโยบายเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2544, หน้า 132.

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ตามระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ดังนี้

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย⁷⁹ กรรมการ 10
คน

1. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกระทรวงมหาดไทย
3. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
4. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
5. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
6. รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ และเลขานุการ
7. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัย 2 คน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น
สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองอีกสองคน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์⁸⁰

1. กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ให้
เป็นไปโดยเรียบร้อย และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์
2. วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบนี้
3. จัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับ
รายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี⁸¹

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ⁸²เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้น โดย

⁷⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539 ข้อ 4

⁸⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539 ข้อ 5

⁸¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์
พ.ศ.2539 ข้อ 20

⁸² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539 ข้อ 12

รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมีการแต่งตั้งเป็นรายโครงการ ประกอบด้วย

ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์⁸³

1. กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์
2. ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์
3. ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็น

ผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้

4. นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ
5. นัดวันประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้ง วัน เวลา ที่จะประชุมครั้งต่อ ๆ ไปให้ประชาชนทราบ
6. ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐ⁸⁴ ก่อนแล้ว จึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงเมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้
7. ทำรายงานประชาพิจารณ์สรุปข้อเท็จจริง และผลของการประชาพิจารณ์

2.2 ผู้ที่ริเริ่มหรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ผู้ที่ริเริ่มให้มี หรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์มี 3 กรณี โดยในกรณีแรก รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ กรณีที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และกรณีที่สามหน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁸³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13-14

⁸⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 15

กรณีที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในที่นี้ หมายถึงผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ แล้วแต่กรณี เช่น รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย จึงสมควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐต่อไป⁸⁵

กรณีที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการไปแล้ว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าโครงการที่ดำเนินการไปแล้วมีผลกระทบ เช่นเดียวกับกรณีที่หนึ่ง และต้องการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นต้องมีการทำหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงก่อน หากหน่วยงานมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและมีความประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว ในบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์ จากนั้นผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณีพิจารณาว่าการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็น หรือการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการรัฐ ก็อาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์ได้⁸⁶

กรณีที่สาม หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการจัดให้มีจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณา กลับกรอง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วจึงสั่งให้ประชาพิจารณ์ในกรณีที่เห็นควร⁸⁷

2.3 การจัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้วโดยในการจัดให้มีประชาพิจารณ์ อาจมีขึ้นระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจ

⁸⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 7

⁸⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 8

⁸⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 9

เกี่ยวกับโครงการของรัฐ⁸⁸ จากนั้นผู้มีอำนาจดังกล่าวต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น⁸⁹ เพื่อกำหนดเวลา สถานที่ในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย⁹⁰ นอกจากนี้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ยังต้องมีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ และประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน รวมทั้งนัดวันประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ⁹¹ หลังจากที่มีการจัดประชาพิจารณ์แล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานประชาพิจารณ์ภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ แล้วจึงส่งรายงานให้แก่ผู้สั่งการให้มีประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษา ต้องมีการจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย โดยใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการ แต่มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น

2.4 การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีประชาพิจารณ์

การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการประชาพิจารณ์โดยการปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนี้จะต้องมีการประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องที่ที่มีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน เมื่อได้มีการลงทะเบียนแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบถึงประเด็นที่จะประชาพิจารณ์ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ และช่วงเวลาของการประชาพิจารณ์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายหลังจากวันลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน จากนั้นให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 15 วัน ภายหลังจากวันลงทะเบียนรวมทั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ต้องรวบรวมเอกสารโครงการที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์

⁸⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 11วรรค 1

⁸⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12

⁹⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13วรรค 1

⁹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14

และแจ้งนัดวันประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ลงทะเบียนทราบไม่น้อยกว่า 30 วันจากวันลงทะเบียน

2.5 วิธีการประชาพิจารณ์

เมื่อมีการสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ในวันจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประธานที่ประชุมประชาพิจารณ์ดำเนินการตามลำดับดังนี้ เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการตามประเด็นที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง และให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วแถลงตามประเด็นการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยโดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องคำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความยินยอม สุจริต และเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด⁹² หลังเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะจัดประชุมลงมติในประเด็นที่มีการประชาพิจารณ์

2.6 ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์

ให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบของทางราชการ

2.7 ผลของการทำประชาพิจารณ์

ให้หน่วยงานของรัฐ นำข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ไปพิจารณาใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ⁹³

2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมี

⁹² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14(5)

⁹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21

สิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งทำให้ต้องมีการจัดทำกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติใน ม.59 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนที่จะตัดสินใจออกกฎหมาย ดำเนินนโยบาย ดำเนินการโครงการของรัฐ อนุมัติอนุญาตจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากรายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 อังคารที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2540 ระบุถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ต่อการใช้อำนาจรัฐ ให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งควรจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ให้เกิดสมดุลมากยิ่งขึ้น การถ่วงดุลการใช้ อำนาจรัฐก็คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครอง โดยมีหลักการการ แก้ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในระบอบการเมือง คือเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในระบอบการเมืองมากขึ้น โดยรับรองสิทธิที่จะขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน ตามมาตรา 59⁹⁴ เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างของคณะกรรมการในเรื่องประชาพิจารณ์ “บุคคลย่อมมีสิทธิ ที่จะได้รับคำชี้แจงข้อมูลและเหตุผลจากหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจที่มีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยหรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน ท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ร่างมาตรานี้เป็นเรื่อง “ประชาพิจารณ์” ซึ่งจะเป็นกรณีที่รัฐกำลังจะดำเนินการใด หรือจะอนุญาตให้บุคคลใดกระทำการใดและการนั้นอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ บุคคลที่จะถูกผลกระทบมีสิทธิได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิเสนอความคิดเห็น นอกจากนั้นที่มีคำว่า “ส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใด” ก็เพื่อให้ขยายถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อม เช่น การที่จะมีการออกกฎกระทรวง กำหนด พิกัดศุลกากร ก็น่าจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการเห็นชอบตามที่ เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ และต่อมาการประชุมคณะกรรมการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณา แล้วเห็นชอบให้ย้ายคำ ว่า “คำชี้แจง” ไว้หลังคำว่า “ข้อมูล” และเพิ่มเติมคำว่า “หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

“มาตรา 59 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วย

⁹⁴ สุนีย์ มัลลิกะมาสย์. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพิทักษ์รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 181.

ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ⁹⁵

2.1 ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.....

1. ความเป็นมาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.....

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้“กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 59 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์จึงได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ....เรียบร้อยแล้ว รองนายกรัฐมนตรี นายพิชัย รัตตกุล ได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เสนอคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพิจารณาก่อน เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบาย และ ประสานงานการดำเนินการให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 8 ตุลาคมพ.ศ.2542 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2543 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาโดยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...จึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีเหตุผลว่า การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการเป็นหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันจะทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้ตรงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และโดยที่มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนแสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตหรือสั่งการ ให้ดำเนินโครงการ หรือกระทำการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชน

⁹⁵ www.pub-law.net

ท้องถิ่นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ....

4.1 ประเภทของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มี 2 ประเภท คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการ

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการมี 2 กรณี คือ

ก) หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินการโครงการของรัฐ หรือกิจกรรมนั้น ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับบุคคลหรือท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และแสดงเหตุผล เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบ ให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการหรือกิจกรรม ซึ่งมีวิธีการดังต่อไปนี้⁹⁶

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

หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องเผยแพร่ข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนดังต่อไปนี้⁹⁷

1. สาระสำคัญของการดำเนินการ

⁹⁶ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 17

⁹⁷ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 16

2. สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ
3. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ
4. ผลกระทบของการดำเนินการทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย
5. บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบทั้งผลดีและผลเสีย
6. รายละเอียดอื่นใดที่จะเพียงพอให้เข้าใจลักษณะการดำเนินการ

ประเภทโครงการ หรือกิจกรรม ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
2. กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
3. กรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ประกาศให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ให้ทราบว่า จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และแจ้งให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นทราบ⁹⁸

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁹⁹

เมื่อการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นลง หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และหน่วยงานของรัฐต้องนำผลของการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา

ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า จำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมต่อไป โดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือได้ทำความเข้าใจกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจนเห็นชอบโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศแสดงความจำเป็น และเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นและระบุ วัน เวลา สถานที่ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิแสดงความคิดเห็น คัดค้านการดำเนินการโครงการ หรือกิจกรรม ภายในกำหนดเวลาที่ไม่น้อยกว่า 15 วัน ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ไม่มีการยื่นคัดค้าน ให้ถือว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว

⁹⁸ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 18

⁹⁹ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 20

ข) ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ เข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพิจารณาสั่งให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และประกาศแสดงความจำเป็นต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรม และประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

การที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁰⁰

1. ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลในท้องที่ที่จะดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม แต่งตั้งคณะผู้รับฟังความคิดเห็นจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้หน่วยงานของรัฐแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทราบ

2. ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น พิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสภาพของโครงการหรือกิจกรรม หรือลักษณะของการคัดค้าน จากข้อมูลของโครงการและรายละเอียดคำคัดค้าน

3. ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น ประกาศวิธีการขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น กำหนดประเด็นปัญหาที่จะรับฟังความคิดเห็น กำหนดตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอข้อคิดเห็น รวมถึงข้อมูลที่เป็นของโครงการหรือกิจกรรม

4. ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ส่งให้แก่คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐ และประชาชนสามารถตรวจสอบได้

2.2 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หน่วยงานของรัฐก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม เมื่อหน่วยงานของรัฐสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นให้นำมาประกอบการพิจารณาความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสม

2.3 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

¹⁰⁰ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 22

ถ้าโครงการ หรือกิจกรรมของรัฐดำเนินการเองให้เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมนั้น ให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาต หรือผู้มีสิทธิดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

2.4 การทบทวนโดยศาล¹⁰¹

ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่ดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

2.2 ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ. ...

1. ความเป็นมาในการจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 มีปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และประชาชนกับประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ และเพื่อเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง คณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้

2. สาระสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ...

2.1 ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... กำหนดผู้ที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

- 1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริมสนับสนุนช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้
- 2) หน่วยงานของรัฐที่ผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ มีหน้าที่ดังนี้
 - เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ

¹⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 25

- ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดวิธีการประกาศรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็น
- กำหนดมาตรการป้องกัน แก้วไข หรือเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม

2.2 ผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

1) หน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็นสองกรณี คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ถ้าโครงการของรัฐมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม กรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

2) ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีดุลยพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

2.3 วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหลายวิธี ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้¹⁰²

1. การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

1.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล

1.2 การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์

โทรสาร ทาง 111 ระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

1.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

1.4 การสนทนากลุ่มย่อย

2. การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

2.1 การประชาพิจารณ์

2.2 การอภิปรายสาธารณะ

2.3 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

2.4 การประชุมเชิงปฏิบัติการ

¹⁰² ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ข้อ

2.5 การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3. วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

2.4 การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ¹⁰³

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

1. เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ

2. สาระสำคัญของโครงการ

3. ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

4. สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

6. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่ดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

7. ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น

2.5 การประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็น¹⁰⁴ หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ

2.6 การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.7 โครงการของรัฐที่ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้¹⁰⁵

1. โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

¹⁰³ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... ข้อ 7

¹⁰⁴ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... ข้อ 11

¹⁰⁵ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

2. โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้
บังคับ ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

