



ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

: กรณีศึกษาเขื่อนแม่วังก่

PROBLEMS AND MODEL OF THE PROCESS OF PUBLIC HEARING:

A CASE STUDY OF MAEWONG DAM

โดย

สิริกร ล้มสุวรรณ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2558



**PROBLEMS AND MODEL OF THE PROCESS OF PUBLIC HEARING:
A CASE STUDY OF MAEWONG DAM**

BY

SIRIKORN LIMSUWAN

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
FACULTY OF LAW**

**GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2015**



วิทยานิพนธ์เรื่อง

ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์:
กรณีศึกษาเขื่อนแม่วังก่

โดย

สิริกร ลิ่มสุวรรณ

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2558

ศ.ดร.สมปอง สุจริตกุล
ประธานกรรมการสอบ

พ.ต.ท.ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง
กรรมการ

ศ.(พิเศษ) จรรย์ ภักดิชนากุล
กรรมการ

ดร.สุรพล ศรีวิทยา
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

30 พฤษภาคม 2559



Thesis entitled

**PROBLEMS AND MODEL OF THE PROCESS OF PUBLIC HEARING
A CASE STUDY OF MAEWONG DAM**

by

SIRIKORN LIMSUWAN

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Master of Laws

Rangsit University

Academic Year 2015

Prof. Sompong Sucharitkul,
D.Phil. and D.C.L.

Examination Committee Chairperson

Pol.Lt.Col. Sutee Iamcharoenying, S.J.D.
Member

Prof. Jaran Pukditanakul
Member

Suraphol Srivittaya,
Docteur d'Etat en Droit.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

May 30, 2016

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ จรรย์ ภัคดีธนากุล กรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ และพันตำรวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง กรรมการที่ให้ความกรุณาตลอดเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร. สุรพล ศรีวิทยา กรรมการและที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้คอยแนะนำ แก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ และชี้แนะให้คำปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านที่กรุณาใช้เวลาในการสัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ รวมไปถึงที่จากมูลนิธิสืบนาคะเสถียร ซึ่งกรุณาอนุเคราะห์ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน และเพื่อนๆ พี่ๆ นักศึกษาปริญญาโทคณะนิติศาสตร์ รุ่นที่ 3 มหาวิทยาลัยรังสิต ในมิตรภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำดีอย่างมากมายหลายประการ

ท้ายที่สุดขอขอบคุณครอบครัว อันเป็นที่รักทุกคน ที่เป็นทั้งแรงบันดาลใจ และให้กำลังใจ โดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนร่วมรุ่น 3 ที่ได้เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนที่ดีเสมอมา

สิริกร ลิมสุวรรณ

ผู้วิจัย

5407275 : สาขาวิชาเอก: นิติศาสตร์; น.ม.

คำสำคัญ : ปัญหาและรูปแบบ, การประชาพิจารณ์, เขื่อนแม่วังก่

สิริกร ลิ้มสุวรรณ: ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
 ประชาพิจารณ์: กรณีศึกษาเขื่อนแม่วังก่ (PROBLEMS AND MODEL OF THE PROCESS OF
 PUBLIC HEARING : A CASE STUDY OF MAEWONG DAM) อาจารย์ที่ปรึกษา: ดร.สุรพล
 ศรีวิทยา, 102 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 ตามมาตรา ๕๖, ๕๗, ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๑, ๖๒ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการศึกษาและเปรียบเทียบระเบียบ กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
 พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคและมีการนำตัวอย่างและจุด
 ดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศเข้ามาช่วยเสริม เพื่อเสนอ
 แนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับประเทศไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติออกมารองรับมาตรา ๕๖, ๕๗,
 ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๑, ๖๒ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และ
 เสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่
 การริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลพื้นฐาน
 ของโครงการ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
 การประกาศสรุปผลรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการประกาศการตัดสินใจ
 ของผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการ และการให้เหตุผลประกอบในการตัดสินใจมาใช้ในการรับฟัง
 ความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยต่อไป

ลายมือชื่อนักศึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....



5407275 : MAJOR: LAW; LL.M.

**KEYWORDS : PROBLEMS AND MODEL, PUBLIC HEARING, MAEWONG DAM
SIRIKORN LIMSUWAN: PROBLEMS AND MODEL OF THE PROCESS OF
PUBLIC HEARING : A CASE STUDY OF MAEWONG DAM). THESIS ADVISOR: DR.
SURAPHOL SRIVITHAYA, Ph.D., 102 p.**

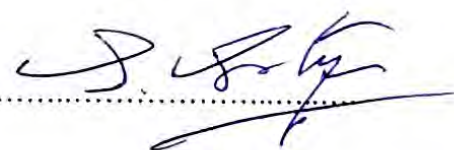
This thesis to study the rules and procedures for the public hearings under section 56,57,58,59,60,61,66 and 67 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 by studying and comparing Legislation and draft of legislation relating to listening to public opinion with the Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion B.E. 2548, currently used. The study of the barriers, showing case study and the good points of the process of listening to public opinion from abroad will offer a proper guidance to get the opinions of people in Thailand.

Therefore, the author suggests adopting the Act to support section 56,57,58,59,60,61,66 and 67 of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550 and proposing to establish rules and procedures for the management of the public hearing. Since the initiative process to call for a public hearing, promoting the basic information of the project, the committee sets relating to listening to public opinion and the announcement of the summary of the public hearing. Also it should announce the decision of the authorities in implementing the project with the reasons of decision making to use as guidance to get the opinions of people in Thailand.

Student's Signature



Thesis Advisor's Signature



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	7
1.6 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ	9
2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	11
2.3 หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์	16
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	32
2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	34

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ	40
3.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา	40
3.1.1 การรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ	41
3.1.2 การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม	42
3.1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น	43
3.1.4 วิธีการรับฟังความคิดเห็น	43
3.1.5 การดำเนินการหลังจากสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง	45
3.1.6 ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	45
3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในประเทศอังกฤษ	50
3.2.1 ประชาพิจารณ์	51
3.2.2 กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์	52
3.2.3 การปรึกษาหารือ	53
3.2.4 คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง	56
3.2.5 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคล หรือเฉพาะกรณี	56
3.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในประเทศแคนาดา	57
3.3.1 การทำประชาพิจารณ์ แบ่งเป็น 2 ประเภท	57
3.3.2 กระบวนการทำประชาพิจารณ์	57
3.3.3 วิธีการทำประชาพิจารณ์	58
3.3.4 การจัดทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์	59
3.3.5 การปฏิบัติตามรายงานผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์	59
3.3.6 งบประมาณสำหรับการทำประชาพิจารณ์	59

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีประชาพิจารณ์ ในประเทศฝรั่งเศส	60
3.4.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนิน โครงการ เวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ – ทรัพย์สินอื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ ประโยชน์สาธารณะเกิดจากการตรารัฐกฤษฎีกา	60
3.4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนิน โครงการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม	62
3.5 ญี่ปุ่นกับการต่อสู้มลพิษสิ่งแวดล้อม	64
3.5.1 มาตรการป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น	64
3.5.2 การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มจากบริษัทเอกชนด้วย	66
3.5.3 กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน ประเทศญี่ปุ่น	67
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ปัญหาและรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์กรณีเขื่อนแม่วังก	68
4.1 ความสำคัญของป่าแม่วังกต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ	69
4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548	71
4.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์	71
4.2.2 ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์	72
4.2.3 ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์	72
4.2.4 ปัญหาที่เกิดจากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์	72
4.2.5 ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเลขานุการ	73
4.2.6 ปัญหาในเรื่องงบประมาณ	73
4.2.7 ปัญหาที่เกิดจากการไม่เข้าร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์	73
4.2.8 ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	75
5.1 สรุปผลการวิจัย	75
5.2 อภิปรายผล	81
5.3 ข้อเสนอแนะ	84
5.3.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย	84
5.3.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้าง	84
บรรณานุกรม	85
ภาคผนวก	87
ภาคผนวก ก ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	88
ภาคผนวก ข ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ. 2548	95
ภาคผนวก ค คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๕๘ เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ	100
ประวัติผู้วิจัย	102

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย เลือกว่าจะให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตน และมีอำนาจควบคุมผู้แทนของตนให้มีความรับผิดชอบในการกระทำต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของผู้ปกครองที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2539 : 208) โดยยึดถือหลักการปกครองของเสียงข้างมาก (Majority Rule) แต่ก็ให้ความสำคัญและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย (Minority Right) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้มติแบบพวกมากลากไป จึงต้องให้ฝ่ายเสียงข้างน้อย มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบเจตนารมณ์ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น เมื่อผู้แทนราษฎรที่ถูกเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่ดูแลในการบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและมีการกระจายรายได้ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่การกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และผู้ที่เสียประโยชน์อันนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์หรือชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองทั้งในการส่งเสริมสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายและการกระทำของรัฐบาล เพื่อควบคุมกำกับและตรวจสอบผู้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส การกำหนดนโยบายใดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม รัฐบาลจะกำหนดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายที่มีความขัดแย้งกันได้พิจารณาความถูกต้องของเหตุผล และหลักฐานที่นำมาอ้างอิงได้อย่างเปิดเผยและเป็นธรรม เพื่อให้อำนาจในการตัดสินใจนโยบายนั้นนำผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจ (แก้วสรร อดิโพธิ, 2536 : 3)

สำหรับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำประชาพิจารณ์ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งต่อมาในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และได้มีการกำหนดระเบียบการจัดทำประชาพิจารณ์ใหม่เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

อย่างไรก็ดี การดำเนินการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับนั้นได้กำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำกระบวนการประชาพิจารณ์ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2540 จนถึงปัจจุบัน ในการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่ากระบวนการดำเนินการประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐหลายๆ โครงการค่อนข้างมีปัญหาอันเนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548 นั้น เป็นเพียงระเบียบของฝ่ายบริหารมิใช่เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตาม ประกอบกับระเบียบดังกล่าวมีการกำหนดว่า หากเป็นโครงการเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐนั้น ไม่ต้องทำการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์มักอ้างข้อยกเว้นของระเบียบนี้เสมอ

อีกทั้งมีโครงการหลายโครงการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การทำประชาพิจารณ์จึงเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการจัดทำโครงการของรัฐเท่านั้น เนื่องจากมักเป็นการจัดทำโครงการก่อนจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปในลักษณะชี้แจงหรือระดมความคิดเห็นเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวมักดำเนินการไม่ครบกระบวนการและขั้นตอนที่ควรจะเป็น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐยังขาดความเสมอภาคในการให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง มักมีการบิดเบือนข้อมูลและมีให้ข้อมูลที่แท้จริงกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในประเด็นของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก โรงไฟฟ้าหินกรูด โครงการท่อส่ง

ก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย หรือแม้แต่โครงการออกนอกระบบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แม้ว่าภายหลังทางประชาคมจุฬาฯ ได้ถวายฎีกาถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เพื่อคัดค้านการออกนอกระบบ เมื่อช่วงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 นั้น ซึ่งพระองค์มีพระราชกระแส “ให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในประชาคมจุฬาฯ พร้อมทั้งให้จัดทำกฎหมายลูกรองรับกฎหมาย” นั้น (พระราชกระแสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ : อ่างในวัดลวก ดังคณานุกรณ์, 2550 : 4) การดำเนินการประชาพิจารณ์ ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระบวนการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงก่อให้เกิดความขัดแย้ง ไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เจ้าของโครงการและภาคประชาชน

ปัญหาเหล่านี้ยังเป็นปัญหาต่อเนื่องมาตลอด แม้กระทั่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารการมีส่วนร่วมการพิจารณาการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการที่อาจก่อผลกระทบต่อชุมชนไว้ในมาตรา 57 ว่า : “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนอนุญาตแล้วดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ”

มาตรา 56 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่การเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารนั้นจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของประชาชนหรือส่วนได้เสียอันพึงได้รับความคุ้มครองของบุคคลอื่นหรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา 58 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน”

มาตรา 67 บัญญัติไว้ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพและในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

ปัญหาเหล่านี้ยังสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อปี พ.ศ.2543 มีการทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ และในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีมติครั้งที่ 3 ยังไม่เห็นชอบต่อรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ให้กรมชลประทานหาทางเลือกของที่ตั้งโครงการ และศึกษาเพิ่มเติมการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบในลักษณะบูรณาการ แต่แล้วเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 มีมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ โดยจะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 13,280 ล้านบาท ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง 8 ปี โดยผูกพันงบประมาณถึงปีงบประมาณ 2562 ทั้งๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังไม่เห็นชอบต่อรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

การที่ต้องมีการกำหนดสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว เนื่องจากการวางแผนการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การก่อสร้างโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่การออกกฎหมายรวมทั้งการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในมาตรา 67 ซึ่งการจะนำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต้องมีการกำหนดร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐให้ต้องดำเนินการ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดคำถามกับผู้วิจัย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ดังกล่าวไปปฏิบัตินั้นมีปัญหาที่เกิดจากการทำประชาพิจารณ์อะไรบ้างที่ส่งผลให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์

ประการที่สอง รูปแบบขององค์ประกอบพระราชบัญญัติดังกล่าวควรเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ ไปปฏิบัตินับตั้งแต่มีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 มาใช้ในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหา รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.

1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาและรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานว่า เพื่อให้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบต้นแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ของต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมาแล้ว และนำมาประยุกต์ให้เป็นวิธีการและกลไกการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เป็นระบบสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเหมาะสมแก่บริบทของสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่สังคมไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในเรื่องของรูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีขอบเขตของการวิจัย ที่มุ่งเน้นศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 และกฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2557 รวมถึงศึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนตั้งแต่เริ่มโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการศึกษาในช่วงกรอบเวลา ระหว่างปี พ.ศ. 2548 – 2557 ซึ่งเป็นช่วงการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับไปบังคับใช้ ซึ่งในขณะที่ทำการวิจัยนี้อยู่ในช่วงของการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2550 เป็นอันยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ใช้ไปพลางก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ในการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมทฤษฎีภูมิโดยศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 – 2557 รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ประกอบด้วย คำรากกฎหมาย บทความวิชาการ คำพิพากษา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ ส่วนการวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยได้ใช้วิธีสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กลุ่มเจ้าหน้าที่มูลนิธิสืบนาคะเสถียร และกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะในการวิจัย

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน จนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลเพื่อให้เกิดความเข้าใจและรับรู้ เรียนรู้ร่วมกัน

การมีส่วนร่วมในการรับรู้ หมายถึง สิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น หมายถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การประชาพิจารณ์ หมายถึง กระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่เกี่ยวข้องกับหลายๆ ฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ ในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีอื่นๆ ที่ควรจัดว่าเป็นประชาพิจารณ์

ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ผลของประชาพิจารณ์ หมายถึง ข้อเสนอแนะและข้อสรุปของคณะกรรมการประชาพิจารณ์และประชาชนผู้เข้าร่วมการดำเนินการทำประชาพิจารณ์

เขื่อนแม่วังค้ หมายถึง เขื่อนหินทิ้งแกนดินเหนียวขนาดใหญ่ ความยาว 730 เมตร กว้าง 10 เมตร สูง 57 เมตร พื้นที่อ่างเก็บน้ำประมาณ 13,000 ไร่ อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติแม่วังค้ จังหวัดกำแพงเพชร จังหวัดนครสวรรค์ ปริมาณกักเก็บน้ำ 250 ล้านลูกบาศก์เมตร

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1.7.1 ได้ผลการวิจัยให้รัฐบาลนำไปวิเคราะห์ห้อย่างเป็นระบบกับผลการศึกษาด้านอื่นๆ ทั้งปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดต่างๆของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในภาพรวม ที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดกรอบการจัดทำประชาพิจารณ์ต่อไป

1.7.2 ได้ผลการวิจัยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชาพิจารณ์ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดองค์ประกอบในการยกร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.7.3 ได้ผลการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบการจัดทำประชาพิจารณ์ไปปฏิบัติ ให้กับหน่วยงานราชการที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์และนำไปปรับประยุกต์ใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

1.7.4 ได้ผลการวิจัยให้กับภาคประชาชนเป็นแนวทางในการปกป้อง อนุรักษ์และสงวนรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เหลื่ออยู่อย่างจำกัด รวมทั้งเป็นการหนุนเสริมขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิและหน้าที่อันพึงมีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

ในการวิจัยเรื่อง “ปัญหาและรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์” ผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนเอกสารวรรณกรรมและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อนำเสนอแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเพื่อนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual Framework) และกรอบการวิเคราะห์ที่นำไปสู่สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองเพื่อพัฒนาหลักประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ตามแม่บทประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 5 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วยการแสดงออก ในการใช้สิทธิกำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election Process) และอำนาจในการถอดถอนผู้แทน

ประการที่สอง หลักเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง เสรีภาพในทางการเมือง เสรีภาพในทรัพย์สิน เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่อาศัย เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ประการที่สาม หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ความเสมอภาคทางการเมือง ความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจและความเสมอภาคทางสังคม เป็นต้น

ประการที่สี่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง กฎหมายต้องมีที่มาโดยชอบธรรม การ

บังคับใช้กฎหมายจะต้องเสมอภาคเท่าเทียมกัน ประการที่สี่ ประชาชนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ประการที่ห้า หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) แต่ก็เคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย (Minority Right) โดยที่เสียงข้างมากในระบบประชาธิปไตยถือว่าจุดประสงค์ของการใช้เสียงเพื่อลงมติจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ มิใช่ประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวก (กมล ทองธรรมชาติและคณะ, 2531: 120-122)

ทั้งนี้ หลักการทั้ง 5 ประการดังกล่าว โดยเฉพาะหลักการมีเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งและถอดถอนผู้ปกครอง เสรีภาพในการผลิต การพูด การเขียน และการโฆษณาเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้าน เสรีภาพในการชุมนุมและเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความต้องการและการสนับสนุนหรือคัดค้านรัฐบาล และเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งเสรีภาพในการขูดค้ำและเปิดโปงพฤติกรรมไม่เหมาะสมของบุคคลในรัฐบาล ทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ โดยที่การใช้สิทธิดังกล่าวนี้ ประชาชนต้องมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมโดยบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเมืองเป็นอย่างดีเห็นคุณค่าและความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อควบคุม กำกับและตรวจสอบให้ผู้ปกครองทำการปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนจึงต้องสร้างวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม เพื่อใช้สิทธิเสรีภาพในทางการเมืองอย่างเต็มที่ เพื่อจัดสรรผลประโยชน์สู่ประชาชนอย่างแท้จริง (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2539 : 222 - 226)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับต่างๆ ทั้งทางด้านการจัดการบริหาร และทางการเมืองโดยวิธีการต่างๆ เพื่อกำหนดความต้องการในชุมชนของตน และกำหนดชีวิตการทำงานและความเป็นอยู่ของตน (Wertheim, 1981 : 3-5) ในขณะที่ WHO/UNICEF (1978 : 11) ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วม คือการที่กลุ่มของประชาชนรวมตัวกันเพื่อกระทำการตัดสินใจใช้ทรัพยากรและมีความรับผิดชอบในกิจกรรมที่กระทำโดยกลุ่ม ส่วน ทวีทอง หงส์วิวัฒน์ (2527:81) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนเองในการจัดการ และควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากร และปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคมเพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกของสังคม สำหรับ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 25) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี

ส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบต่างๆ อันมีผลกระทบถึงตัวประชาชน

สำหรับลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประชาชนมีแนวทางในการเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหา การมีส่วนร่วมในการวางแผนดำเนินกิจกรรม การมีส่วนร่วมในการลงทุนและปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล (ไชยชนะ สุทธิวรชัย, 2536: 6)

โดยสรุป การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพทางการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองหรือชุมชน โดยเข้ามีส่วนร่วมในการสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายของรัฐบาลที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามาบริหารประเทศด้วยการช่วยคิดตัดสินใจ ตลอดจนการจัดการทรัพยากร โดยประชาชนซึ่งมีส่วนร่วมได้รับผลกระทบในการใช้ทรัพยากรนั้นมาร่วมกันตัดสินใจในการจัดสรรหรือแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรหรือการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากร การร่วมแก้ไขปัญหาและรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากร ร่วมกันติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม แก้ไขปัญหาการจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ตลอดจนร่วมกันประเมินผลและนำข้อมูลหรือผลที่ได้จากการประเมินผลการแก้ไขปัญหาและการใช้ทรัพยากรไปเป็นฐานข้อมูลเบื้องต้นในการคิดวิธีการจัดสรรและการแก้ไขปัญหาการใช้ทรัพยากรต่อไป

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในหลักการของระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนในนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประชาชนต้องทำการตรวจสอบการกำหนดนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลและการบริหารของรัฐบาล โดยเข้ามามีส่วนร่วมตลอดระยะเวลาการปกครองของผู้แทน หากแต่ประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย เมื่อเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารประเทศแทนตนแล้ว ประชาชนมักจะไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วม ล้วนแต่เป็นหน้าที่ของผู้แทนทั้งในส่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่างๆ แทบทั้งสิ้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด ผลลัพธ์ก็คือ การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ หรือนโยบายที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศมักจะมีหลายโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและไม่อาจแก้ปัญหาที่แท้จริงของประเทศได้

ขณะเดียวกันยังสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับนักการเมือง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่างๆ อย่างมากมาย นับว่าเป็นข้อบกพร่องของประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน ในขณะที่ประเทศที่มีการพัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เช่น ยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีแนวความคิดนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมหรือโดยตัวแทน อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากความพยายามผสมผสานระหว่างการเสริมจุดแข็งและซ่อมจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบทางตรงกับประชาธิปไตยทางอ้อม ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และในการตัดสินใจในระดับต่างๆ มากขึ้น นอกเหนือจากการอาศัยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้ง ทำให้ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้นำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสำคัญๆ โดยนักวิชาการได้ให้คำนิยาม “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อยแต่อำนาจได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม โดยมีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร

ประการที่สอง เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน

ประการที่สาม ให้อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

ประการที่สี่ เพิ่มการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประการที่ห้า มีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม

ประการที่หก การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

สำหรับในระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะแบ่งออกเป็น 2 ด้าน ดังนี้

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการฟังความคิดเห็นของประชาชน และ

สิทธิทั่วไปด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง

2.2.1 สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน 3 ด้าน ดังนี้
ด้านแรก สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลจากประชาชนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยวิธีแสดงความคิดเห็น

ด้านที่สอง สิทธิในการรู้ก่อน โดยประชาชนจะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับของรัฐได้ รัฐจะต้องให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการของรัฐเสียก่อน

ด้านที่สาม สิทธิที่จะได้ฟังการตัดสินใจของรัฐที่จะดำเนินโครงการซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐ รับฟังข้อคัดค้าน และผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ (ศิริพร เอี่ยมชงชัย, 2548 : 20)

สำหรับประเทศอังกฤษมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3 ด้าน ดังนี้

ด้านแรก หลักความยุติธรรม หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้ประชาชนผู้ที่กระทบสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐก่อนดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาพอสมควร เพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมหาหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อคัดค้านและหักล้างโครงการของรัฐ

ด้านที่สอง หลักการเปิดเผยผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น จะต้องทำรายงานสรุปการรับฟังความคิดเห็นจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการรับฟังและข้อเสนอแนะของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ด้านที่สาม หลักความเป็นกลาง ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาสั่งการของรัฐมนตรีเพื่อสร้างความไว้วางใจในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2.2.2 สิทธิทั่วไปด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง

สิทธิทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครองนั้น ใช้หลักของความโปร่งใสในการปกครอง ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้ สามารถนำมารับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

“สิทธิที่จะรู้” (Droit de connaître) เป็นองค์ประกอบแรกของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยอ้างถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้ที่อยู่ใต้การปกครองสามารถเข้าถึงข้อมูล เอกสารที่องค์การหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดครอบคลุมไปทุกๆ เรื่องแต่อาจใช้กับข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็น เช่น ข้อมูลส่วนตัวของบุคคล “สิทธิที่จะรู้” ถูกนำมาใช้โดยทางนโยบายของรัฐที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ สิทธินี้ขยายไปถึงเอกสารสาธารณะอีกหลายประการ และเปิดโอกาสให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม โดยมีเงื่อนไขว่า ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม การจำกัดหรือการมีเงื่อนไขเช่นนี้มีอยู่ในบทบัญญัติหรือบางระเบียบที่ต้องการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลหรือข้อมูลทางการค้าพาณิชย์กรรม การเปิดโอกาสและการจำกัดในบางกรณีเช่นนี้ มิได้ขัดแย้งกันแต่เสริมให้เกิดสมดุลระหว่างผลประโยชน์แต่ละฝ่ายหรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว

“สิทธิที่จะเข้าใจ” (Droit de comprendre) เป็นสิทธิที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในทางปกครอง บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดๆ ไปแล้วควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์ขอบเขตหรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้นๆ สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัยและอาจไม่เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้ เช่น ข้อมูลที่ได้รับไปเป็นเพียงรายงานข้อเสนอแนะหรือการประเมินผลที่ไม่ปรากฏมติใดที่ชัดเจนแต่เป็นเพียงส่วนประกอบย่อยหรือเอกสารประกอบ การมีมติการนำสิทธิเช่นนี้มาใช้มักปรากฏในรูปของกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่างๆ

“สิทธิที่จะถูกรับฟัง” (Droit d'être entendu) เป็นสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็นข้อโต้แย้งของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการหรือตัดสินใจในมติใดๆ ออกมาซึ่งมีผลกระทบต่อตัวเขา การรับรองสิทธิประเภทนี้ ในด้านหนึ่งเป็นการประกันความชอบธรรม (L'équité) ในการดำเนินการและในอีกด้านหนึ่งนั้น เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าการโต้แย้งหลังเหตุการณ์ (Ex Post Facto) ยังมีไม่มาตรการที่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้น หากจะต้องรอให้มีมติหรือคำสั่งออกมาก่อนจึงโต้แย้งก็อาจไม่ทันการหรือทำได้ยากต่อการรวบรวมเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อต่อสู้หักล้าง จึงสมควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองและมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในการเวลาอันควร

จากข้อเสนอขององค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรป ที่ประชุมได้กำหนดคุณลักษณะของ “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” ว่า สิทธิที่จะถูกรับฟัง เป็นส่วนประกอบที่สามของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง สิทธินี้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการออกมติของฝ่ายปกครองโดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้การ

ปกครองหรือผู้รับมติมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เช่น การเปิดอภิปราย การสัมมนาระดมความคิดเห็น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์โครงการ แผนงานหรือรายงาน ทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งของบรรดาผู้ร่วมตัดสินใจ มิใช่เป็นเพียงแต่ให้ทราบบทสรุปขั้นสุดท้ายที่ออกมาเป็นมติแล้วเท่านั้น รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองของหลายๆ ประเทศได้คิดแก้ไขข้อตำหนิเหล่านี้ โดยกำหนดมาตรการไว้หลากหลายวิธีด้วยกัน เช่น การไต่สวนสาธารณะ (L'enquête publique) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่สนับสนุนสิทธิที่จะถูกรับฟังนี้

ในกฎหมาย ฝรั่งเศส ได้กล่าวถึง “หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย” (Le principe de L'intéresse) หรือที่ใช้ในอีกสำนวนหนึ่งว่า “สิทธิในการป้องกัน” (Droit de la défense) อันมีที่มาจากหลัก “Audi alter am par tem” ของกฎหมายในกลุ่ม Common Law แต่มีรายละเอียดต่างไปจากการกำหนดคุณลักษณะของที่ประชุมองค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปอยู่บ้าง เพราะในทางคำรณาคำสอนกฎหมายฝรั่งเศส ได้อธิบายหลักดังกล่าวไว้ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในขณะที่องค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปกำหนดคุณลักษณะของสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์

“สิทธิที่จะวิจารณ์” (Droit de critique) เป็นสิทธิอีกส่วนหนึ่งที่มาเติมหลักความโปร่งใสในทางปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักษณะของสิทธิประการสุดท้ายนี้ จะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้รับมติได้แยกแยะทำความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ไปตามความเข้าใจของตน อาจไม่เห็นด้วยกับมติทั้งหมดหรืออาจมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อันจะทำให้มตินั้นมีความสมบูรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอยู่ในกรอบที่ชัดเจน เรื่องใดที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจขาดควรจะต้องได้รับฟังหรือได้ข้อเสนอแนะจากคำวิจารณ์ และต้องมีวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้อเสนอแนะหรือข้อโต้แย้งเหล่านั้นปรากฏอยู่ในมติด้วย เช่น การอนุญาตให้มีการทำความเข้าใจร่วมกันในมตินั้นๆ ถ้าขาดสิทธิที่จะวิจารณ์นี้ไป ก็ไม่อาจถือได้ว่าบรรดาผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจที่ร่วมในการพิจารณานั้นเป็นผู้ให้คำปรึกษา แต่จะกลายเป็นแค่ผู้รับฟังคนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากการกำหนดคุณลักษณะของสิทธิทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว ยังมีสิทธิอีกประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิที่ถูกกล่าวถึงในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกโดยรวมว่า “สิทธิได้รับแจ้ง” (Droit d'être informé) ซึ่งประกอบด้วยวิธีการย่อยๆ 2 ประการ คือ “การพิมพ์เผยแพร่” (la publication) ส่วนคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมาย กฎระเบียบที่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ “การแจ้ง” (La notification) สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว เช่น การแจ้งคำสั่งหรือมติไปยังผู้รับคำสั่งหรือมตินั้นๆ โดยตรง เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำสั่งขอของผู้ร้องในกรณีต่างๆ นอกจากนี้ยังมีวิธีการ “การปิดประกาศ” (L'affichage) ณ สถานที่ที่

จัดไว้ สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะชุมชนหนึ่งๆ ด้วย เช่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน บริเวณที่ถูกเวนคืนหรือบริเวณที่ถูกกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายผังเมือง

2.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์

2.3.1 ความหมายของประชาพิจารณ์

สำหรับความหมายของคำว่า ประชาพิจารณ์ ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายไว้ว่า คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Hearing เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา สำหรับการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ เช่น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ ในขณะที่คณิศ ศรีบัวเอี่ยม กล่าวไว้ว่า “ประชาพิจารณ์” คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชนร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริงและความคิดเห็น เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดี ผลเสีย หากจุดสมดุลที่เหมาะสมและใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใสและมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการ ซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระการกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบและมีการจดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการ ทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล ส่วน โภคิน พลกุล เขียนไว้ในเอกสารวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่องรูปแบบต่างๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ โดยให้ความหมายไว้ต่างๆ ดังนี้

“Public Hearing” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น “ไต่สวนสาธารณะ” บ้าง “ประชาพิจารณ์” บ้าง คำว่า “Hearing” โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาล หรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน แต่เดิมหมายถึง การพิจารณาโดยการเปิดเผยของศาล เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึง การนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนด้วย ดังนั้น ความหมายของ “Public Hearing” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

นอกจากนี้ อมร รักษาสัตย์ (2537: 15) กล่าวว่า “Public Hearing” คือ กระบวนการที่เมื่อจะมีการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับสาธารณะ จะมีการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะตัดสินใจนั้นๆ โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องคำนึงถึงความเห็นหรือความต้องการของสาธารณชนนั้นด้วย

โดยสรุป การจัดทำประชาพิจารณ์ คือ กระบวนการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน อันอาจได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น แสดงพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริงเพื่อระงับยับยั้งการตัดสินใจของรัฐ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแต่เขา ตลอดจนเป็นกระบวนการที่บังคับให้รัฐต้องอธิบายในเหตุผล ความจำเป็นที่ประชาชนผู้อาจเสียหายจะต้องเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ

2.3.2 สาเหตุและที่มาของการทำประชาพิจารณ์

กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุคสังคมนิยมอุตสาหกรรม เกิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเสรี รัฐจะเข้าแทรกแซงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทำให้ผู้ด้อยกว่าในสังคมเสียเปรียบ เช่น ผู้ใช้แรงงาน รัฐสภาจึงออกพระราชบัญญัติออกมาจำนวนมาก เพื่อคุ้มครองผู้ที่ด้อยกว่าในสังคม แต่ไม่อาจกำหนดรายละเอียดได้ทั้งหมด กฎหมายเหล่านี้จึงให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อบังคับใช้กฎหมายแม่บท ผลที่ตามมาจึงเป็นการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางและศาลไม่อาจควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจดังกล่าวได้อย่างได้ผล จากสาเหตุดังกล่าวรัฐสภาของประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ตลอดจนประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ริเริ่มนำมาตรการประชาพิจารณ์มาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปรอบคอบ ถี่ถ้วน จนปัจจุบันได้พัฒนาเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายเป็นที่แพร่หลายภายหลังจากที่หลายประเทศริเริ่มที่จะนำประชาพิจารณ์มาใช้ต่างก็มีแนวคิด ดังนี้

(ก) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในสหรัฐอเมริกาเป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือโครงการของรัฐ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว

(ข) ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษ เป็นกระบวนการที่ทางรัฐสภาบัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิแสดงข้อคัดค้าน นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อให้การตัดสินใจของ

เจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรมและสมเหตุสมผล คำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิภาพของประชาชน

(ค) ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศฝรั่งเศส เป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของพลเมือง ในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจดำเนินงานหรือโครงการที่มีความเกี่ยวข้องหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยมีส่วนร่วม

(ง) ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศแคนาดา เป็นกระบวนการหนึ่งของรัฐบาลที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำและป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาเกิดขึ้นในอนาคตการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมีวิธีประชาพิจารณ์ จึงมีทั้งลักษณะเสนอแนะการปฏิบัติในอนาคต และการสืบสวนค้นหาสาเหตุในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว

ส่วนการออกเสียงประชามติ (Referendum) คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศหรือในกิจกรรมต่างๆ ที่รัฐได้กระทำลงหรือคาดว่าจะกระทำโดยวิธีการให้ประชาชนลงคะแนน คล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปว่า ยอมรับหรือปฏิเสธในเรื่องที่ขอความเห็นนั้น

2.3.3 จุดประสงค์ของประชาพิจารณ์

เป้าหมายของประชาพิจารณ์ โดยหลักทั่วไปแล้ว Jean (1984:16-18) เสนอถึงจุดประสงค์ของการประชาพิจารณ์ไว้ ดังนี้

(1) รัฐมอบอำนาจอย่างเป็นทางการในการให้ใช้ประชาพิจารณ์เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติก่อนเข้าสู่วาระการตัดสินใจ

(2) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากประชาชนหรือเกี่ยวกับประชาชน รัฐใช้การประชาพิจารณ์เพื่อการฟังทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นและเป้าหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดการเลือกนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย

(3) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน การประชาพิจารณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อการประกาศให้กับสาธารณชนรับรู้เกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินการ การพิจารณาข้อมูลจากการทำประชาพิจารณ์มิได้ขจัดข้อเสนอนะของประชาชนแต่สิ่งที่ประชาชนเสนอแนะก็มีใจความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด

(4) เพื่อพัฒนาการตัดสินใจหรือโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชน โดยรวมให้มากที่สุด รัฐพยายามที่จะพัฒนาการตัดสินใจหรือพัฒนาโครงการต่างๆ เพื่อสาธารณชนโดยจะรวบรวมความคิดที่ได้จากประชาชนที่มีความเห็นแตกต่างกันและ โครงการที่ไม่พึงประสงค์ของประชาชน

(5) เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนต่อโครงการรัฐ การบริการและการตัดสินใจต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นผ่านการประชาพิจารณ์

(6) การประชาพิจารณ์เป็นทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนมีอิทธิพลทางการเมืองและมีส่วนกำหนดแนวทางปฏิบัติ การประชาพิจารณ์มักจะทำในกรณีเกี่ยวกับแผนงานเพื่อรวมหรือกระจายโครงการ การคัดค้านการก่อตั้งหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันเป็นแนวทางในแง่ของกระบวนการทางการเมือง

(7) เพื่อสนองความต้องการของประชาชน การประชาพิจารณ์เป็นแหล่งที่นักกิจกรรม ผู้สนใจทางการเมือง จะสามารถแสดงออกถึงความต้องการและพลังของตนอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย

(8) เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดจากการตัดสินใจ บางครั้งการประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้ เพื่อชะลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

(9) เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เปรียบได้กับโอกาสของการขยายสื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเช่นเดียวกับการประชาพิจารณ์ จึงเป็นเสมือนการสร้างตัวแทนเพื่อเข้ามา มีส่วนร่วมบริหารบ้านเมือง

(10) เพื่อสำรวจวิธีแก้ไขปัญหา เมื่อเห็นว่าเกิดความขัดแย้งขึ้น วิธีการแก้ไขปัญหา คือ สิ่งสำคัญสำหรับการเมือง แนวทางการแก้ปัญหาทำให้ความสามารถในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองมีประสิทธิภาพขึ้น เพราะไม่เสียเวลาไปกับการขัดแย้งซึ่งมิได้ก่อผลประโยชน์ใดๆ ในทางการเมืองได้

2.3.4 หลักการประชาพิจารณ์

แก้วสรร อติโพธิ์ (2536 : 19-23) อธิบายหลักการประชาพิจารณ์ไว้ว่า มาตรการที่จะได้ชื่อว่าเป็นการไต่สวนสาธารณะนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน ดังนี้

(1) องค์ประกอบภายนอก คือ ลักษณะที่แสดงว่ามี การ “รับฟัง” เกิดขึ้นเท่านั้นได้แก่

(1.1) การรับฟังนั้น คือ การรับฟังเพื่อไปประกอบการตัดสินใจในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กรณีนี้จึงต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ หากได้เกิดการตัดสินใจไปก่อนหน้านั้นแล้ว มาตรการนั้นก็หาใช่การรับฟังไม่ จะมีค่าเป็นเพียง “การประชาสัมพันธ์” คือ ชี้แจงทำความเข้าใจเป็นหลัก ตัวผู้สนใจเข้าร่วมจะมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำ เป็นเป้าหมายที่ต้องทำให้เข้าใจ ทำให้เชื่อถือ ยอมรับ การตัดสินใจนั้น แม้อาจจะเปิดโอกาสให้ซักถามแสดงความคิดเห็นได้กว้างขวางสักเพียงใดก็ไม่มี ความหมาย เนื่องจากการตัดสินใจได้เกิดขึ้นแล้วลุล่วงไปแล้ว อย่างไรก็ดี หากเป็นเรื่องที่ฝ่าย การเมืองได้ตัดสินใจให้ทบทวนความเหมาะสมของโครงการ เนื่องจากมีกระแสคัดค้านมากเช่นนี้ การประชุมรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นก็อาจถือเป็นการไต่สวนสาธารณะได้ ส่วนจะเหมาะสม

เพียงใดในเมื่อโครงการนั้นได้ดำเนินการไปแล้วก็เป็นปัญหาเฉพาะกรณีที่ต้องใคร่ตรองเป็นเรื่องราวไปว่ามีผลเสียหายเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนใจหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะเมื่อมีสัญญากับเอกชนที่ได้เข้ารับจ้างหรือร่วมทุนมาเกี่ยวข้องด้วย ดังกรณีปัญหาการทบทวนสะพานลอยบางเขน เป็นต้น

(1.2) นอกจากจะต้องแยกการรับฟังออกจากการประชาสัมพันธ์ให้ได้แล้ว ก็ต้องแยกการรับฟังออกจาก “การลงประชามติ” อีกด้วย เพราะการรับฟังนั้น ไม่ใช่การขอประชามติ แต่เป็นการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเท่านั้น ข้อสรุปหรือความเห็นใดๆ ที่ได้มาจะมีค่าเป็นเพียงข้อเสนอให้พิจารณาทั้งสิ้น ตัวผู้มีอำนาจวินิจฉัยยังคงมีอิสระมีอำนาจเต็มอยู่เช่นเดิม จะเห็นแตกต่างไปอย่างไรก็ได้

อย่างไรก็ตาม อิสระที่กล่าวมาก็เพียงอิสระในแง่กฎหมายเท่านั้น ในส่วนความเป็นจริงเมื่อคำนึงความเป็นกลาง เป็นอิสระของกรรมการไต่สวน พยานหลักฐานที่ผ่านการโต้แย้งตรวจสอบมาโดยรัดกุม ความมีส่วนร่วมเห็นของสาธารณะชนทั่วไป ข้อกำหนดที่ระบุให้ผู้มีอำนาจต้องให้เหตุผลโดยแจ้งครบถ้วนแล้ว อำนาจของเจ้าหน้าที่จะถูกแวดล้อม ถูกกำหนดโดยกระบวนการไต่สวนจนหมดอิสระไปเป็นอันมาก ถูกกำหนดให้ต้องพิจารณาจนถ้วนทั่วทุกประเด็นต้องอาศัยน้ำหนักพยานหลักฐานใดมาสนับสนุนในข้อเท็จจริงที่ตนเชื่อถือต้องให้เหตุผลชี้แจงการใคร่ตรองในประเด็นต่างๆ ให้ชัดเจน ข้อผูกพันเช่นนี้เองที่เป็นวัตถุประสงค์ของมาตรการไต่สวน สาธารณะอิสระส่วนที่เสียไป ก็คือ การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งไม่ควรมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตย

จากที่กล่าวแล้วข้างต้น การไต่สวนสาธารณะจึงมิใช่ข้อเรียกร้องของประชามติมิใช่การปฏิเสธไม่ยอมรับอำนาจในระบบการปกครองแบบผู้แทน มิได้ต้องการเพียงเพื่อให้เป็นทางระบายออกของผู้คับข้องใจ หากแต่เป็นกระบวนการที่จัดวางไว้เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจคล้อยพินิจตามกฎหมายต่างๆ เป็นไปโดยเที่ยงตรง ปราบปรามเหตุผลและความรับผิดชอบโดยชัดเจนเป็นสำคัญ

(2) องค์ประกอบภายใน มาตรการ “รับฟัง” ทั้งหมดที่เกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของทางราชการ และยังเป็นข้อสรุปความเห็นต่อผู้มีอำนาจนั้น อาจเป็นการรับฟังที่มีความหมายมีคุณค่าหรือปราศจากคุณค่าใดๆ เลยก็ได้ แล้วแต่ว่าจะมีองค์ประกอบภายใน กล่าวคือ มีความคิดความเชื่อใดแฝงอยู่ในการรับฟังนั้นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม การรับฟังที่จะถือว่าเป็นการไต่สวนสาธารณะได้นั้น ต้องมีลักษณะจากความคิด ความเชื่อในทางกฎหมายประกอบอยู่ด้วย กล่าวคือ

(2.1) การรับฟังนั้น ต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนทวนความ เป็นไปโดยเที่ยงตรงเปิดเผย และยุติธรรม

“ความเที่ยงตรง” หมายถึง ตัวกรรมการรับฟังที่จะต้องเป็นอิสระ ไม่อยู่ใต้อำนาจที่จะถูกสั่ง การให้ทำเช่นนั้นเช่นนี้ได้ โดยฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้จะต้องเป็นกลาง คือ ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย ในปัญหาที่ไต่สวนนั้นมาก่อน เช่น มีประโยชน์เกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์กับคู่กรณี หรือได้เคย วินิจฉัยให้ความเห็นเป็นฝ่ายหนึ่งในปัญหานั้นมาก่อน เหล่านี้ล้วนเป็นเหตุขาดคุณสมบัติได้ทั้งสิ้น

“เปิดเผย” การรับรู้ของสาธารณชนคนทั่วไป ซึ่งข้อโต้แย้งความคิดความเห็นที่หลากหลาย อันเกิดขึ้นในการไต่สวนนั้น ถือเป็นหลักประกันที่จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องใช้เหตุผล ใช้ความจริงมาสนับสนุนการตัดสินใจของตน ทั้งในฝ่ายองค์กร เจ้าหน้าที่ผู้เสนอโครงการฝ่ายผู้เสียหายที่ เข้าท้วงติงโต้แย้ง กรรมการไต่สวน ผู้ดำเนินการไต่สวนและให้ความเห็น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในที่สุด

ข้อกำหนดในข้อความเปิดเผยนี้ จะครอบคลุมทั้งการประกาศเวลาและสถานที่ไต่สวน ล่วงหน้า การไม่จำกัดสิทธิการเข้าฟังหรือถ่ายทอด การจัดสถานที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงรวมตลอด ถึงข้อกำหนดให้ความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน และผู้ชี้ขาดต้องให้เหตุผลและเปิดเผยให้ทราบ ทั้งหมดด้วย

“ยุติธรรม” ในส่วนนี้จะเน้นไปในทาง “สิทธิ” ที่จะต่อสู้คดีของผู้เสียหายที่เมื่อจะต้อง เสียหายเพื่อโครงการที่อ้างว่าเป็น “สาธารณประโยชน์” แล้วเขาก็ควรได้มีโอกาสรับรู้ เข้าถึงเหตุผล และหลักฐานของทางการ โดยเต็มที่มีโอกาสที่จะซักถามพยาน ผู้เชี่ยวชาญ นำพยานของตน ความ คิดเห็นของตนเข้าสู่กระบวนการไต่สวน ตัวกระบวนการเอง ก็ต้องมีสำนวนพิจารณาเป็นหลักฐาน การตัดสินใจของกรรมการและผู้มีอำนาจต้องอยู่ในประเด็นที่ไต่สวนต้องวินิจฉัยข้อเท็จจริงจาก พยานหลักฐานในสำนวนต้องให้เหตุผลให้เห็น ได้ชัดแจ้งว่าเป็นเหตุผลที่ได้มาจากกระแส พยานหลักฐานความคิดเห็น อันปรากฏในการไต่สวนได้อย่างไรเข้าลักษณะเป็นการชี้ขาดตัดสิน ความตามพยานหลักฐานและการแสดงของเหตุผลไปในที่สุด

เงื่อนไขประการที่สามในส่วนความยุติธรรมนี้เป็นส่วนที่ขาดไปไม่ได้เพราะเป็น สาระสำคัญที่สุด ที่จะควบคุมการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ ขณะเดียวกันให้กระบวนการตัดสินใจ ทางบริหารมีลักษณะเป็นกระบวนการทางกฎหมายเช่นนี้ ก็ย่อมจะกระทบถึงความคล่องตัวในการ ทำงานของส่วนรวมไปด้วย ด้วยเหตุนี้ แต่ละประเทศที่นำมาตราการนี้ไปใช้จึงได้ผ่อนปรนความ เกร็งครัดข้อนี้ จนแตกต่างจากกระบวนการตุลาการในระดับหนึ่ง

(1) การรับฟังต้องมีฐานะเป็น “สิทธิ” ของผู้เสียหายที่สามารถบังคับตามสิทธิได้โดย กระบวนการยุติธรรม

องค์ประกอบในข้อนี้มีความสำคัญและส่งผลกระทบกว้างไกลมาก โดยหมายความว่า หากไม่มีการไต่สวนสาธารณะเกิดขึ้นเช่นที่กำหนดก็ดี หรือการไต่สวนเป็นไปโดยไม่ถูกต้องคิดไปจากหลักความเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรมเช่นที่ลำดับมาก็ดี ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในคดีปกครองเพื่อวินิจฉัยถึงความผิดพลาดนั้นได้ หากยังไม่มีการรับรองให้สิทธิอันบังคับได้เช่นนี้ มาตรการไต่สวนสาธารณะ ก็จะมีค่าเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติราชการที่ใช้เป็นฐานร้องเรียนเรียกร้องได้ แต่ภายในฝ่ายบริหารจะหยิบยกขึ้นมาดำเนินคดีในทางการเมืองเท่านั้น จนในระยะหนึ่งต่อมาก็จะหมดความน่าเชื่อถือที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกยุติความขัดแย้งของสังคมไปในที่สุด

ลักษณะทั้งสี่ประการขององค์ประกอบทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นสาระสำคัญของมาตรการไต่สวนสาธารณะแสดงให้เห็นถึงความหมายในทางเทคนิค โดยเฉพาะเจาะจงว่าแตกต่างจากการรับฟังตามความหมายทั่วไป ตลอดจนทำหน้าที่เป็นมาตรการยุติข้อขัดแย้งให้เกิดกระบวนการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือได้

มาตรการ “ไต่สวนสาธารณะ” เป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของรัฐเท่านั้น และจะใช้ควบคุมแต่เฉพาะส่วน ซึ่งในทางสาขาวิชานิติศาสตร์ เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” (แก้วสรร อติโพธิ์, 2536:3-11) โดยมีลักษณะ ดังนี้

(ก) เป็นการกระทำที่เป็นการปกครอง ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อาศัยอำนาจรัฐเข้ากระทำการยังผลกระทบสิทธิหน้าที่ของราษฎร หรือใช้อำนาจฝ่ายเดียวเข้ากำหนดให้เกิดผลกับราษฎร โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมของราษฎรแต่การกระทำที่ยังมีลักษณะเป็นการภายในของรัฐ เช่นการตัดสินใจขั้นต้นที่จำต้องมีการขออนุมัติต่อไป หรือเป็นการออกระเบียบ วางแนวปฏิบัติ ราชการเป็นการภายในของฝ่ายบริหาร หรือเป็นการกระทำที่ส่งผลต่อภายนอกแล้ว ปรากฏว่ากระทำโดยมิได้อาศัยอำนาจที่เหนือกว่า เช่น การว่าจ้างเอกชนให้รับเหมาก่อสร้างงานของรัฐเหล่านี้ก็หาใช่การกระทำทางการปกครอง