DPU

เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
1. วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	(ข้อ 7 และ ข้อ 8) กำหนดให้ใช้วิธีประชาพิจารณ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพียงวิธีเดียว	(ข้อ 9) กำหนดให้ใช้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนวิธีเดียวหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1. การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1.1 การสัมภาษณ์รายบุคคล 1.2 การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด 1.3 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ 1.4 การสนทนากลุ่มย่อย 2. การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้ <ol style="list-style-type: none"> 2.1 การประชาพิจารณ์ 2.2 การอภิปรายสาธารณะ 2.3 การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
		2.4 การประชุมเชิงปฏิบัติการ 2.5 การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย 3. วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด
2. ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	(ข้อ 12)กำหนดให้มี "คณะกรรมการประชาพิจารณ์" แต่งตั้งโดย รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน	(5) กำหนดให้ "หน่วยงานของรัฐ" ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
3. การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน	ไม่มีกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 แต่ปรากฏอยู่ในประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษา ว่าด้วยประชาพิจารณ์ พ.ศ.2540 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์(ข้อ 1) การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น	(ข้อ 5) หน่วยงานของรัฐที่ผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน (ข้อ 7) โดยการเผยแพร่ข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น (ข้อ7) ข้อมูลเกี่ยวกับ โครงการอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ.
		1. เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
		2. สาระสำคัญของโครงการ 3. ผู้ดำเนินการ 4. สถานที่ที่จะดำเนินการ 5. ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ 6. ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ 7. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว 8. ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ.
4. เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างระเบียบ และ ร่างระเบียบ)	(ข้อ 8) รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะ <u>สั่งให้</u> มี หรือ <u>ไม่มี</u> ประชาพิจารณ์ก็ได้	(ข้อ 6) รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะ <u>สั่งให้</u> มี หรือ <u>ไม่มี</u> ประชาพิจารณ์ก็ได้
5. ผู้ที่มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น	(ข้อ 14(2)) ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน	ไม่มีข้อกำหนดให้ต้องลงทะเบียนก่อนจึงจะสามารถแสดงความคิดเห็นได้
6. การประกาศให้ประชาชนทราบ วัน เวลา สถานที่ จัดการรับฟังความคิดเห็น	(ข้อ 14(3)) นับวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งเฉพาะผู้ลงทะเบียนทราบ และ (ข้อ 14(4)) นับวันประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์และเปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้ง วัน เวลา ที่จะประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่จัดให้มีประชาพิจารณ์	(ข้อ 11) หน่วยงานของรัฐต้องปิดประกาศ ณสถานที่ปิดประกาศหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น

ประเด็นเปรียบเทียบ	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน พ.ศ.
7. การจัดทำสรุปและเผยแพร่ ผล การรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน	(ข้อ 16) เสนอรายงานต่อ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีประชาพิจารณ์ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย และ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร จะพิจารณาให้เปิดเผยรายงานให้ ประชาชนทราบหรือไม่ก็ได้	(12) ให้หน่วยงานของรัฐ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วันนับ แต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
8. การนำผลของการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนไปใช้ ประกอบการตัดสินใจดำเนิน โครงการ	(ข้อ 21) ใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการ ตัดสินใจของ รัฐในการดำเนินงานตามโครงการ แต่ไม่ใช่ การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น	(ข้อ 13) แม้ว่าผลสรุปว่า การดำเนินโครงการอาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อประชาชน แต่ยังไม่ให้ดำเนินโครงการได้ถ้ามีความ จำเป็น โดยหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น
9. ข้อยกเว้น ไม่ต้องมีการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชน	ไม่ระบุ	ข้อ (14(1)) โครงการที่รัฐมีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ และข้อ (14(2)) โครงการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้ บังคับ

DRU

บทที่ 4

ปัญหาและอุปสรรคจากการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 ถึงปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ได้ดำเนินการ ภายใต้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สนองเจตนารมณ์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม มาตราที่ 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนการทำประชาพิจารณ์ เป็นปัญหาที่สำคัญ และมีสาเหตุหลายประการดังนี้

1.1 หน่วยงานของรัฐขาดการเชื่อมโยงกระบวนการตัดสินใจและขาดการประสานความร่วมมือในการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น โครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย โครงการ โรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอกและหินกรูด ซึ่งผ่านการพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการจากสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และจากมติคณะรัฐมนตรี แล้วจึงมีการทำประชาพิจารณ์ในภายหลัง

1.2 หน่วยงานของรัฐไม่มีความจริงจัง ไม่ให้ความสำคัญในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ พบว่าบางโครงการของรัฐประชาชนได้เรียกร้องให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่การเรียกร้องนั้นไม่ได้ได้รับความสนใจประชาชนฝ่ายที่คัดค้านโครงการจึงรวมตัวกันประท้วง มีการปิดถนน แล้วจบลงด้วยการสลายการชุมนุม และเป็นผลให้รัฐมนตรีโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ยอมให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงทำให้เห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ไม่ใช่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ที่ 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน

การที่รัฐตัดสินใจดำเนินโครงการไปก่อน แล้วจึงให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในภายหลังก็ไม่ถือเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น เป็นการรับฟังข้อมูลเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ เมื่อตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว การจัดทำประชาพิจารณ์จึงเป็นไปในลักษณะของการชี้แจง การประชาสัมพันธ์ หรือเป็นการสร้างความชอบธรรมของโครงการ โดยมีข้ออ้างว่า ได้จัดทำประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทำให้ประชาชนมองว่าไม่มีประโยชน์ที่จะต้องมาจัดทำประชาพิจารณ์อีกและเชื่อว่าไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เป็นผลทำให้ การจัดทำประชาพิจารณ์ในโครงการใหญ่ๆ ของรัฐหลายโครงการ ถูกประชาชนคัดค้านโดยไม่ยอมเข้า

ร่วมในการทำประชาพิจารณ์ บางกรณีถึงขั้นยกขบวนเข้าขัดขวางการจัดทำประชาพิจารณ์ จนเป็นเหตุให้ต้องมีการยกเลิกการจัดทำประชาพิจารณ์กลางคัน ซึ่งนับว่าไม่เป็นผลดีกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบที่ให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตราที่ 59 ได้รับการคุ้มครองและบังคับให้ ดังนั้นการตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนที่จะจัดทำประชาพิจารณ์มีผลทำให้

1. ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตน ตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรับรองไว้ในมาตราที่ 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2. ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะได้รับข้อมูล ข้อเท็จจริงและคำชี้แจง ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ และผลกระทบต่อตนเอง และ ชุมชน

3. ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ

4. กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีหน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครอง ไม่ให้กระทำการโดยอำเภอใจนั้น ไม่ได้กระทำหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เสียก่อน แล้วนำข้อมูลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ไปประกอบการตัดสินใจ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนให้ฝ่ายปกครองกระทำการ แต่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ นับว่าเป็นสิ่งใหม่ของสังคมไทย ในขณะที่การตัดสินใจดำเนินโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ของหน่วยงานของรัฐที่ได้เกิดขึ้นแล้วทุกโครงการ มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก จึงเกิดการชุมนุมประท้วงคัดค้านการดำเนินการโครงการดังกล่าว ประกอบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชน ที่จะได้รับการชี้แจงให้เหตุผลจากเจ้าของโครงการและให้สิทธิประชาชนแสดงความคิดเห็นโต้แย้งคัดค้านได้ ทำให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ส่วนเจ้าของโครงการก็ต้องการที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ จึงนำเอาวิธีการประชาพิจารณ์ ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มาใช้ ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่มีอยู่ จึงทำให้เกิดปัญหาการตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนที่จะทำประชาพิจารณ์อันเป็นการขัดต่อหลักการสำคัญของการจัดทำประชาพิจารณ์ ที่จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ เพราะว่าโดยหลักการแล้วเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ

ถ้าพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 พบว่า การที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นได้นั้น ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในที่นี้คือ รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และตามร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... ก็มีบทบัญญัติทำนองนี้อยู่เหมือนกัน ซึ่งน่าจะเป็นปัญหา ถ้ายังคงให้อยู่ในอำนาจดุลพินิจของบุคคลใด

บุคคลหนึ่ง ซึ่งต่างกับของต่างประเทศ เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส จะกำหนดไว้ชัดเจนว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐจะเวนคืนที่ดินหรือสั่งหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน และในกรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินการใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ก็จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศอังกฤษก็จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับว่า ให้รัฐมนตรี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การวางผังเมืองกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน ในกรณีที่ กำหนดพื้นที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เช่น ให้อนุญาตให้สร้างอาคารสูงในเขตพื้นที่สีเขียว

2. ปัญหาที่เกิดจากสถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีสถานะเป็นเพียง ระเบียบภายในของฝ่ายบริหารที่มีหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ขอความร่วมมือให้นำไปปฏิบัติ เป็นกฎหมายลำดับรอง หรือ อนุบัญญัติ ซึ่งไม่มีค่าบังคับ หรือ บทกำหนดโทษ เหมือนพระราชบัญญัติจึงทำให้ การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไม่มีการนำมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้โดยตามหลักการแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีได้ง่ายโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ตามรายงานข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์คมชัดลึก ลงวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2547 หน้า 3 หัวข้อข่าว “ครป. อัครรัฐถอยหลังลงคลอง ชี้เลิกประชาพิจารณ์ ขัดรัฐธรรมนูญ” มีรายละเอียดดังนี้ “คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย เรื่องการรับฟังความคิดเห็น เกี่ยวกับโครงการ หรือ กิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน พ.ศ...ที่มุ่งปรับเปลี่ยนหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมมาเป็นการยกเว้น โครงการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการเร่งด่วน เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐและ ผลประโยชน์ของประเทศ หรือ สาธารณะที่จำเป็นต้องดำเนินการทันทีโดยไม่ต้องทำประชาพิจารณ์โดยให้เหตุผลว่า ต้องการลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายที่สนับสนุน และฝ่ายที่คัดค้านโครงการ”

ข้อความข้างต้นทำให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีแนวคิด ที่จะแก้ไขปัญหา การจัดทำประชาพิจารณ์โดยวิธี ไม่ต้องทำประชาพิจารณ์ โดยสามารถอ้างเอาข้อยกเว้นที่ครอบคลุมกว้างมาก เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหาร โดยไม่คำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองสิทธิของประชาชน ซึ่ง การจัดทำประชาพิจารณ์ ถือว่าเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินโครงการ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ได้รับ ข้อมูล คำชี้แจง และ แสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ซึ่ง รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 59 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้แล้ว และเป็นหน้าที่ของรัฐ จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาพิจารณ์นับว่าเป็นกระบวนการ การมีส่วนร่วมของประชาชนรูปแบบหนึ่ง ที่ถือว่ามีประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย ซึ่งในประเทศต่างๆ ที่เจริญแล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน แคนาดา และออสเตรเลีย ล้วนแต่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่ประเทศไทยเรียกว่า ประชาพิจารณ์ เมื่อกระบวนการประชาพิจารณ์มีปัญหา หรืออุปสรรค อย่างเช่นประเทศอังกฤษ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า Committee on Tribunals and Inquiries หรือเรียกอีกชื่อว่า Frank Committee เพื่อทำหน้าที่ศึกษาเกี่ยวกับ ระบบคณะกรรมการพิจารณา ข้อพิพาททั้งหลาย และระบบวิธีพิจารณาความในการปกครอง ซึ่งรวมถึง การไต่สวนทั่วไป โดย Frank Committee แนะนำว่า การไต่สวนทั่วไป ให้ยึดหลัก 3 ประการ คือ การไต่สวนต้องเป็นที่เปิดเผย มีความยุติธรรม และปราศจากความลำเอียง ส่วนของประเทศไทย เมื่อพบว่าการจัดทำประชาพิจารณ์มีปัญหา และอุปสรรค กลับมีแนวคิดที่จะไม่ให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยมีระเบียบข้อบังคับที่เปิดช่องว่างให้สามารถอ้างข้อยกเว้นในการดำเนินงาน ซึ่งก็เท่ากับว่าโครงการของรัฐทุกโครงการ ฝ่ายบริหารสามารถใช้มติคณะรัฐมนตรีมาอ้างเพื่อจะไม่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ได้