(ข) เป็นการกระทำในทางบริหาร คือ ไม่รวมถึงการกระทำในทางนิติบัญญัติ หรือตุลาการ องค์กรที่กระทำการ อาจเป็นองค์กรของรัฐเอง เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ทั้งหลายหรืออาจเป็นองค์กรที่รัฐได้กระจายอำนาจให้ไปปฏิบัติราชการก็ได้ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่างๆ หรือองค์กรส่วนท้องถิ่นทั้งหลายเหล่านี้ เป็นองค์กรที่อาจนำอำนาจรัฐที่ปรากฏอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ในการกำหนดชะตากรรมของราษฎรได้ทั้งสิ้น ข้อพึงสังเกต คือ การกระทำในทางบริหารเป็นการ

กระทำที่ครอบคลุมถึงหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่ใช้อำนาจตามกฎหมายกับราษฎรแล้วแต่จะได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายใดบ้าง หากจัดให้มีศาลปกครองหรือมาตรการไต่สวนสาธารณะมาควบคุมแล้วการกระทำขององค์กรเหล่านี้จะควบคุมโดยระบบศาลปกครองหรืออาจถูกกำหนดให้ถูกต้องทำการไต่สวนสาธารณะก่อนวินิจฉัยสั่งการได้ทั้งสิ้น

(ค) ไม่รวมถึงการกระทำทางบริหารในส่วนที่เป็นการกระทำในทางการเมือง ซึ่งต้องรับผิดชอบโดยวิถีทางการเมืองเท่านั้น เช่น การแต่งตั้งหรือรับคณะรัฐมนตรีการยุบสภาตลอดจนบรรดาการกระทำในทางระหว่างประเทศทั้งหลายนี้ ไม่ถือเป็นการปกครองไม่ถือเป็นการจัดการหรือรักษาการณ์ตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายใดทั้งสิ้น

อนึ่ง จากสามประการข้างต้น การกระทำทางปกครองอันอาจอยู่ในบังคับให้มีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งอาจมีได้มากมายแล้วแต่การตัดสินใจและวิวัฒนาการทางกฎหมายของแต่ละสังคม เช่น อังกฤษหรืออเมริกา รัฐสภาจะกำหนดให้อำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ ต้องตกอยู่ใต้การควบคุมของมาตรการนี้เป็นอันมาก อาจเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชน เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะทั้งหลาย การกำหนดควบคุมใช้ที่ดินด้วยเหตุผลต่างๆ มาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ หรือโครงการพัฒนาที่ยังผลกระทบกว้างไกล จนถึงการออกกฎหมายรายละเอียดควบคุมการประกอบการค้าหรือธุรกิจที่สำคัญ ฯลฯ เหล่านี้ หากรัฐสภาเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมการใช้ “อำนาจดุลยพินิจ” ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยโปร่งใส รอบคอบ ทุกแง่มุม และควบคุมกันไปในพระราชบัญญัตินั้น เช่นเดียวกับอังกฤษก็ได้ หรืออาจออกกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือกระบวนกรปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นมาตรฐานกลางไว้ก่อน แล้วจึงเลือกสรรประกาศกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางนี้ เช่นเดียวกับของอเมริกาก็ได้ ในกรณีของประเทศไทยนั้น มีกำหนดไว้กรณีเดียวตามพระราชบัญญัติผังเมืองว่า ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่เสียก่อนที่จะออกผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ แต่รูปแบบรายละเอียดของการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนั้น ยังบกพร่องอยู่ ขาดหลักการสำคัญไปหลายประการด้วย จนไม่เป็นที่สนใจหรือใช้บังคับให้เป็นผลโดยจริงจังได้

2.3.5. การเตรียมประชาพิจารณ์

กระบวนการประชาพิจารณ์ต้องใช้เวลาและความสามารถ โดยต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางกำหนดประเด็นการไต่สวน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้บรรลุตามที่ต้องการ การเตรียมการเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ การเตรียมประชาพิจารณ์มีหลัก 10 ประการ (Jean, 1994: 39-45) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพิจารณาระดับต่างๆ ของรัฐบาลได้

(1) ศึกษาปัญหา เป็นการศึกษาแง่มุมของปัญหา ความจริง หลักการ ข้อมูลที่มาของปัญหา การเข้าใจทัศนคติของประชาชน ทัศนคติของผู้ทำการตัดสินใจ การโฆษณาชวนเชื่อและปัจจัยอื่นๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคนที่ตามมา การเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามากกว่า ย่อมจะเป็นฝ่ายได้เปรียบในการทำประชาพิจารณ์

(2) การกำหนดปัญหา เป็นการกำหนดนโยบายประเด็นหรือโครงการที่จะถูกนำมาพิจารณา ประเด็นที่มีอยู่จริงมักถูกทำให้คลุมเครือ ผลที่ตามมาคือความสับสน การกำหนดปัญหาอย่างชัดเจนที่สุดจะทำให้เหตุผลคัดค้านมีความชัดเจน และนำไปสู่ข้อสรุปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(3) กำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม การนำเหตุผลของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการนั้น จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นธรรมและเป็นกลางต่อทั้งสองฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ

(4) การเลือกกลยุทธ์ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ การเลือกกลยุทธ์เป็นหัวใจของการเตรียมการ กลยุทธ์กำหนดพื้นฐานความสนใจของผู้ทำการตัดสินใจว่าจะมีประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ สิ่งที่สาธารณชนต้องการมีความชอบธรรม หรือถูกกฎหมายหรือไม่ กลยุทธ์พิจารณาถึงสิ่งที่ฝ่ายตรงข้ามต้องทำ หรือผู้ทำการตัดสินใจจะมีปฏิกิริยาอย่างไร การวางแผนกลยุทธ์ เพื่อความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์คล้ายคลึงกัน คือ การเลือกแผนการที่ดำเนินการและเลือกเป้าหมายที่จะโจมตีของทหาร

(5) การเตรียมข้อมูล ข้อมูลที่ถูกรวบรวมทั้งหมดเรียกว่า Fact Sheet (เอกสารข้อเท็จจริง) เป็นสรุปประมาณหนึ่งหน้ากระดาษ มุ่งประเด็นไปสู่หัวใจหลักของปัญหาทำข้อมูลที่ซับซ้อนในง่ายขึ้น เพื่อเป็นการเตรียมคำตอบต่อประชาชนและถ่ายทอดข้อมูลที่สนับสนุนต่อผู้สนับสนุน สาธารณชน สื่อมวลชน และผู้ทำการตัดสินใจได้เตรียมข้อมูลเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูล และสร้างสรรค์ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว เป็นการขยายผลไปสู่การชักชวนสาธารณชนให้ร่วมด้วยในทางปฏิบัติ

(6) การวางแผนเทคนิคเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ที่ถูกเลือก ถ้ากลยุทธ์เป็นหัวใจของการวางแผน เทคนิคก็เปรียบได้กับแขนและขา สำหรับทางเคลื่อนไหว ผลักดันการสนับสนุนแผนการดังกล่าว หากปราศจากเทคนิคในการดำเนินการควบคู่ไปกับกลยุทธ์ ผลที่ออกมาจะได้เพียงเล็กน้อย

(7) การจัดการสื่อสารให้ครอบคลุม การสื่อสารเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่นำไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้เข้าใจวิธีที่จะเข้าถึงประชาชน โดยผ่านสื่อ ความมีประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสาร คือ อาวุธสำคัญซึ่งมีบทบาทต่อการตัดสินใจ การเข้าใจถึงวิธีการโดยใช้สื่อและความมีทักษะในการบริหารสื่อ จะกระตุ้นทัศนคติของสาธารณชน และทำให้เกิดการเรียกร้องขึ้นกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการใช้อำนาจสื่อให้เกิดการต่อต้านต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ขยายวงกว้างขึ้น

(8) การจัดประชุมและฝึกฝนกลุ่มการทำประชาพิจารณ์ การนำหลักฐานและเหตุผลนำเสนอเข้าไปในกระบวนการประชาพิจารณ์นั้น จะต้องมีการคัดเลือกบุคคลและชักจูงมบทบาทในการนำเสนอผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกและฝึกฝนให้มีความเข้าใจในการนำเสนอ ส่วนผู้วางแผนช่วยเหลือจะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนการพูดจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยเป็นที่ไว้วางใจและน่าเชื่อถือด้วย

(9) การเลือกผู้นำในการทำประชาพิจารณ์นั้น เป็นสิ่งที่สำคัญมากในการพิจารณาใดๆ ก็ตาม เพราะการขาดผู้นำในการปฏิบัติ มักมีแนวโน้มว่าจะประสบความล้มเหลว

(10) คำเนิรตามแผนการประชาพิจารณ์ คือ เรื่องของความจริงจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ ผู้ทำประชาพิจารณ์จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้

2.3.6 หลักการจัดทำประชาพิจารณ์

(1) ระยะเวลาที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นประชาชน จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่จะอนุญาตหรือสั่งการให้ดำเนินโครงการ หรือการกระทำที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนใดเสียอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น ซึ่งประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น แสดงพยานหลักฐานโต้แย้งคัดค้านหน่วยงานรัฐเพื่อหน่วยงานของรัฐจะได้นำไปประกอบการตัดสินใจ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐได้ตัดสินใจไปก่อนที่จะดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะไม่ใช้การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจ แต่เป็นการชี้แจงทำความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์

(2) ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องมีการหรือคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะต้องเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชา สั่งการรับฟังความคิดเห็น เพราะว่ากรรมการหรือคณะกรรมการ จะต้องทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น จะต้องให้โอกาสแก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับหน่วยงานของรัฐ ได้แสดงความคิดเห็นข้อเท็จจริง เอกสารหลักฐานสนับสนุน หรือคัดค้านได้อย่างเต็มที่ และยังจะทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมการหรือคณะกรรมการ ถ้ากรรมการหรือคณะกรรมการทำการรับฟังความคิดเห็นโดยไม่เป็นกลาง เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือปรากฏว่าเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่รับฟังความคิดเห็น ทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจในฐานะที่เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจทำให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายนำไปฟ้องคดีต่อศาล

(3) กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยมีกรรมการหรือคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายใดที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นกลางไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ให้โอกาสทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แสดงข้อเท็จจริง เอกสาร พยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการได้สวน พิสูจน์ความจริงให้ปรากฏ ไม่ใช่เพียงแต่การรับฟังโดยให้ต่างฝ่ายต่างแสดงความคิดเห็นของตน

(4) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นแล้ว กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นเสนอต่อผู้ที่แต่งตั้งตน รายงานการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วยข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้จากการรับฟัง ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม เป็นเพียงการประกอบการตัดสินใจ แต่จะต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ

ประชาพิจารณ์เป็นมาตรการทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) คือ

เป็นประเทศที่ปกครองโดยกฎหมาย รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะกระทำการที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และกระทำได้ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของนิติรัฐก็คือ การป้องกัน และแก้ไข การใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นได้เสมอ ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายมาควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่พัฒนากฎหมายปกครองเป็นประเทศแรกของโลก มีตำรากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเขียนโดย ออโตโต มาแยร์ ในปี ค.ศ.1886 และเขียนตำรากฎหมายปกครองเยอรมันยุคใหม่ตามแบบตำรากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1895-1896 เป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นๆ พัฒนากฎหมายปกครองตามรูปแบบของฝรั่งเศส หรือเยอรมันภายหลังจากการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1798 จากแนวความคิดเสรีภาพ เสมอภาคผลักดันให้มีการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดอำนาจ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจน ไว้ในตัวกฎหมาย ไว้ในตัวบทกฎหมาย และตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่า ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ โดยศาลทำให้เกิดหลักกฎหมายปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

การกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมายจะต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็นนิติรัฐ

ในฐานะที่ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมัน มีพัฒนาการทางกฎหมายปกครองเป็นประเทศแรกของโลก และนับว่าเป็นต้นแบบกฎหมายปกครองของประเทศต่างๆ จึงสมควรที่จะศึกษาการควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส และการควบคุมฝ่ายปกครองของเยอรมันว่ามีรูปแบบอย่างไร ดังนี้

(1) การควบคุมฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงมีวิธีควบคุมฝ่ายปกครองโดยแบ่งออกเป็น วิธีการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและวิธีการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

(1.1) วิธีการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อาจทำได้โดยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็นการร้องเรียนต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้เป็นต้นเหตุ เนื่องจากความบกพร่องจากข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นทบทวนการกระทำทางปกครองเสีย

ใหม่ และการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ทบทวนการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน

(1.2) วิธีการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง วิธีการควบคุมมีหลายรูปแบบ คือ การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรพัฒนาเอกชน การควบคุมโดยสื่อมวลชนและการควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เช่น การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจที่เรียกว่าการประชาพิจารณ์

(2) การควบคุมฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมนี มีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองแบ่งออกเป็น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข

(2.1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริงปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลยพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่งหรือใบอนุญาตต่างๆ จึงตราประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กำหนดหลักวิธีพิจารณาไว้อย่างชัดเจน เช่น หลักความมีส่วนร่วมได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักพิสูจน์ความจริง หลักการรับฟัง หลักการขอตรวจดูเอกสาร หลักการให้เหตุผล

(2.2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข คือ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้วมีผลกระทบหรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน กระทำได้โดย

(ก) ประการแรก ใช้วิธีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในอำนาจบริหาร (ฝ่ายปกครอง) คือ การอุทธรณ์โต้แย้งนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ถ้าไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูง เพื่อทบทวน สามารถนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้

(ข) ประการที่สอง ใช้วิธีการคุ้มครองในเชิงแก้ไขในส่วนของอำนาจตุลาการอำนาจฟ้องคดีปกครอง

2.3.7 แนวคิดและองค์ประกอบการตัดสินใจ

(1) ความหมายของการตัดสินใจ

การตัดสินใจ หมายถึง การตกลงใจในการเลือกหนทางที่เห็นว่าดีที่สุด หรือได้รับประโยชน์สูงสุด เพื่อเป็นแนวทางที่นำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ (Pffiffer and Presthus, 1996 : 250) ในขณะที่ Nelson and Quick (1997 : 282) กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นกิจกรรมของการตรึงตรองในความเป็นอยู่ของผู้จัดการ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับชุดของขั้นตอนต่างๆ เพื่อค้นหาและประเมินทางเลือก เพื่อนำไปปฏิบัติ ในขณะที่ สมพร เฟื่องจันทร์ (2539: 37) กล่าวว่า การตัดสินใจเป็นการตกลงใจเลือกทางเลือกหนึ่งในบรรดาทางเลือกที่มีอยู่จำนวนหนึ่ง ดังนั้น การตัดสินใจ จึงเป็นกระบวนการ การใช้ความคิดเลือกทางเลือกหนึ่งหรือสองอันไม่กระทำในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ส่วนกรองแก้ว อยู่สุข (2542:147) ให้ความหมายว่า การตัดสินใจ คือ การเลือกสิ่งหนึ่งจากหลายๆ สิ่งหรือเลือกที่จะปฏิบัติทางใดทางหนึ่งจากหลายๆ ทางที่มีอยู่ สิ่งหรือวิธีการนั้นย่อมได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนถูกต้องที่สุดแล้วว่า ถูกต้องเหมาะสมหรือดีที่สุดและตรงกับเป้าหมายขององค์กรด้วย ก่อนการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการของการคิด เพื่อเลือกที่จะกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยสรุป การตัดสินใจ หมายถึง การประเมินทางเลือก วิธีการจากหลายวิธีการที่เห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุด และตรงกับวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีความเหมาะสมที่สุด

(2) ทฤษฎีการตัดสินใจ

การตัดสินใจมีทฤษฎีที่ใช้ คือ ทฤษฎีสถานการณ์ (Contingency Theory) โดยมีหลักการว่า การกำหนดกิจกรรมทางการบริหารที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างๆ ในสถานการณ์ (Appropriate Managerial Action Depends on the Particular Parameters of the Situation) ซึ่งย่อมจะหมายความว่า ไม่มีหลักการทั่วไป (Universal Principle) ใดที่สามารถใช้ได้กับทุกเรื่องทุกเหตุการณ์ ดังนั้น สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบ ได้แก่ ขนาดของกิจการ (Size) เทคโนโลยี ลูกค้ำ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม และสภาวะของการแข่งขัน ซึ่งขึ้นกับสถานการณ์ต่างๆ ของสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ซึ่ง Etzioni (1963) ได้แบ่งสถานการณ์ออกเป็น 2 สถานการณ์ คือ สถานการณ์สำคัญ (Contextuating or Fundamental Situation) กับสถานการณ์ปกติ (Bit or Normal Situation) ซึ่งในแต่ละสถานการณ์จะดำเนินการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) สถานการณ์สำคัญ (หรือบางครั้งอาจจะเป็นสถานการณ์วิกฤติ) ใช้ตัวแบบเหตุผลนิยม (Rationalism) เพราะเป็นการตัดสินใจหลักที่จะเป็นพื้นฐานของการตัดสินใจอื่นๆ ซึ่งมีขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังนี้