ผลของสถานการณ์ทางกฎหมาย จากการที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศอังกฤษ ส่วนใหญ่จะกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ เช่น The Highways Act 1595 การตัดสินใจของรัฐมนตรี ในการสร้างทางหลวง ทางรถยนต์ต่างๆ การกำหนดจุดเชื่อมหรือจุดตัดระหว่างทางหลวงกับทางรถยนต์สายต่างๆภายใน การออกข้อกำหนดพิเศษในทางรถยนต์บางสาย การเสนอโครงการสร้างถนนบางส่วนเป็นสะพานหรือผ่านอุโมงค์ หรือลอดใต้ท้องทะเล การตรากฎระเบียบต่างๆ เพื่อรองรับโครงการพิเศษอันเกี่ยวกับการคมนาคมทางรถยนต์ ส่วนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศฝรั่งเศส กำหนดอยู่ในประมวลกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะกับประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ส่วนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางปกครอง ถ้าหน่วยงานของรัฐฝ่าฝืน ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่าหน่วยงานของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระกีดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ จะมีผลทางกฎหมาย ซึ่งทำให้ฝ่ายที่เสียหาย สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งตามกฎหมายของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ถ้ามีการจัดทำการรับฟังความคิดเห็นภายหลังจากที่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจดำเนิน

โครงการแล้ว ถือว่าไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ การกระทำดังกล่าว เกินขอบอำนาจ ศาลอาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ โดยการกระทำของหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นโมฆะ ผู้เสียหายจะต้องใช้สิทธิทางศาล ให้พิพากษาการกระทำนั้นเป็นโมฆะ โดยประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันที่ถือว่าการกระทำดังกล่าว เกินขอบอำนาจ ให้ถือเป็นโมฆะ ส่วนในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ หรือกระบวนการพิจารณาที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการตัดสินใจของตน ย่อมอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาล อำนาจศาลในการทบทวนการกระทำทางปกครองมีกำหนดไว้ในกฎหมาย วิธีพิจารณาทางปกครอง มาตรา 706(2)(d) บัญญัติว่า ศาลอาจวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นโครงการโรงงานไฟฟ้าพลังถ่านหิน บ้านบ่อนอก บ้านหินกรูด โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย- มาเลเซีย ซึ่งได้มีการตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว จึงมาจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่สถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย มีผลทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ และได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ ไม่มีโอกาสใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้มาทบทวนการกระทำดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

3. ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

ตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษา ว่าด้วยการประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 1 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำข้อมูลเบื้องต้น ส่งให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อใช้ประกอบการทำประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ทุกโครงการที่ได้ศึกษา พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารทั้งสิ้น เช่น กรณีชุมชนบ้านครัว มีการบอกกล่าวล่วงหน้าทางโทรศัพท์ เพียง 40 ชั่วโมง ในการเตรียมตัวที่จะไปร่วมทำประชาพิจารณ์ รวมถึงเอกสารที่จำเป็นประกอบการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ได้รับไม่เพียงพอ แม้ว่าจะร้องขอให้ส่งก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ จนกระทั่งทำประชาพิจารณ์เสร็จแล้ว ก็ยังไม่ได้รับข้อมูล

จากปัญหาข้างต้น ทำให้มีข้อกำหนดในร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... มาตรา 16 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อเท็จจริงและเผยแพร่ข้อเท็จจริงให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบและตรวจสอบได้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การเพิ่มหลักเกณฑ์ข้างต้นน่าจะสามารถแก้ปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนได้

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ ประชาชนก็ยังเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่แท้จริงได้ยาก แม้ว่าประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 รวมระยะเวลา 8 ปีแล้วก็ตาม

ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสาร ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ประชาชนในต่างประเทศให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนจะได้นำไปศึกษา ในประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจัดทำเอกสารเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งเป็นเอกสารที่ชี้แจงรายละเอียดของโครงการ เพื่อให้เห็นขอบเขตของโครงการ และบอกถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ผลกระทบของโครงการ และรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ประชาชนมาตรวจดูเอกสารเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

กระบวนการรับฟังความคิดเห็น จะเริ่มขึ้นภายหลังที่มีการจัดทำเอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ถ้าเอกสารที่ใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประชาชนสามารถฟ้องศาลปกครองได้ โดยอ้างถึงเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งนี้เกิดจากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่ครบขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้การออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย (เอกสารตามที่กฎหมายกำหนด)

ส่วนประเทศอังกฤษ เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ มีการเตรียมตัวอย่างเพียงพอในการแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆมาสนับสนุนข้อคัดค้านของตน และหักล้างโครงการของฝ่ายปกครอง (ได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างรอบด้าน) ตามหลักความยุติธรรม

การทบทวนโดยศาล ศาลอาจเพิกถอนการกระทำ เพราะการกระทำนั้นเกินขอบอำนาจ ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การกระทำที่เกินขอบอำนาจทางกฎหมาย วิธีสบัญญัติ การที่ฝ่ายปกครอง ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ มีผลให้การกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เพราะกฎหมายกำหนดขั้นตอนเอาไว้เพื่อคุ้มครองประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิ

2. การกระทำที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามระเบียบ ศาลจะนำหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติมาปรับใช้ตามแต่สถานการณ์

3. ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้มีอำนาจ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยคณะกรรมการดังกล่าวต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ เนื่องจาก รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการจากการเสนอชื่อโดยส่วนราชการ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว หรือแม้ว่าจะมีการคัดค้านว่าคณะกรรมการบางคน ไม่เหมาะสม เนื่องจากทำงานในหน่วยงานที่ผลักดันโครงการ หรือเคยแสดงความคิดเห็นสนับสนุนโครงการผ่านหนังสือพิมพ์ หรือมีตำแหน่งที่มีส่วนได้เสียกับโครงการ ก็ไม่มีการทบทวน หรือแก้ไขการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ทำให้ในหลายโครงการ ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ปล่อยให้ตัวแทนของหน่วยงานราชการ เจ้าของโครงการ ใช้เวลาในการชี้แจงข้อมูลพื้นฐานมาก

เกินไป ทั้งๆที่ข้อมูลก็มีอยู่ในเอกสารที่แจกแล้ว และประธานกรรมการประชาพิจารณ์ไม่เปิดโอกาสให้กรรมการและผู้เข้าร่วมทำประชาพิจารณ์ซักถามในประเด็นที่ต้องการการชี้แจงข้อเท็จจริง

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ ได้กำหนดขั้นตอนของการแต่งตั้งผู้ดำเนิน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังนี้

5. มาตรา 5 กำหนดให้นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น

6. มาตรา 14 หน่วยงานของรัฐหรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ร้องขอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น ให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ

7. เมื่อหน่วยงานของรัฐประกาศให้สมควรดำเนินโครงการ หลังจากมีการรับฟังความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ แต่มีประชาชนผู้ได้รับผลกระทบคัดค้าน มาตรา 22 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

8. มาตรา 22 (1) ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ จากบัญชีรายชื่อตามมาตรา 13 (จัดให้มีขึ้นโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น) เป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็นและให้เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเป็นทางการ

จากขั้นตอนการทำงานข้างต้นจะเห็นว่า ผู้ดำเนินการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถูกกำหนดรายชื่อโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งคณะกรรมการนี้ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ดังนั้น สรุปได้ว่าผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการของนายกรัฐมนตรี เป็นการเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายให้จัดทำโครงการของรัฐ

วิธีการแก้ไขความไม่เข้าใจของผู้ดำเนินการการรับฟังความคิดเห็น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรนำระบบการสรรหาบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น โดยยึดถือเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ คือ หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง และวิธีการแต่งตั้ง เนื่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่ได้มาโดยการแต่งตั้งซึ่งขณะนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากพฤติกรรมที่ผ่านมาของบุคคลดังกล่าวทำให้ประชาชนไม่ไว้วางใจ จะเห็นได้จากการที่ประชาชนไม่ยอมเข้าร่วมการดำเนินการประชาพิจารณ์ จนถึงขั้นเข้าขัดขวางการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อสร้างความมั่นใจและให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน จึงสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มา

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการจัดทำกฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ศึกษา การรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน มีวัตถุประสงค์ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน ที่เหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นของต่างประเทศ หรือประเทศไทย แตกต่างกันที่ รูปแบบ วิธีการ เทคนิค ที่นำมาใช้ และกิจกรรมที่ต้องรับฟังความคิดเห็น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทย ได้มีกำหนดไว้ ในกฎหมายเป็นครั้งแรกคือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 โดยเปิดโอกาสให้ประชาชน คัดค้านการกำหนด มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ต่อมาคือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2517 โดยให้สอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกราย ในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 โดยมีการจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่จะมีการวางและการจัดผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ และการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน ที่เรียกว่า การ ใต้สวนสวนสาธารณะ โดยมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2535 เสนอให้รัฐบาลชุดใหม่พิจารณาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้รอบด้าน โดยมีนักวิชาการ วิศวกร และฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์พ.ศ. 2539

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีหลักการดังนี้

1. ประชาพิจารณ์ต้องทำก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ
2. ประชาพิจารณ์ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์จากบุคคลที่เป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการที่ทำประชาพิจารณ์
3. ประชาพิจารณ์ต้องทำโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ
4. ผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ

เมื่อนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี ประชาพิจารณ์มาใช้ ปรากฏว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ มิได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ก่อให้เกิดปัญหา ในทาง
ข้อกฎหมายดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนการทำประชาพิจารณ์
2. ปัญหาที่เกิดจากสถานะของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง
ความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
3. ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ถูกต้อง
และครบถ้วนเพียงพอ
4. ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความเป็น
กลางของคณะกรรมการ

ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากกระบวนการ รับฟังความคิดเห็น ของประชาชน เป็นการเปิดโอกาส ให้
ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการของรัฐ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดย
ให้ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล ที่เกี่ยวกับโครงการของรัฐ และได้รับทราบเหตุผลของ
การดำเนินโครงการของรัฐ รวมทั้งแสดงความคิดเห็นโต้แย้งคัดค้านโครงการของรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็น
ว่า จะให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการภายใต้
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.
2539 ซึ่งพบว่ามีปัญหา ในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในเรื่อง
สถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชา
พิจารณ์ พ.ศ. 253 ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐไม่ครบถ้วนเพียงพอ
ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความไม่เป็นกลาง รวมทั้งการมีส่วน ได้เสีย
ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ การตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐก่อนจัดทำประชาพิจารณ์
ซึ่งถ้าปล่อยให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหารเพียง
ฝ่ายเดียวจะทำให้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในการดำเนินโครงการของรัฐ รวมทั้ง
ปัญหา ที่เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธี
ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ไม่ได้รับการแก้ไข จึงต้องทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนเป็นกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

เมื่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นกฎหมายโดยตรา เป็น
พระราชบัญญัติแล้ว จะมีผลบังคับ ให้ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
และประชาชน จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็น
หลักประกันให้แก่ประชาชนว่ารัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามกรอบที่
กฎหมายกำหนดไว้ ถ้าหากว่าไม่ยอมปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่า
เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนที่เสียหายอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

ส่วนปัญหาที่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ และมีประชาชน ที่อาจได้รับผลกระทบ จากการดำเนินการของรัฐ ทำการคัดค้าน มีการชุมนุมประท้วงเรียก ร้องให้ หน่วยงานของรัฐ เริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่ขั้นตอนริเริ่มโครงการ โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น โครงการโรงงานไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน บ้านบ่อนอก บ้านหินกรูด ตามหลักการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องกระทำก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็น มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเอาข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐ เมื่อได้มีการตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้วก็ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมารับฟังความคิดเห็น และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการไม่ยอมเข้าร่วม และขัดขวาง กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรจะนำวิธีอื่นมาจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ควรนำเอากระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ในกรณีนี้ เพราะการรับฟังความคิดเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ มีข้อจำกัด มีรูปแบบที่เป็นพิธีการ มีลักษณะของการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายประชาชนที่คัดค้านโครงการกับ หน่วยงานของรัฐและประชาชนที่สนับสนุนโครงการ และสถานที่ที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่อาจรองรับคนจำนวนมากได้ เช่น โครงการท่อส่งก๊าซ และโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่มีผู้มาลงทะเบียนเข้าร่วมประชาพิจารณ์จำนวนมาก ซึ่งเสี่ยงต่อการกระทบกระทั่งของทั้งสองฝ่ายและยากต่อการรักษาความสงบเรียบร้อย