ขั้นที่หนึ่ง ระบุและวิเคราะห์ปัญหา (Identify and Analyze the Problem) ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้คือ

- ก. รู้ปัญหาว่าวิกฤติหรือไม่ มีโอกาสอะไรบ้าง
- ข. รู้สาเหตุของปัญหา
- ค. รู้ระดับความรุนแรงหรือความสำคัญของปัญหา

ขั้นตอนที่สอง ระบุวัตถุประสงค์ (Setting Objectives) ซึ่งผลลัพธ์ คือ

- ก. รู้สภาพอนาคตที่ต้องการหรือจุดมุ่งหมายที่ต้องการ
- ข. รู้ขอบเขตของอนาคตหรือเป้าหมายทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลา

ขั้นที่สาม คิดค้นทางเลือกการแก้ปัญหา (Generate Alternative Solutions) ซึ่งผลลัพธ์ คือ

- ก. รู้วิธีการในการแก้ปัญหามากกว่าหนึ่งวิธีการ
- ข. รู้รายละเอียดต่าง ๆ ของแต่ละวิธีการ

ขั้นที่สี่ การวิเคราะห์เปรียบเทียบและจัดลำดับทางเลือก (Assess and Prioritize Alternative) ซึ่งผลลัพธ์ คือ

- ก. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเป็นไปได้ระหว่างทางเลือก
- ข. จัดลำดับทางเลือก

ขั้นที่ห้า การตัดสินใจเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด (Choose the Optimal Means) ซึ่งเป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารในการเลือกที่เสนอผลลัพธ์ คือ

- ก. เลือกทางเลือกที่ดีที่สุด
- ข. สั่งการให้มีการจัดทำแผนในรายละเอียด
- ค. ดำเนินการตามแผน

(2) สถานการณ์ปกติ ใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง ดังนี้

ตัวแบบที่หนึ่ง ใช้ตัวแบบการตัดสินใจตามความพึงพอใจนิยม (Satisfying Model) ของ Herbert Simon หรือที่รู้จักกันในอีกหนึ่งว่า Bounded Rationality ซึ่งยอมรับว่า ผู้บริหารมีข้อจำกัดสารพัด โดยเฉพาะเรื่องความรู้ ความพร้อมและเวลา ดังนั้น การแสวงหาทางเลือกมากมายที่สมบูรณ์

จึงยอมเป็นไปได้ยาก จึงใช้ความเป็นมนุษย์องค์การ (Organization Man) เลือกลงเลือกแค่เพียงระดับความพึงพอใจธรรมดา (Satisfying) แทนที่จะเป็นความพึงพอใจสูงสุด (Optimizing)

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบส่วนเพิ่มนิยม (Incrementalism) ของ Charles Lindblom ที่เสนอว่าเป็นการใช้ผลการตัดสินใจที่มีมาก่อนจากการตัดสินใจพื้นฐานมาเป็นฐานของการตัดสินใจใหม่ โดยจะเปลี่ยนแปลงเฉพาะที่จำเป็นหรือส่วนที่ควรที่จะเพิ่มหรือลด

ตัวแบบที่สาม เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า (Grbage-Can or Nonprogrammed Decision) สำหรับสถานการณ์ย่อยที่อาจเกิดขึ้น โดยบังเอิญ ไม่ใช่เป็นสถานการณ์ที่มีผลสำคัญมากนักต่อองค์การหรือกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องมีมากมายและอาจจะไม่ใช้กลุ่มเป้าหมายหลักในอนาคตขององค์การ นักบริหารจะหยิบเฉพาะเรื่องนั้นเข้ามาแก้เท่าที่จะแก้ไขได้

(3) องค์ประกอบของการตัดสินใจ

องค์ประกอบของการตัดสินใจ มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะใช้ร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งชัชชนันท์ ลีละเดิมพงษ์ (2540: 16-18) ได้สรุปแนวคิด Shull, Delbeco, and Coming ที่กล่าวถึงองค์ประกอบของการตัดสินใจไว้ 4 ประการ ดังนี้

(1) บุคคลที่ทำการตัดสินใจจะเป็นบุคคลเพียงคนเดียวหรือกลุ่มคนก็ได้ แต่ในลักษณะของการทำงานเป็นกลุ่มเป็นคณะนั้น อาจเป็นปัญหาในการตัดสินใจได้เพราะจะเป็นในด้านของระดับความรู้ความสามารถ ทักษะ ประสบการณ์ ค่านิยมทัศนคติ ความต้องการ หรือความพึงพอใจ ดังนั้นเมื่อบุคคลหลายคนต้องมาตัดสินใจร่วมกันย่อมทำให้เกิดอุปสรรคมากกว่าการทำงานเพียงคนเดียว

(2) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ไม่ว่าจะเป็นเป้าหมายของคนๆ เดียว หรือเป้าหมายของกลุ่มการที่จะทำให้เป้าหมายต่างๆ ลุล่วงไปได้ด้วยดี ขึ้นอยู่กับปัญหาและประเด็นที่จะทำการตัดสินใจ ซึ่งปัญหาและประเด็นดังกล่าวนั้น จะเป็นปัจจัยสำหรับกำหนดความยากง่าย ความล่าช้าหรือความรวดเร็ว และความมีประสิทธิภาพของการตัดสินใจ

(3) จะต้องมีหนทางเลือกประเด็นหรือปัญหาคลี่คลายไปสู่ในทางที่ดี โดยมีทางเลือกอย่างน้อยสองทาง เพื่อให้ผู้ตัดสินใจเลือกหนทางที่ดีที่สุดด้วยการเปรียบเทียบหาค่าความเสี่ยงของแต่ละทางเลือก และทำการประเมินผลออกมา

(4) จะต้องพิจารณาและคำนึงสภาวะแวดล้อมของแต่ละสถานที่ ในขณะที่มีการตัดสินใจ เพราะสภาวะแวดล้อมจัดเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการตัดสินใจ แต่ละสภาวะแวดล้อมจะมีอิทธิพลต่อผู้ทำการตัดสินใจต่างกัน ในทางกลับกันกับบุคคลคนเดียวอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ต่างกัน ผลของการตัดสินใจก็ย่อมต่างกันด้วย

โดยสรุป การตัดสินใจนั้น เป็นกระบวนการที่ทำให้ผู้บริหารต้องพบกับความยุ่งยากและมีปัญหาอื่นซ้อนขึ้นมาให้ต้องหาทางแก้ก็เสมอ ดังนั้น ก่อนที่จะทำการตัดสินใจจึงควรต้องประเมินทางเลือกจากหลายๆ ทางเลือก แล้วตัดสินใจ ซึ่งกับสภาพแวดล้อมนั้นๆ เป็นองค์ประกอบและเมื่อตัดสินใจแล้วต้องอธิบายให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและเข้าใจ เหตุผลในการตัดสินใจนั้น ก็จะทำให้ได้รับการสนับสนุนและลดการขัดแย้งได้เป็นอย่างมาก

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วม แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แนวคิดการจัดทำประชาพิจารณ์ แนวคิดการตัดสินใจ และการจัดทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศนั้น สรุปได้ว่า

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งตามหลักการปกครองประชาธิปไตย เพื่อควบคุมกำกับผู้แทนที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน ซึ่งรัฐบาลตัวแทนจะออกนโยบายใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนแล้ว ต้องใช้หลักความโปร่งใสในการปกครองโดยประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ (Droit de connaître) ด้วย รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและเอกสารสาธารณะ โดยต้องไม่ก่อความเสียหายกับบุคคลที่สาม และต้องมีสิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre) เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้นๆ รวมทั้ง ประชาชนยังมีสิทธิที่จะถูกรับฟัง โดยฝ่ายรัฐบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็น ข้อโต้แย้งก่อนที่ฝ่ายปกครอง จะดำเนินการหรือตัดสินใจในมติใดๆ ออกมาอันมีผลกระทบต่อตัวเขา ดังนั้น ฝ่ายรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนตัดสินใจของฝ่ายรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในเวลาอันควร ซึ่งวิธีการนี้ อาจใช้มาตรการการไต่สวน สาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์ก็ได้ ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะวิจารณ์ (Droit de critique) เพื่อทำให้มติมีความสมบูรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอยู่ในกรอบที่กำหนด ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น การใช้รูปแบบประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการการให้ความคุ้มครองประชาชนก่อนกระทำทางปกครอง และแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง เรื่องหรือภารกิจที่จะต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยมีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือและรูปแบบของการประชุม ซึ่งการจัดทำประชาพิจารณ์จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการใช้อำนาจบังคับซื้อ ซึ่งมีผลกระทบต่อทรัพย์สินในการบังคับซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินของทางราชการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งที่จำกัดอำนาจในการใช้ทรัพย์สิน ข้อเสนอที่ต้องการความยินยอม คำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคล โครงการของ

รัฐมนตรีหรือพนักงานท้องถิ่น โครงการฝ่ายปกครองของรัฐมนตรีหรือพนักงานท้องถิ่น เป็นต้น โดยที่วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา และฝรั่งเศส มีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกันไป ซึ่งเมื่อนำแนวคิดต่างๆ มาบูรณาการร่วมกันสามารถจัดทำเป็นกรอบแนวคิด (Conceptual Framework) เพื่อนำไปสู่การหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการของการวิจัยตามขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ดังนี้

1. คณะกรรมการประชาพิจารณ์

1.1 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ระดับรัฐบาลกลาง คือ รัฐมนตรีส่วนระดับจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง โดยกำหนดจากผู้มีอาชีพแตกต่างกันและต้องเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องที่จะจัดทำประชาพิจารณ์เป็นอย่างดี ส่วนจำนวนคณะกรรมการขึ้นอยู่กับความเหมาะสมแต่ละเรื่อง

1.2 โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์

1.3 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีอำนาจในการเรียกพยานเอกสารหรือสิ่งของและพยานบุคคลที่ต้องการมาสอบสวนได้รวมทั้งอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

2. คณะกรรมการที่ปรึกษา

การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา มาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใต้งบประมาณของรัฐ มีหน้าที่พิสูจน์หลักฐานและสัมภาษณ์พยาน กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของคู่กรณีและสาธารณะ ตรวจสอบพยานบุคคล ดำเนินการเปิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของฝ่ายที่เห็นด้วย และฝ่ายคัดค้าน รวมทั้งสรุปผลการทำประชาพิจารณ์

3. การจัดการประชุม

กำหนดให้มีการประกาศ เพื่อนัดหมายการประชุม แจ้งเวลา สถานที่ให้ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำได้ 2 วิธี คือ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และการเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็น แจ้งเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียดและขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์

3.1 ขั้นตอนก่อนทำประชาพิจารณ์ (Pre - Hearing Stage)

ดำเนินการเตรียมการสัมภาษณ์พยาน แนะนำกระบวนการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการไต่สวน ออกคำสั่งการพิสูจน์เอกสารตลอดจนลักษณะคำสั่งเมื่อมีการไต่เถียงในห้องประชุมประชาพิจารณ์

3.2 ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (Hearing Stage)

ดำเนินการจัดเวลาการแสดงความคิดเห็นให้เหมาะสมกับคู่กรณี มีความเป็นอิสระในการไต่สวนตรวจสอบ แก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง เป็นธรรม ปราศจากอคติและการแทรกแซงจากรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายต้องแสดงให้เห็นสาธารณะมั่นใจว่าดำเนินการบนความเป็นจริง

3.3 หากคณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติคนล่าเอียง ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีทำการอุทธรณ์ก่อนที่ผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้ายจะนำเสนอต่อรัฐบาล หรือขอความเป็นธรรมจากระบบศาล (The Courts) โดยศาลจะพิจารณาทบทวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์ การพิจารณาของศาลสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

3.4 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ครั้งสุดท้าย เพื่อรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด

3.5 รายงานสรุปจะต้องเผยแพร่ต่อประชาชน ส่วนการตัดสินใจของรัฐบาลจะปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่ปฏิบัติตามขึ้นอยู่กับมติของการตัดสินใจของรัฐบาล

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กัญญารัตน์ วงศ์ภูคา (2535) ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง การใช้สิทธิเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พบว่า ปัจจุบันองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทในการอนุรักษ์และพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ใน พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินการใช้สิทธิเพื่อพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนตาม พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้แก่ การใช้สิทธิการได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการ การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ และการร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อเข้าพนักงาน

อารยา หุณชนะเสวี (2538) ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแหล่งท่องเที่ยว : ศึกษาเฉพาะกรณีระบบอุทยานแห่งชาติทางบก พบว่า ปัญหาเรื่องความเสื่อมโทรมของอุทยาน ที่ได้รับจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยววันนี้จะมีมากขึ้น หากไม่มีการควบคุมและจัดการที่ดีพอ ซึ่งในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนศึกษาหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ประกอบแนวทางและมาตรการด้านอื่นๆ เพื่อป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและคุ้มครองดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จากการศึกษาวิจัยโดยวิธีการค้นคว้าเนื้อหารายละเอียดของกฎหมาย และเก็บข้อมูลภาคสนามเพื่อจะทราบถึงปัญหาที่ทำให้อุทยานแห่งชาติเสื่อมโทรม พบว่ากฎหมายและการดำเนินงานของรัฐในเรื่องนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติ ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ควรมีมาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยแนวทางในการดำเนินการที่สำคัญ 3 ประการ คือ ด้านการจัดการ ด้านกฎหมาย และด้านการบริหาร อันจะทำให้การป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติประสบความสำเร็จกว่าที่เป็นอยู่

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2538) ได้ทำวิจัย เรื่อง บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 พบว่า บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนมีความสำคัญต่อการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐก็ยอมรับด้วยการบัญญัติเป็นกฎหมายรองรับไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยกฎหมายกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีกิจกรรมด้านการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมนั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศ และได้จดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรตามธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นมาตรการในการกำกับดูแลการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการจูงใจ และส่งเสริมการเข้าบทบาทในการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมขององค์กรพัฒนาเอกชนไว้ด้วยการให้ความช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวก เมื่อประสบปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ และให้เงินทุนสนับสนุนการดำเนินกิจการโดยใช้เงินจากกองทุนสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 8 ปัญหาที่คือมีองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่จำนวนมากที่ยังไม่มีศักยภาพความพร้อมตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมได้ จึงทำให้จำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จดทะเบียนมีน้อย การวิจัยนี้ได้เสนอแนะให้ภาครัฐปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

ในเรื่องคุณสมบัติขององค์กรพัฒนาเอกชนที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม เพิ่มสัดส่วนจำนวนองค์กรพัฒนาเอกชนที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และการออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดและวิธีการในการเลือกหรือสรรหาผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเป็นตัวแทนในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำหรับภาคองค์กรพัฒนาเอกชนนั้นได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปลักษณะในการดำเนินกิจกรรม และการสร้างเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการชักชวนให้นักวิชาการมหาวิทยาลัยให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมดำเนินการกับองค์กรพัฒนาเอกชนให้มากขึ้นเพื่อเป็นการเสริมทางด้านวิชาการแก่องค์กรพัฒนาเอกชน

อาภัสรา เทพจางง (2549) ได้ทำวิจัย เรื่อง วิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่า งานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตาม มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยการศึกษาและเปรียบเทียบระเบียบกฎหมายและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมากับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา โดยมีการนำเอาตัวอย่างและจุดดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศเข้ามาช่วยเสริม เพื่อเสนอหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับประเทศไทย เสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติออกมารองรับ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ และเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่การริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลพื้นฐานของโครงการ การกำหนดรูปแบบและมีการวางหลักเกณฑ์ของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การกำหนดรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมกับโครงการ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประกาศสรุปผลรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการประกาศการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการและการให้เหตุผลประกอบในการตัดสินใจ มาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

ทัศนีย์วรรณ นาควัชระ (2551) ได้ทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาและรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พบว่า ปัญหาจากการนำระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ไปปฏิบัตินับตั้งแต่มีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นพบว่า

(1) การจัดทำประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีลักษณะรูปแบบเป็นเพียงพิธีกรรมเพื่อให้ครบขั้นตอนเป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อมุ่งตอบสนองผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชากร

(2) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินโครงการ (Feasibility) เพื่อแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด แล้วสื่อสารในทุกประเด็นให้กับผู้มีส่วนได้เสียทราบทำให้ประชาชนมิได้รับข้อมูลอย่างถูกต้องและครบถ้วน

(3) รัฐบาลมักตัดสินใจดำเนินโครงการไว้ก่อนแล้วโดยการออกแบบอนุมัติ และขอบประมาณล่วงหน้าแล้วจึงทำประชาพิจารณ์ในภายหลัง เพื่อให้เป็นไปตามกรอบระเบียบฯ เท่านั้น