ปัญหาในเรื่อง การให้ข้อมูลข่าวสาร ที่เกี่ยวข้องกับ โครงการของรัฐ ก่อนการประชาพิจารณ์ ไม่ครบถ้วนเพียงพอ ผู้ศึกษาเห็นว่า ในเรื่องข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ จะต้องจัดทำข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลให้แก่ประชาชน ให้ครบถ้วนเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ ในข้อมูล ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ ให้เท่าเทียมกับ นักวิชาการ ตัวแทนของหน่วยงานของรัฐ เพียงพอที่จะแสดงความคิดเห็นและโต้แย้งคัดค้านโครงการของรัฐ

การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น ตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษา ว่าด้วยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2540 เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ การจัดทำข้อเท็จจริงตามร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐ ต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ตามร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... ยังขาดความชัดเจน ในเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จึงต้องกำหนดให้ รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นข้อมูลข่าวสารที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำ และเผยแพร่ แก่ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ ในกรณีที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการ ก็จะต้องกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ จัดทำคำชี้แจงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการของรัฐ

ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความเป็นกลางรวมถึงการมีส่วนได้เสียของ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนที่ผ่านมาประชาชนฝ่ายที่คัดค้านโครงการของรัฐ เรียกร้องขอมีส่วนร่วม ในการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากประชาชนฝ่ายที่คัดค้านโครงการ เห็นว่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีส่วนได้เสียกับโครงการ ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เอนเอียงเข้าข้างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ทำให้ประชาชนฝ่ายที่คัดค้านโครงการ ไม่ไว้วางใจ ไม่เชื่อถือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นอีกสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้ประชาชนฝ่ายที่คัดค้านโครงการ ไม่ยอมเข้าร่วม และขัดขวาง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์

ส่วนบุคคล ที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... ผู้ศึกษาเห็นว่ายังมีการยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหาร หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ ซึ่งประชาชนไม่เชื่อถือ และไม่ไว้วางใจ ที่จะให้ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการ รับฟังความคิดเห็น เนื่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แต่งตั้งเป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็น

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรจะเปลี่ยนแปลง ที่มาของคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ และ คณะกรรมการประชาพิจารณ์เสียใหม่ โดยนาระบบการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยยึดถือเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระ คือ หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวน และองค์ ประกอบของคณะกรรมการสรรหา คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง และวิธีการการแต่งตั้ง

ถ้าร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... ประกาศใช้บังคับจะมีผลทำให้ ต้องยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เนื่องจากร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.... กำหนดให้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำ หน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ เป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งผู้ศึกษาไม่เห็นด้วย ที่จะให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมาการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งมีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นคนกลางทำหน้าที่จัดทำประชาพิจารณ์ ปรากฏว่าประชาชน ไม่เชื่อถือ และไม่ไว้วางใจ จึงมีความเห็นว่าควรจะให้มีความเห็นว่าจะให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนดังกล่าวข้างต้น และควรนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือตามแบบของประเทศฝรั่งเศสมาใช้

แม้ว่าร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนอยู่หลายประการ และยังไม่เป็นหลักประกันที่เพียงพอว่าหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติตามที่ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ เพราะว่ายังไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย เหมือนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต จากการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศ มีกิจกรรมอีกหลายประการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เช่น ในประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการที่จะมีการออกกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544
- บรรเจิด สิงคนดี. **พระราชบัญญัติประชานิยาม ทัศนศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545
- ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง . กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544
- ถวิล นุรีกุล และคณะ. **แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2544
- บทสรุปสำหรับผู้บริหารแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :สถาบันพระปกเกล้า, 2545
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 2**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน , 2547
- โกคิน พลกุล. **การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชานิยาม : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง** กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538

วารสาร

- จามร โสมานันท์ . “การปริกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎข้อบังคับ” วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรกฎาคม 2546
- ณรงค์เดช สุรโฆษิต. “การปริกษาหารือประชาชนในระบบกฎหมายอังกฤษ” วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ธันวาคม 2547
- วิญญู เครื่องงาม. “การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ” สลค. สาร ตุลาคม 2546
- สุริยัน สุวรรณราช. “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม : การรับฟังความคิดเห็น” สุทธิปริทัศน์. มกราคม-เมษายน 2545
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในทางปกครอง” วารสารวิชาการศาลปกครอง. ฉบับที่ 1. มกราคม- เมษายน 2547
- วารสารที่ดิน. ปีที่ 21, ฉบับที่ 1. มกราคม – กุมภาพันธ์ 2518
- วารสารที่ดิน. ปีที่ 21, ฉบับที่ 4. กรกฎาคม – สิงหาคม 2518
- วารสารที่ดิน. ปีที่ 22, ฉบับที่ 5. กันยายน-ตุลาคม 2519
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย. “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 21 ตอน 3. 2548

เอกสารอื่นๆ

- ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ “เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540” โดย ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว และคณะสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2546
- จรัส ดิษฐาอภิชัย ไพโรจน์ กมลเพชร และชลัท ประเทืองรัตนา . รายงานการวิจัย “แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย” เสนอต่อมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการ พัฒนาประเทศไทย (TDRI). กรุงเทพมหานคร. 2544
- ปัญญา อุดชาชน . รายงานการวิจัย “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยแคนาดา” เสนอต่อโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน . สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา , 2545
- ศิริพร เอี่ยมธงชัย . รายงานการศึกษา “ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา” เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร

วิทยานิพนธ์

สุมาลี อึ้งตระกูลไทย . “กระบวนการรับฟังทางมหาชน” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2533

เว็บไซต์

www.tisi.go.th/act/tipbe11.html

[www.kpi.ac.th/kpiuser/publicipation result.type.asp? chk](http://www.kpi.ac.th/kpiuser/publicipation%20result.type.asp?chk)

www/pub-law.net

[www.tisi.go.th /thai/history.html](http://www.tisi.go.th/thai/history.html)

www.tisi.go.th /standard/cat-thai.html

ภาคผนวก

(อยู่ในขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เหตุผล

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการเป็นหลักการที่สำคัญ ประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันจะทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ได้ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และโดยที่มาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผลตลอดจนแสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตหรือสั่งการให้ดำเนิน โครงการหรือการกระทำที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

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 ผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอนุญาต หรือสั่งการให้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วยรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะรัฐมนตรี เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสิบคน เป็นกรรมการ ให้เลขานุการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ

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

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ ทั้งนี้ ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

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

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา ๕ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ 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) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อการพัฒนาการให้ข้อเท็จจริงแก่ประชาชนและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๘) ดำเนินการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงอธิบาย แนะนำ ให้ความเห็น หรือให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสาขาหรือ
คณะกรรมการพื้นที่ เพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการตามที่ได้รับมอบหมายก็ได้
ให้นำมาตรา ๕ มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ เพื่อประโยชน์ในการจัดการรับฟังความคิดเห็น ให้คณะกรรมการจัดให้มี
บัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็น

การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่
กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๒
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

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

การดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่มีกฎหมายอื่นบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น โดยต้องหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่จะมีผลกระทบตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือสังคมส่วนรวม และมีมาตรการเพื่อป้องกันหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบที่เหมาะสมแล้ว

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่ว่าบังคับแก่โครงการหรือกิจกรรมใดที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการเป็นกรณีเร่งด่วน เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์ของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที

มาตรา ๑๕ การอนุญาตหรือการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ได้แก่กรณีดังต่อไปนี้

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

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ เห็นสมควรจัดให้มีการปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบในโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเหนือจากที่กำหนดในวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ถ้าประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าควรพิจารณาอนุญาตหรือการจะดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมใดของหน่วยงานของรัฐมีผลกระทบตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งทำให้ชุมชนของตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อาจเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการการเข้าชื่อร้องขอให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๖ โครงการหรือกิจกรรมใดที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ เพื่อเผยแพร่หรือให้ประชาชนตรวจสอบได้

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

(๕) บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบตาม (๔)
 (๖) รายละเอียดอื่นใดที่จะเพียงพอให้เข้าใจลักษณะการดำเนินการ
 ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดแนวทางการดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงและการเผยแพร่ตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้

มาตรา ๑๗ ในการจัดรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการให้เหมาะสมกับลักษณะโครงการหรือกิจกรรม โดยคำนึงถึงการสร้างความเข้าใจและการรับรู้ความต้องการของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง ตามวิธีการดังต่อไปนี้

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

หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๘ เมื่อหน่วยงานของรัฐแห่งใดเริ่มจะพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมใดและเป็นโครงการหรือกิจกรรมตามมาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นพิจารณากำหนดวิธีการรับ

ฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๗ เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและรับฟังความคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบ

ให้หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่ง ประกาศให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้ทราบ การจัดทำมีการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องจัดทำมีการประกาศในบริเวณที่จะอนุญาต หรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น ในประกาศดังกล่าวต้องมีข้อความแจ้งให้ทราบวิธีการรับ ฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ในการนี้ คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางเพื่อเป็นมาตรฐาน ในการจัดทำมีการประกาศเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติก็ได้

เมื่อหน่วยงานของรัฐจัดทำมีการประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้แจ้งต่อคณะกรรมการ เพื่อทราบ

ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็น แต่อาจร้องขอให้ คณะกรรมการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยดำเนินการได้

มาตรา ๑๘ เมื่อได้จัดทำมีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๗ เสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตาม หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๐ หน่วยงานของรัฐต้องนำผลการแสดงความคิดเห็นที่ดำเนินการ ตามมาตรา ๑๘ มาประกอบการพิจารณา ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า จำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการหรือ กิจกรรมนั้นต่อไปโดยมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น แล้ว หรือได้ทำความเข้าใจกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจนเห็นชอบโครงการหรือกิจกรรมแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐประกาศแสดงความจำเป็นและเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินการ โครงการหรือ กิจกรรมนั้น

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องระบุวันเวลาและสถานที่ เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบมีสิทธิแสดงความเห็นคัดค้านการดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น ได้ภายในเวลาที่ เหมาะสมซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไม่มีการยื่นคัดค้านให้ถือว่า โครงการหรือกิจกรรมนั้นได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว

คำคัดค้านต้องแสดงประเด็นปัญหาให้เข้าใจได้ว่าไม่เห็นด้วยหรือมีความเห็นแตกต่าง ในประเด็นใดที่เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่มีการยื่นคัดค้านตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ

มาตรา ๒๒ การจัดทำมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลในท้องที่ที่จะดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมนั้น เพื่อแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญจากบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๑๓ เป็นคณะผู้รับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบด้วย

(๒) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นรวบรวมข้อมูลของ โครงการหรือกิจกรรม และรายละเอียดคำคัดค้าน เพื่อนำมาพิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสภาพของโครงการหรือกิจกรรม หรือลักษณะของการคัดค้าน ซึ่งต้องเป็นวิธีการตามที่กำหนดในมาตรา ๑๓

(๓) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น โดยต้องแสดงข้อมูลที่จำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม ประเด็นปัญหาที่จะมีการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดตัวแทนกลุ่มบุคคลผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอข้อคิดเห็น การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประชาชน และขั้นตอนการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(๔) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้น ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็นจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจัดส่งให้หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการ และประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถตรวจสอบได้

ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดรายละเอียดวิธีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการตามวรรคหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้เกี่ยวข้องได้

มาตรา ๒๓ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการจากคณะผู้รับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐนำมาพิจารณาประกอบกับความจำเป็นของโครงการหรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะ และทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น

มาตรา ๒๔ บรรดาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาตหรือผู้มีสิทธิดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่นำมารับฟังความคิดเห็น แต่ถ้าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐดำเนินการเองให้เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการหรือกิจกรรมนั้น

ค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่งให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของคณะผู้รับฟังความคิดเห็นตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนดด้วย

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงตามมาตรา ๑๖ หรือไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๒๑ ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิ

ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อมีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของพระราชบัญญัตินี้ได้

DPU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

DRU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายคุณลาภณ์ อางสมบูรณ์
วัน เดือน ปีเกิด	19 พฤษภาคม 2505
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิตมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2527 เนติบัณฑิตไทยจากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 39 พ.ศ. 2529

DPU