(4) ในการทำประชาพิจารณ์ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียขาดการมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ ผู้เข้าร่วมจัดทำประชาพิจารณ์ มีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด รูปแบบของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย รูปแบบควรกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการประชาพิจารณ์ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนองค์การอิสระ ผู้แทนจากสถาบันอุดมศึกษาที่เกี่ยวข้องก่อนทำประชาพิจารณ์ โดยขั้นตอนและวิธีการควรกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์จากผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวนที่เหมาะสม และมีการแต่งตั้งคณะทำงานที่ปรึกษา และคณะทำงานการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดยการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใต้งบประมาณของรัฐ โดยวิธีการดำเนินการประชาพิจารณ์ ควรกำหนดเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก การเตรียมการประชาพิจารณ์ และขั้นตอนการประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ การดำเนินการต้องการดำเนินการบนพื้นฐานหลักการบริหารและจัดการที่ดี (Good Governance) และนำผลสรุปเผยแพร่ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียทราบ รวมทั้งเมื่อผลการตัดสินใจโครงการหรือกิจกรรมเป็นอย่างไร ต้องมีการสื่อสารให้ประชาชนทราบทุกครั้ง

ปวีศ โจมกัน (2522) ได้ทำวิจัยวิทยานิพนธ์ เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายประชามติในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาหลักการและวิธีการจัดแบ่งประเภทของปัญหาที่สมควรทำประชามติในประเทศไทย (2) ศึกษารูปแบบของการดำเนินการจัดทำประชามติในประเทศไทย (3) ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการบังคับใช้ผลของการกระทำประชามติในประเทศไทย และ (4) จัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำประชามติในประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า

1) หลักการสำคัญของการออกเสียงประชามติในประเทศไทย ได้แก่เรื่องที่จะจัดทำประชามติว่าต้องมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติและประชาชน โดยไม่เกี่ยวกับตัวบุคคล และขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีข้อความที่จะขอความเห็นต้องชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถตัดสินใจได้ เปิดโอกาสให้ผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบในเรื่องที่จะจัดทำประชามติได้แสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกันมีอิสระและนำผลการออกเสียงประชามติไปดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มาออกเสียงประชามติ

2) วิธีการแบ่งประเภทของปัญหาที่สมควรทำประชามติในประเทศไทย

ประเทศไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า ควรเพิ่มพระราชอำนาจแก่พระมหากษัตริย์กรณีไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย แต่สภายังคงยืนยันตามเดิม ให้ทรงสามารถนำร่างกฎหมายนั้นออกให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมเห็นว่าไม่ควรให้ประชามติเกี่ยวกับการยับยั้งกฎหมายเพราะเกรงจะเกิดปัญหา จึงอภิปรายจนได้ข้อสรุปให้ทรงพระราชอำนาจเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแบบอย่างของหลายประเทศในขณะนั้นจวบจนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญจำนวน 7 ฉบับ ที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยได้ด้วยวิธีการออกเสียง นั่นก็คือรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2549 (ฉบับชั่วคราว) และฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.. 2550

3) รูปแบบและมาตรการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำประชามติและผลการตัดสินใจของการทำประชามติการออกเสียงประชามติแบบบังคับ การออกเสียงประชามติแบบทางเลือก การออกเสียงซึ่งแบ่งตามระดับพื้นที่ในการออกเสียงประชามติ

4) การจัดและดำเนินการแสดงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ไม่มีการกำหนดประเด็นที่จะประชามติเรื่องอะไร และไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงข้อดีข้อเสียของการลงประชามติ ไม่มีการสรุปสาระสำคัญ ในร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 เพื่อแจกแจงในการลงประชามติเป็นครั้งๆ ไม่มีการกำหนดทางเลือกในการตัดสินใจของประชาชน รัฐบาลขีดเส้นตายให้ออกมาใช้สิทธิและถือเสียงข้างมากเป็นหลัก รวมถึงขาดการศึกษาหลักการทำประชามติว่าควรทำในรูปแบบใด ขาดบรรยากาศการแสดงความคิดเห็นสามารถกระทำกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างเสรี ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงโดยไม่มีตัวแทนอย่างแท้จริงแล้วนำไปสู่ขั้นตอนการยกร่าง มีเพียงการเสนอกระทู้ถามที่ไม่อิสระอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ รัฐบาลไม่มีการทำให้เงินสนับสนุนพิเศษแก่พรรคการเมืองเพื่อใช้ในการรณรงค์

การวิจัยนี้ได้เสนอแนะมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติการทำประมง โดยนำแนวทางการ
ทำประมงที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตยเป็นแนวทางร่างพระราชบัญญัติการทำประมง
ต่อไป

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

บทที่ 3

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาในต่างประเทศ

3.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณาในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดทำประชาพิจารณา (Public Hearing) ซึ่งถือว่าเป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหลักการพื้นฐาน คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็น หรือโต้แย้งก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรม กำหนดนโยบายออกกฎหมายอนุมัติ อนุญาต ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามหลักการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐ จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลาง กำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็น ก็ให้นำเอารูปแบบที่กำหนดไว้ใน APA 1946 ไปใช้ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภากรองเกรสตราขึ้น เพื่อมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐจะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ โดยยังไม่มีรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในระเบียบของหน่วยงานของตน ในขณะที่สหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Act 1969: NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งต้องเป็นไปตาม CEQ'S Regulations เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตาม NEPA โดยมีรูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกาดังนี้

3.1.1 การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ

การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment, Public Comment หรือ Paper Hearing) เป็นรูปแบบที่เป็นบทบังคับขั้นต่ำของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง กำหนดให้ใช้ในกระบวนการออกกฎ (Notice and Comment Rulemaking) ของหน่วยงานของรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมายของรัฐในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เสนอออกกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่มีการเผชิญหน้า ไม่มีการพบปะพูดคุย ที่จะนำข้อมูล ข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน มาพิสูจน์กันเพื่อให้ได้ข้อยุติ

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ

หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจัดทำร่างข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เช่น ร่างอนุญาต หรือไม่อนุญาต

ประกาศโยมณาให้ประชาชนทราบ ว่าหน่วยงานของรัฐต้องการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ ในกรณีการออกกฎมาตรา 553 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง กำหนดให้คำประกาศประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎเป็นหนังสือนั้นๆ ตัวร่างของกฎที่เสนอ ในกรณีของการออกใบอนุญาตคำประกาศประกอบด้วย ร่างอนุญาตหรือคำประกาศเจตนาปฏิเสธคำขออนุญาต ชื่อและที่อยู่ของสำนักงานที่ดำเนินการอนุญาต ชื่อและที่อยู่ของผู้ได้รับอนุญาต กิจกรรมที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการอนุญาต คำอธิบายถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้การอนุญาต ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ บุคคลผู้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นคือ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้สนใจหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจะต้องส่ง ข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งกับข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อครบกำหนดของเวลาในการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมและนำข้อมูลข้อคิดเห็น เมื่อตัดสินใจแล้ว นั้นให้มีถือเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาล

3.1.2 การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้ง โดยวาจา แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้

(ก) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Meeting” เป็นรูปแบบซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ไม่ต้องมีคนที่เป็นกลางมา ทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และไม่ต้องมีการบันทึกถ้อยคำเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเสนอข้อมูลให้แก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นของตน โดยวาจา ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น

(ข) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Hearing” การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย แสดงความคิดเห็นของตนเองโดยทางวาจา จะมีหน้าที่ซึ่งเป็นกลางทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการจดบันทึกถ้อยคำรวบรวมเป็นสำนวนทางปกครอง

(ค) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า “Trial-Type Hearing” การรับฟังรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งการพิจารณาคดีคล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในชั้นศาล ที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดีหรือแก้ต่างในคดีเสนอพยานหลักฐาน เพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งและซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม

หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในบางกรณี กฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอเป็นหนังสือ ให้ฝ่ายปกครองจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็น ให้ประชาชนทราบว่าหน่วยงานของรัฐ ต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม ประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่ วัตถุประสงค์

ของการรับฟัง กฎเกณฑ์และวิธีการในการรับฟัง คำอธิบายผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือรายงานประเมินผลสิ่งแวดล้อม

บุคคลผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น คือ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ

ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(1) มีหน้าที่รวบรวมเอกสารของหน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสีย ผู้สนใจ ไม่ว่าเพื่อคัดค้านหรือสนับสนุนข้อเสนอการกระทำที่กำลังพิจารณา รวมถึงข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังไว้ในสำนวนการปกครองสำหรับกระบวนการตัดสินใจนั้น และสำนวนการปกครองนี้ต้องให้สาธารณะชนตรวจสอบได้

(2) การควบคุมการประชุม ลำดับวาระการประชุมและกำหนดการประชุม รวมถึงการสั่งพัก สั่งให้เริ่มประชุมใหม่หรือสั่งให้เลื่อนการประชุม

(3) ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ตามนโยบายหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

3.1.4 วิธีการรับฟังความคิดเห็น

(1) ผู้ดำเนินการรับฟังแถลงเปิดการรับฟัง โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการรับฟังและกำหนดขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการประชุม

(2) ผู้ดำเนินการรับฟังดำเนินการประชุม ในลักษณะสั่งการด้วยท่าทีที่เหมาะสม

(3) ผู้ดำเนินการรับฟังต้องให้โอกาสแก่ทุกฝ่ายมีโอกาสร่วมการรับฟังโดยให้โอกาสในการหักล้างถ้อยแถลงของผู้อื่น

(4) ผู้ดำเนินการรับฟังต้องใช้ดุลยพินิจกำหนดเวลาที่เหมาะสม สำหรับการแถลงของพยาน การโต้แย้งของคู่กรณี หรือที่ปรึกษาหรือตัวแทนของคู่กรณีและจำนวนครั้งของการอนุญาตให้หักล้าง

(5) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟัง ต้องได้รับอนุญาตเสนอถ้อยแถลงที่เกี่ยวข้องกับการรับฟัง โดยวาจาหรือโดยหนังสือและได้รับอนุญาตให้เรียกพยานมาแถลงโดยวาจาหรือโดยหนังสือ รวมทั้งอนุญาตให้เสนอข้อเสนอนะเกี่ยวกับการตัดสินใจที่เหมาะสมได้

(6) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟัง อาจเสนอถ้อยแถลงเป็นหนังสือ เพื่อให้บันทึกไว้ในสำนวนก่อนช่วงเวลากារปิดรับข้อคิดเห็นจากสาธารณะเพื่อบันทึกไว้ในสำนวนสิ้นสุดลง รวมทั้งอาจเสนอข้อเสนอกำวินิจฉัยหรือข้อเสนอนะได้ด้วย

(7) บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังอาจเข้าร่วมด้วยตนเองหรือส่งตัวแทนหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมแทนก็ได้

(8) ไม่อนุญาตให้ใช้วิธีการซักค้านฝ่ายตรงข้าม (Cross-Examination)

(9) ในกรณี Public Hearing จัดขึ้นในระหว่างเวลาเปิดให้ประชาชนส่งความคิดเห็นเป็นหนังสือ ให้ถือว่าระยะเวลาส่งความเห็นเป็นหนังสือ ขยายไปถึงวันปิดกระบวนการรับฟัง ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการประชุมอาจกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าวขยายออกไปอีก หลังจากปิดกระบวนการรับฟังแล้วก็ได้ เช่น ไม่น้อยกว่า 10 วัน

(10) บรรดาถ้อยแถลงเป็นหนังสือหรือข้อมูลไม่ว่าในรูปแบบใดที่เสนอเพื่อเป็นหลักฐาน

(11) ในกระบวนการรับฟังให้รับไว้เป็นหลักฐานและรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการรับฟังอาจคัดออกได้บ้างหากเห็นว่ามามีมากเกินไป

(12) การจัดทำรายงานการประชุมต้องทำอย่างละเอียด อาจบันทึกเทปไว้ได้ สำเนาเทปและสำเนารายงานการประชุม ต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบได้และให้ประชาชนเป็นเจ้าของได้ เช่น โดยการซื้อ เป็นต้น

(13) ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังไม่แน่นอน โดยปกติอาจใช้เวลาประมาณ 2-5 ชั่วโมง แต่ในกรณีมีข้อโต้แย้งมาก กระบวนการรับฟังอาจขยายเป็นหลายวันได้

3.1.5 การดำเนินการหลังจากสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง ผู้ดำเนินการรับฟัง จะต้องทำรายงานการประชุมและนำหลักฐานที่เสนอในที่ประชุมทั้งหมดมารวมไว้ในสำนวนทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มการกระทำเอง (Initial Action Authority) ผู้ดำเนินการรับฟัง จะเป็นผู้พิจารณาข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรับฟัง และจัดทำเป็นคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้นประกอบกับระบุประเด็นที่สำคัญและมีเหตุผลที่ได้จากการรับฟังไว้ในคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ผู้ดำเนินการรับฟังดังกล่าวต้องส่งรายงานการประชุมและหลักฐานทั้งหมด พร้อมด้วยรายงานสรุปประเด็นที่มีในกระบวนการรับฟังไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ โดยเจ้าหน้าที่นั้น ต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าวอย่างเต็มที่ เพื่อประกอบการจัดทำคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเพื่อเสนอแนะเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

3.1.6 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องได้ตอบสนองข้อคิดเห็นที่สำคัญ หลังจากพิจารณาความเห็น ทั้งหมดแล้วหน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ และระบุไว้ในสำนวนทางปกครองเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการอุทธรณ์การกระทำหรือในการทบทวนทางศาลต่อไป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐริเริ่มจัดขึ้นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่ การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยตรง หรือโดยทางโทรศัพท์ เป็นการช่วยเสริมสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การออกกฎหมายหรือข้อบังคับในสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้วขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท (Primary Legislation) แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตาม วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน 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 คือ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) ดังนี้

(ก) การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ อยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1964 มาตรา 553 (a) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ จะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยส่งข้อมูลความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ ไปยังหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ

(ข) การออกกฎอย่างเป็นทางการ มีกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1964 มาตรา 553 (c) ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ จะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ส่งข้อมูล หรือความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือส่งไปยังหน่วยงานของรัฐที่ต้องการจะออกกฎ

ในปัจจุบัน ประเทศสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้มีการออกกฎในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า การออกกฎโดยเจรจา (Negotiated Rulemaking) ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1964 มาตรา 563-570 โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ไม่มีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากและเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่มาก

การออกกฎคำสั่ง โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การ

อนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานปรมาณูซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง จึงได้มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องๆ ไป

การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นจากการที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ก่อนที่จะอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ เช่น ในกรณีก่อนอนุมัติโครงการในการดำเนินการหลักเลี้ยวหรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act รู้จักในนามของ Superfund Act of 1980 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือประกอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า Public Hearing และในกรณีขออนุมัติความช่วยเหลือ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับรองว่าได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุม เรียกว่า Public Hearing เพื่อพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมาย Airport Development Act กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลาง จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสำหรับโครงการพัฒนาสนามบิน ก่อนที่เลขาธิการของหน่วยงานคมนาคมกลาง (Secretary of Department of Transportation) จะอนุมัติความช่วยเหลือนั้น

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969: NEPA) ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจประกอบกับ CEQ's Regulations (40 CFR 1500 - 1508) ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าว ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ เมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (Legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (Major Federal Actions) ซึ่งรวมถึงการอนุมัตินโยบายแผนงาน โปรแกรมหรือโครงการพิเศษต่างๆ (Sec.1508.19) ที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนด

แนวปฏิบัติให้เป็นไปตาม NEPA เช่น ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statements - EIS) และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง (Sec. 1502) การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ให้เห็นว่าตัดสินใจอย่างไรแล้ว ยังต้องแสดงทางเลือกอื่นที่สำคัญและยังกำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (Sec.1506.6) สรุปได้ดังนี้

(ก) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสองลักษณะ คือ การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในร่าง EIS ก่อนรับเอา Final EIS และการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในข้อเสนอโครงการของรัฐ เช่น ร่างกฎ (Draft Plan) ก่อนทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ซึ่งในระเบียบภายในของหน่วยงานบางหน่วยงานที่ออกเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับ NEPA และ CEQ's Regulations ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการจัดทำร่าง EIS แล้วเสร็จพร้อมกับข้อเสนอโครงการของหน่วยงานแล้วให้หน่วยงานดำเนินกระบวนการ Public Comments ไปพร้อมกันได้เลย

(ข) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ ในกรณีของการแสดงความคิดเห็นต่อร่าง EIS ให้ใช้รูปแบบการรับฟังเป็นหนังสือ (Comment) โดยหน่วยงานจะกำหนดให้มีการจัดทำ Public Hearing ประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้ (บางหน่วยงานกำหนดให้จัดทำทั้งสองรูปแบบ) ในกรณีที่จัดให้มี Public Hearing ด้วย Sec.1506.6 (c) (2) ของ CEQ's Regulations กำหนดให้ต้องแจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ส่วนกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป โดยกำหนดแนวทางให้พิจารณาประกอบด้วย ดังนี้ (Sec. 1506)

หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ความพยายามอย่างขะมัดยั้งในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการและปฏิบัติตามกระบวนการตามกรอบ NEPA

หน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งคำประกาศเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตามกรอบ NEPA และต้องจัดให้เอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสีย โดยวิธีดังต่อไปนี้

ส่งคำประกาศทางไปรษณีย์ไปยังบุคคลที่ร้องขอให้จัดมีการรับฟังความคิดเห็นแบบ Public Hearing หรือ Public Meeting

กรณีเป็นความห่วงใยระดับชาติ (National Concern) ประกาศจะต้องแจ้งในราชกิจจานุเบกษา และส่งทางไปรษณีย์ให้แก่องค์กรระดับชาติที่สนใจในเรื่องนั้น

กรณีการกระทำมีผลกระทบต่อความห่วงใยของท้องถิ่น คำประกาศจะต้องแจ้งไปยังมลรัฐ Clearing Houses ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องทำตามกระบวนการแจ้งให้ช้อยู่ในมลรัฐที่ได้รับผลกระทบ และตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นประจำพร้อมแจ้งผ่านสื่อท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชนที่มีส่วนได้เสียและสมาคมธุรกิจขนาดเล็กน้อย รวมทั้งตีพิมพ์ในจดหมายข่าวที่น่าจะเข้าถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบหรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียงกันและตัดไว้ในพื้นที่ที่จะมีการกระทำของรัฐเกิดขึ้น

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีหรือเป็นผู้สนับสนุนการจัด Public Hearing หรือ Public Meeting ให้เหมาะสมหรือเท่าที่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับใช้กับหน่วยงานนั้น

หน่วยงานของรัฐต้องแสวงหาข้อมูลที่เหมาะสมจากประชาชน

หน่วยงานของรัฐต้องบอกกล่าวแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่าสามารถจะหาข้อมูลหรือรายงาน สถานภาพเกี่ยวกับค่าแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเกี่ยวกับองค์ประกอบอื่นของกระบวนการ ตาม NEPA ได้ที่ใด

หน่วยงานของรัฐต้องเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นค่าแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความเห็นทั้งหมดที่ได้รับ และเอกสารประกอบอื่นๆ ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียเฉพาะในราคาต้นทุนการผลิตสำเนาเอกสารนั้น

อนึ่ง นอกจากแนวทางตามกรอบกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และระเบียบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ หน่วยงานของรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวทางตามคำสั่งประธานาธิบดี ในเรื่องความยุติธรรมทาง

สิ่งแวดล้อม (Environment Justice) ของกลุ่มประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อยและที่มีรายได้น้อยด้วย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ สำหรับการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐจะต้องให้โอกาสแก่ชนกลุ่มน้อยหรือผู้มีรายได้น้อย สามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

การทบทวนโดยศาลของสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐและสร้างความมั่นใจว่าการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยข้อเท็จจริงและสมเหตุสมผล มูลเหตุของการร้องขอให้ศาลทบทวน คือ

(ก) การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครองหน่วยงานของรัฐ โดยมูลเหตุที่หน่วยงานของรัฐกระทำโดยอำเภอใจไม่แน่นอน เช่น หน่วยงานของรัฐไม่ได้ได้ตอบสนองเห็นของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

(ข) การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครองโดยมูลเหตุจากความบกพร่องของวิธีพิจารณา เช่น การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นกลาง มีส่วนได้เสีย การไม่จัดทำเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด การแจ้งคำประกาศไม่เพียงพอ (ไม่เปิดเผยข้อมูลพื้นฐาน)

(ค) ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ม.706 (2) (D) บัญญัติไว้ชัดเจนว่าศาลอาจวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น การไม่เปิดโอกาสให้มีการรับฟัง ปฏิบัติตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วน ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษ มีหลายรูปแบบดังนี้

- (1) ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry)
- (2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation)
- (3) คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of Inquiry)

(4) กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี (Private Bill)

3.2.1 ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษ ซึ่งเทียบได้กับ Public Hearing ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ เพราะในประเทศอังกฤษ คำว่า “Public Hearing” มักจะใช้กับการพิจารณาคดีของศาล หมายความว่า เป็นการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยสาธารณชนเข้ารับฟังได้ ดังนั้น จึงเลี่ยงไปใช้คำว่า Public Inquiry แทน

ประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) หมายถึง การที่รัฐสภาบัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินงานก่อนการตัดสินใจทางนโยบาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคัดค้าน นำข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเพื่อให้การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างยุติธรรมและสมเหตุสมผลคำนึงถึงคุณภาพของประโยชน์มหาชนกับสิทธิภาพประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการให้ความคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง เรื่องหรือภารกิจที่จะต้องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบประชาพิจารณ์มีดังนี้

ประชาพิจารณ์ ในการใช้อำนาจบังคับซื้อ ซึ่งมีผลกระทบต่อทรัพย์สิน เช่น การบังคับซื้อที่ดิน หรือเวนคืนที่ดินของทางราชการ

ประชาพิจารณ์ ในคำสั่งที่จำกัดอำนาจในการใช้ทรัพย์สิน

ประชาพิจารณ์ ในข้อเสนอที่ต้องการความนิยม

ประชาพิจารณ์ ในคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคล

ประชาพิจารณ์ ในโครงการของรัฐมนตรีหรือพนักงานท้องถิ่น

ประชาพิจารณ์ ในโครงการฝ่ายปกครองของรัฐมนตรีหรือพนักงานท้องถิ่น

ประชาพิจารณ์ ในการกำหนดข้อเท็จจริงในอดีต

3.2.2 กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

การแจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีมีหน้าที่แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะรับฟังความคิดเห็น ระบุวัน เวลา สถานที่ ที่จะรับฟังความคิดเห็น วัน เวลา สถานที่ ที่จะสามารถตรวจสอบหรือยื่นคำร้องขอสำเนาพยานหลักฐานต่างๆ ให้แจ้งเป็นการเฉพาะ รายทางไปรษณีย์ หรืออาจจะประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือตีพิมพ์ประกาศในสถานที่ที่จะรับฟัง

การจัดประชาพิจารณ์ ดำเนินการ โดยผู้ตรวจสอบ (Inspector) ที่เป็นบุคคลที่เป็นกลางมีอิสระมีหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามวัน เวลา สถานที่ที่กำหนดไว้และให้โอกาสแก่ คู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงความคิดเห็น โดยการนำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาพิสูจน์

ภายหลังการรับฟังเสร็จสิ้นลง ผู้ตรวจสอบต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วย ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้จากการรับฟังและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบ

ข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบจะไม่มีผลผูกพันกับรัฐมนตรีให้ต้องตัดสินใจตามแนวทางที่เสนอไว้ ในกรณีที่รัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่างจากผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจอย่างครบถ้วนเพียงพอ

การทบทวน โดยศาลของอังกฤษ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีจะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนการทำการใดๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การประกาศเขตเมืองใหม่ ศาลอาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ถ้าการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดของขั้นตอน ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิถือว่าการกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เช่น ไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนการรับฟังความคิดเห็นตามระยะเวลาที่กำหนด ไม่ให้โอกาสคู่กรณีแสดงพยานหลักฐานคัดค้าน รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการโดยไม่พิจารณา รายงานของผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจหรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่ครบถ้วนเพียงพอ

3.2.3 การปรึกษาหารือ (Public Consultation)

หลักการพื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการปรึกษาหารือ มีหลักการพื้นฐานเช่นเดียวกับประชาพิจารณ์ คือ เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมาย ร่างกฎหมายลำดับรอง ร่างกฎบังคับ

ประเภทของการปรึกษาหารือ

- (ก) การตรากฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติ
- (ข) ร่างกฎหมายลำดับรองหรือร่างกฎหมายบังคับ
- (ค) ประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎข้อบังคับ

การปรึกษาหารืออาจเกิดขึ้นจากกฎหมายกำหนดไว้หรือเกิดจากความสมัครใจของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยหลักการปรึกษาหารือต้องเปิดกว้างให้มีบุคคลมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เข้ามามีส่วนร่วมและต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย

ผู้มีสิทธิจะได้รับการปรึกษาหารือ ได้แก่

- (ก) บุคคลที่กฎหมายระบุไว้โดยชัดแจ้ง
- (ข) บุคคล หรือคณะบุคคล หรือหน่วยงานที่เป็นผู้แทนผลประโยชน์
- (ค) บุคคล หรือคณะบุคคล หรือองค์กร ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

รัฐบาลอังกฤษ ได้จัดทำคู่มือแนะนำการดำเนินการปรึกษาหารือหลายฉบับ เช่น คู่มือการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (How to Conduct a Written Consultation Exercise) ของสำนักงานคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ หรือคู่มือการปรึกษาหารือรัฐบาล (Government Consultation) ของสภาผู้บริ โภคแห่งชาติ หรือคู่มือปฏิบัติว่าด้วยการปรึกษาหารือเป็นลายลักษณ์อักษร (Code of Practice on Written Consultation) เพื่อเป็นแนวทางให้ส่วนราชการต่างๆ ยึดถือปฏิบัติตาม

ลักษณะของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ มี 2 ลักษณะ ดังนี้

- (1) การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา กระทำโดยส่วนราชการต่างๆ จะจัดทำสมุดปกเขียว ให้เป็นเอกสารประกอบการปรึกษาหารือ ซึ่งระบุถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่จะกำหนดไว้ในร่างกฎหมายแจกจ่ายไปยังประชาชนเพื่อขอรับฟัง

ความคิดเห็นนำมาเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมาย โดยจัดทำสมุดปกขาวเป็นการสรุปการปรึกษาหารือและการตัดสินใจของรัฐบาลนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(2) การปรึกษาหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภายังเสนอความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ทุกขั้นตอนของสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถกระทำได้โดยไม่มีกำหนดไว้แน่นอน

รูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ มี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ เป็นการปรึกษาหารือที่รัฐมนตรีหรือส่วนราชการต้องการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยไม่มีรูปแบบกำหนดไว้

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

(2.1) ต้องกำหนดเวลาไว้สำหรับการเขียนเอกสารที่ใช้การหารือในขั้นตอนการหารือ

(2.2) กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะปรึกษาหารือ คำถาม ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

(2.3) เอกสารที่ใช้ในการหารือต้องใช้ภาษาที่อ่านง่าย กระชับ ชัดเจน

(2.4) เอกสารที่ใช้ในการหารือควรเผยแพร่ในสื่อต่างๆ เพื่อเข้าถึงกลุ่มผลประโยชน์และสาธารณชนอย่างทั่วถึง

(2.5) ระยะเวลาในการปรึกษาหารือไม่สั้นไม่ยาวจนเกินไป ซึ่งเวลาที่เหมาะสมคือประมาณ 12 สัปดาห์ เมื่อส่วนราชการได้รับเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือแล้วจะต้องทำการวิเคราะห์

ผลจากการปรึกษาหารือกระบวนการนิติบัญญัติ

ขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อให้เกิดผลดีต่างๆ เช่น ทำให้รัฐบาลรู้ว่าควรยกร่างกฎหมายให้มีแนวทางอย่างไร ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการตัดสินใจและช่วยประหยัดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา แต่การปรึกษาหารืออาจมีข้อเสียบ้าง โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มผลประโยชน์อาจคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์รวมของกลุ่มอื่นๆ

การปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับ

กฎข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้น จะเกี่ยวข้องกับรายละเอียดต่างๆ ที่กฎหมายแม่บท (“Primary Legislation” or “Parent Act”) ไม่ได้บัญญัติถึง เพื่อให้กฎหมายแม่บทมีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์ ในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instruments) มีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรัฐมนตรีที่รักษาการณืตามกฎหมายนั้น จะทำการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ

(2) การยกร่างกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Drafting) กฎเกณฑ์ลำดับรอง มักจะถูกยกร่างขึ้น โดยกองกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ในการยกร่างกฎเกณฑ์ลำดับรองในประเทศอังกฤษต้องยึดถือหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ

(2.1) โปร่งใส (Transparency) คือ ต้องเข้าใจง่ายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและใช้ภาษาที่ชัดเจนและง่าย

(2.2) ตรวจสอบได้ (Accountable) คือ ผู้บังคับใช้กฎเกณฑ์นั้น ต้องถูกตรวจสอบการใช้กฎเกณฑ์นั้นได้จากรัฐบาล ประชาชนทั่วไปและรัฐสภา

(2.3) ได้สัดส่วน (Proportionality) คือ การกำหนดให้การชดเชยความเสียหายได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น

(2.4) ถูกต้องตรงกัน (Consistency) คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในภายหลังต้องตรงกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นก่อน นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ยังต้องใช้กฎเกณฑ์นั้นทั่วทั้งประเทศ

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

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

สำหรับรูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับมี 2 ลักษณะ คือ การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ เช่นเดียวกับรูปแบบการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งผลจากการปรึกษาหารือในการออกกฎข้อบังคับนั้นส่วนราชการจะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมไปใช้ในการออกกฎข้อบังคับต่อไป

3.2.4 คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of Inquiry)

คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง จัดขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (พยานหลักฐาน) ค.ศ.1921 โดย The Tribunal of Inquiry (Evidence) Act 1921 ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อกล่าวหาเรื่องอื้อฉาวหรือเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักร คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเรียกบุคคลต่างๆ มาชี้แจงให้ปากคำ มีอำนาจเข้าถึงพยานหลักฐานและมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เมื่อได้ข้อสรุปแล้วต้องจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอผู้มีอำนาจเพื่อตัดสินใจต่อไป แต่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ

3.2.5 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณีเป็นกฎหมายที่ผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิของบุคคลที่เฉพาะเจาะจงสามารถระบุบุคคลได้อย่างแน่นอน เช่น กฎหมายเวนคืนที่ดิน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนและจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ Committee ขึ้นมารับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ

3.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชานิเทศในประเทศแคนาดา

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

3.3.1 การทำประชานิเทศ แบ่งเป็น 2 ประเภท

(1) Policy Inquiries จัดทำขึ้นตามความต้องการของรัฐบาล เพื่อศึกษานโยบายสาธารณะ และเพื่อประโยชน์สาธารณะ

(2) Investigative Inquiries หรือ Judicial Inquiries จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอบสวนเหตุการณ์และความวิบัติต่างๆ ที่เกิดขึ้น เช่น หนาการณ์ล้มละลาย

3.3.2 กระบวนการทำประชานิเทศ

เมื่อรัฐบาลตัดสินใจทำประชานิเทศ สิ่งสำคัญเบื้องต้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชานิเทศและการยอมรับของประชาชนจะขึ้นอยู่กับการทำงานของคณะกรรมการประชานิเทศ

(1) คณะกรรมการประชานิเทศ (Royal Commission or Commission of Inquiry)

(1.1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชานิเทศระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ส่วนในระดับจังหวัด ได้แก่ The Lieutenant Governor in Council เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

(1.2) จำนวนคณะกรรมการประชานิเทศ กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละเรื่องและดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

(1.3) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการประชานิเทศได้กำหนดให้เป็นผู้ที่มีอาชีพแตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

(1.4) โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำประชานิเทศ ดังนั้น โครงสร้างและการว่าจ้างบุคคลเข้ามาทำงานจึงมีความยืดหยุ่น

(1.5) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีอำนาจเช่นเดียวกับศาลในการเรียกพยานเอกสารหรือสิ่งของและพยานบุคคลที่ต้องการมาสอบสวนได้ รวมทั้งมีอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย (Final Report) เสนอต่อรัฐบาลและสาธารณชน

(2) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Commission Counsel)

(2.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา มาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใต้งบประมาณของรัฐ มีบทบาทสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์

(2.2) คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่พิสูจน์หลักฐานและสัมภาษณ์พยาน กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของคู่กรณีและสาธารณชน ตรวจสอบพยานบุคคล ดำเนินการปิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้าน รวมทั้งช่วยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จัดทำสรุปผลการทำประชาพิจารณ์

(3) การจัดการประชุม (Meetings)

กำหนดให้มีการประกาศเพื่อนัดหมายการประชุม แจ้งเวลา สถานที่ให้ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ 2 วิธี คือเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงเลขาธิการคณะกรรมการประชาพิจารณ์

3.3.3 วิธีการทำประชาพิจารณ์

รายละเอียดและขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์จะเป็นไปตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาทำประชาพิจารณ์ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้กำหนด

(1) ขั้นตอนก่อนทำประชาพิจารณ์ (Pre-Hearing Stage) เพื่อเตรียมความพร้อมก่อน ที่จะดำเนินการทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการเตรียมการสัมภาษณ์พยาน และแนะนำกระบวนการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการได้สวน ออกคำสั่ง การพิสูจน์เอกสาร ตลอดจนลักษณะคำสั่ง เมื่อมีการโต้เถียงในห้องประชุมประชาพิจารณ์

(2) ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (Hearing Stage) หลักการและแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ปรึกษาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยจัดเวลาการแสดงความคิดเห็นให้

เหมาะสมกับคู่กรณี มีความเป็นอิสระในการไต่สวน ตรวจสอบ แก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานของความ เป็นจริง เป็นธรรมปราศจากอคติและการแทรกแซงจากรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้าย ต้องแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนมั่นใจว่าดำเนินการบนความจริง

(3) การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตามกระบวนการทำประชาพิจารณ์ ถ้า คณะกรรมการหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติลำเอียงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความ เป็นธรรม ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีทำการอุทธรณ์ (The Appeal) ก่อนที่ผลสรุป การศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้าย จะนำเสนอต่อรัฐบาลหรือขอความเป็นธรรมจากระบบศาล (The Courts) โดยศาลจะพิจารณาทบทวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์ การพิพากษาของศาลสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

3.3.4 การจัดทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษา มีหน้าที่จัดทำ ผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ครั้งสุดท้าย (Final Report) พร้อมเสนอแนะเพื่อรายงานต่อผู้ แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในระยะเวลาซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดไว้แน่นอน

3.3.5 การปฏิบัติตามรายงานผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์

โดยปกติแล้ว เมื่อได้จัดส่งรายงานสรุปผลการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ให้กับรัฐบาลแล้วเอกสารจะ ได้รับการเผยแพร่ต่อประชาชนทันที ส่วนรัฐบาลจะปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่ปฏิบัติ ตามนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งจะระมัดระวังในการตัดสินใจอย่างมากเนื่องจากเหตุผล ของความรับผิดชอบทางการเมือง อาจถูกโจมตีจากฝ่ายค้านได้และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชนซึ่ง มีอิทธิพลมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

3.3.6 งบประมาณสำหรับการทำประชาพิจารณ์

รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอตามความเหมาะสมตามกรอบการศึกษาของ การทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่อง ดังนั้น ค่าใช้จ่ายจะมีจำนวนแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะและ ระยะเวลาของการศึกษา

3.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยในประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศส มี 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์-ทรัพย์สิน เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (L'expropriation pour cause d'utilité publique) เรียกว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ประเภทที่สอง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Les operations susceptible de porter atteinte a l'environnement) เรียกว่า กระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นสำหรับกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3.4.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์-ทรัพย์สิน เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้นจากการตรารัฐกฤษฎีกาที่ 59-701 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2502 (ค.ศ.1959) และได้รับการแก้ไขปรับปรุงโดยการตรารัฐกฤษฎีกาที่ 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2519 (ค.ศ.1976) ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำเอาบทบัญญัติในรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ มาตรา R.11 - 4 ถึง R.11 - 14

องค์กรฝ่ายปกครองจะดำเนินการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์-ทรัพย์สิน เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะได้ โดยการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะและกำหนดพื้นที่ที่จะทำการเวนคืน ภายหลังจากได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการ สำหรับกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) มีประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดวัตถุประสงค์วัน เวลา สถานที่ที่ประชาชนจะไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวกับโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและแสดงความคิดเห็นในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น รวมถึงประกาศแต่งตั้งกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการเวนคืนอย่างน้อย 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และอีก 8 วัน นับแต่วันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และยังกำหนดให้ติดประกาศคำบอกกล่าวในชุมชน

(3) ฝ่ายปกครองที่จะทำการเวนคืนจะต้องจัดทำเอกสาร เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเอกสารดังกล่าวมีอยู่ 2 ประเภท คือ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ เพื่อให้เห็นขอบเขตที่แท้จริงของโครงการที่จะดำเนินการ และเอกสารรายละเอียดอื่นที่จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเพื่อกำหนดโครงการหรืองานก่อสร้างหรืองานโยธา แผนผังที่ตั้งของโครงการ รายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(4.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นอำนาจดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยแต่งตั้งจากบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีระดับชาติ ซึ่งรัฐมนตรีด้านการพัสดุได้จัดทำขึ้นในแต่ละปี ซึ่งเป็นบุคคลที่สามารถให้ความเห็นในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ หรือจากบัญชีรายชื่อใดๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำขึ้นในแต่ละปีตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา L. 123 - 4 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

(4.2) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือที่ทำการเทศบาลในท้องที่ที่จะทำการเวนคืน

(4.3) ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นอยู่กับขนาดหรือความซับซ้อนของ โครงการซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน

(4.4) วิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนให้กระทำโดยการแสดงความคิดเห็นของตนลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นหรือทำเป็นหนังสือและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดให้เป็นสถานที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(4.5) เมื่อระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสิ้นสุดลงให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและให้จัดส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและเอกสารที่ใช้ประกอบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง

(5) กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องตรวจสอบความคิดเห็นต่างๆ ที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นไว้ในสมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็นและเอกสารที่ใช้ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่แนบท้ายสมุดทะเบียนการรับฟังความคิดเห็น โดยทำเป็นรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรรมการหรือคณะกรรมการ ยังจะต้องทำสรุปความเห็นส่วนตัวว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการที่ได้จัดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น พร้อมด้วยแสดงเหตุผลประกอบสรุปความเห็นเสร็จแล้วให้กรรมการหรือประธาน

คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นของกรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อาจยื่นคำขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอตรวจดูรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

(7) ผลของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในกรณีที่กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่เห็นด้วยกับ โครงการไม่มีผลผูกมัดการตัดสินใจขององค์กรฝ่ายปกครอง

3.4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เคร่งครัดกว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีทั่วไปอยู่ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ประกอบรัฐธรรมนูญที่ 23 เมษายน 2528 (ค.ศ. 1985)

วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบว่า จะดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อรวบรวมความคิดเห็นของประชาชน ข้อคัดค้าน ข้อเสนอแนะภายหลังจากที่ได้มีการทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่จำเป็นในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

3.4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้กระทำโดยประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศให้ประชาชนทราบว่า ได้มีการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยให้วัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น

วัน เวลา สถานที่ ระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ประกาศก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย 15 วัน

(3) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังนี้

(4.1) การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ประธานศาลปกครองเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจากบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสม

(4.2) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีระยะเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือน หากมีเหตุผลอันสมควรจะขยายระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นได้อีกไม่เกิน 15 วัน

(4.3) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น หรืออาจทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ไปยังสถานที่ที่กำหนด กรรมการรับฟังความคิดเห็นสามารถไปตรวจสอบสถานที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่หน่วยงานมีอำนาจได้บอกกล่าวให้ผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองสถานที่นั้นๆ ได้รับทราบเป็นการล่วงหน้า และยังรับฟังข้อมูลต่างๆ จากบุคคลที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ รวมถึงเจ้าของโครงการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้อีก

ถ้ากรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นว่าจำเป็นจะต้องจัดให้มีการประชุมสาธารณะของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาจากขนาดหรือสภาพของงานหรือโครงการหรือสถานะของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าของโครงการ และเสนอวิธีการในการจัดประชุมเพื่อชี้แจงรายละเอียดและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประชาชน โดยให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการเข้าร่วมประชุมด้วยและให้กรรมการประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นนั้น นั่งเป็นประธานในที่ประชุม ภายหลังการประชุมให้กรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จัดทำรายงานการประชุมแนบท้าย รายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(4.4) การปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นลง ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น และส่งสมุดทะเบียนรับฟังความ

คิดเห็นและเอกสารที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น พร้อมเอกสารแนบท้ายไปยัง กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง

(5) การจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการจัดทำสรุปความเห็นส่วนตัว กรรมการหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องตรวจสอบความคิดเห็นต่างๆ ในสมุดบันทึก การรับฟังความคิดเห็นและเอกสารต่างๆ ที่แนบท้ายและจัดทำรายงานการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็น รวมทั้งจะต้องจัดทำสรุปความเห็นส่วนตัวของกรรมการหรือคณะกรรมการว่าเห็นด้วย หรือไม่กับการดำเนินงานหรือโครงการที่จัดให้มีการฟังความคิดเห็นพร้อมแสดงเหตุผลประกอบ สรุปความเห็นของตนด้วย

(6) การเปิดเผยหรือการขอตรวจดูรายงานดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นส่วนตัว กฎหมายกำหนดให้เปิดเผยรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นต่อ สาธารณชน

(7) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่มีผลผูกพันต่อองค์การทางปกครองเป็นแต่เพียงนำไปประกอบการ ตัดสินใจขององค์การทางปกครอง ในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการ ดำเนินงานหรือโครงการ หากองค์การทางปกครองตัดสินใจไปในทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของ ประชาชน และความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น องค์การทางปกครองก็ต้องสามารถ ชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจ

3.5 ญีปุ่นกับการต่อสู่มลพิษสิ่งแวดล้อม

3.5.1 มาตรการป้องกันมลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีความเติบโตทางเศรษฐกิจมากที่สุดในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1970 โดยมีอัตรา ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 10.1 ต่อปี GDP ของประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้น 2.5 เท่า ทำให้คุณภาพชีวิตของคนญี่ปุ่นดีขึ้นอย่างมาก เครื่องใช้ไฟฟ้าที่ได้รับความนิยมในสมัยนั้น ได้แก่ โทรทัศน์ เครื่องซักผ้า และตู้เย็น อัตราการใช้ไฟฟ้าสำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้าดังกล่าวของชาวญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1960 คิดเป็นอัตราเพียงร้อยละ 20 ของอัตราการใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน ต่อมาในปี ค.ศ.1970 ปรากฏว่าอัตราการใช้ไฟฟ้าสำหรับเครื่องใช้ไฟฟ้าดังกล่าวเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 90 ของอัตราการใช้ ไฟฟ้าในครัวเรือนในช่วงระยะเวลา 10 ปี ดังกล่าวพบว่าก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ ที่เรียกว่า SO₂ ใน อากาศเพิ่มขึ้นถึง 3.5 เท่า ขยะอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น 2.6 เท่า ส่วนอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ของประเทศไทยในปี ค.ศ.1980 อยู่ที่อัตราร้อยละ 7.8 ต่อมาในปี ค.ศ.1990-2000 อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่ที่ร้อยละ 5 การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนี้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษทั้งทางอากาศ คุณภาพน้ำ และดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในปี ค.ศ.1962 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่กลับไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษที่มีประสิทธิภาพมีเพียงออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการปล่อยควัน แต่ก็ไม่ครอบคลุมถึงโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าทำให้มีการปล่อยก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายควบคุมเป็นพิเศษ ถือได้ว่ารัฐบาลญี่ปุ่นในสมัยนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงมิได้มุ่งเน้นในการควบคุมมลพิษแต่ประการใด ในช่วงปี ค.ศ.1960 มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมทางปิโตรเคมีในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ทำให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ป่วยเป็นโรคหอบหืด หลังจากมีจำนวนประชากรที่ป่วยเป็นโรคหอบหืดทั่วประเทศญี่ปุ่นสูงขึ้นอย่างมาก รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อที่จะหามาตรการในการควบคุมมลพิษ มาตรการที่สำคัญได้แก่ การอพยพประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ และจัดเขตโรงงานอุตสาหกรรมกับที่อยู่อาศัย แต่มาตรการดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้มากนัก ทำให้เกิดการประท้วงและต่อต้านจากประชาชนเมื่อมีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเรื่อยมา

เหตุการณ์สำคัญที่มีผลทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นตระหนักถึงปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1967 เมื่อมีการฟ้องร้องคดีโดยโจทก์ซึ่งเป็นผู้ป่วยโรคหอบหืดรวม 9 คน มีการต่อสู้คดีในศาลยาวนานถึง 5 ปี ในที่สุดศาลมีคำพิพากษาให้โจทก์ก็เป็นฝ่ายชนะคดีในปี ค.ศ.1972 โดยศาลให้เหตุผลสำคัญ คือ รัฐบาลญี่ปุ่นไม่ได้ออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม ไม่มีระบบตรวจสอบสภาวะอากาศ คุณภาพน้ำ และคุณภาพดินที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งไม่มีเทคโนโลยีที่ช่วยลดมลพิษ ในระหว่างที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวในศาล ในปี ค.ศ.1970 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ จนในที่สุดได้ออกกฎหมายจำนวนมากถึง 14 ฉบับ ภายในปีเดียว มีการจัดตั้งทบวงสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือ มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ โดยให้เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับดังกล่าวว่า การควบคุมมลพิษต้องทำควบคู่ไปกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1955 รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโตเกียวได้ออกกฎหมายควบคุมมลพิษ กฎหมายที่รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโตเกียวประกาศใช้ไม่เหมือนกับกฎหมายที่ทางรัฐบาลกลางออก จุดที่สำคัญคือ รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโตเกียวเห็นความสำคัญของการแก้ไขปัญหามลพิษก่อนรัฐบาลกลาง และแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นให้ความสำคัญกับปัญหาและพยายามออกมาตรการต่างๆ เพื่อที่จะควบคุมปัญหาเหล่านี้ด้วยวิธี

น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ กรณีที่เกิดขึ้นที่เมืองโยโกฮาม่าซึ่งอยู่ใกล้กับเมืองโตเกียว เมืองโยโกฮาม่ามีทั้งโรงงานอุตสาหกรรมและโรงผลิตกระแสไฟฟ้า รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโยโกฮาม่าให้บริษัทเอกชนหามาตรการในการควบคุมมลพิษ โดยมีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโยโกฮาม่ากับบริษัทเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษว่า ในกรณีที่บริษัทเอกชนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว รัฐบาลท้องถิ่นแห่งเมืองโยโกฮาม่าจะออกมาตรการควบคุมมลพิษโดยเก็บค่าใช้จ่ายจากบริษัทเอกชน ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลท้องถิ่นของหลายเมืองได้เพิ่มเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการดูแลควบคุมมลพิษมากขึ้น ตัวอย่างเช่น เมืองคิตะกิวชู ซึ่งมีประชากรประมาณ 1,000,000 คน มีเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้นถึง 80 คน เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจในการตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรมว่าปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษหรือไม่

3.5.2 การแก้ไขปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อมต้องเริ่มจากบริษัทเอกชนด้วย

ดังนั้น รัฐบาลกลางญี่ปุ่นจึงได้ดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษ
2. การออกมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเอกชน เช่น มาตรการปล่อยเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือลดภาษีแก่บริษัทที่มีมาตรการป้องกันและควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ กฎหมายยังผลักระการพิสูจน์ไปยังจำเลยหรือผู้ต้องสงสัยในการทำลายสิ่งแวดล้อมให้มีภาระการพิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างมลพิษสิ่งแวดล้อมและโรคหรือความเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นหรือไม่ ผู้ปล่อยมลพิษเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าจะด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม ต้องรับผิดชอบในค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพและค่ารักษาโรค ค่าชดเชยความเสียหายทางสุขภาพและค่ารักษาโรคนั้น จำเลยหรือผู้ปล่อยมลพิษต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในอัตราร้อยละ 80 ส่วนที่เหลือในอัตราร้อยละ 20 จะมาจากกองทุนที่เรียกเก็บจากภาษีรถยนต์ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้บริหารกองทุน นอกจากค่ารักษาพยาบาลแล้ว หากความเสียหายที่เกิดขึ้นจนทำให้คนในครอบครัวไม่สามารถทำงานได้หรือเสียชีวิต ทายาทก็จะได้รับเงินชดเชยจากกองทุนด้วยในกรณีเสียชีวิต หากผู้ตายเป็นบิดามารดาซึ่งต้องรับภาระอุปการะเลี้ยงดูบุตร บุตรก็จะได้รับเงินจากกองทุนเพื่อการศึกษา กองทุนดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1973 ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่พอใจในค่าชดเชยที่ได้รับก็ยังสามารถฟ้องร้องคดีแพ่งต่อศาลได้อีกด้วย

เมื่อเปรียบเทียบกรณีของประเทศไทย ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 67 วรรคสอง กำหนดว่า นอกจากจะต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ยังต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพด้วย ในประเด็นเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพนั้น หากเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลพิษจะระบุค่ามาตรฐานของสารเคมีแต่ละชนิดไว้ อย่างละเอียด เช่น ค่ามาตรฐานของก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ หรือที่เรียกว่า SO₂ ค่ามาตรฐานเหล่านี้ จะอยู่ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และถือได้ว่าเป็นค่ามาตรฐานที่เข้มงวด ที่สุดในโลก หากมีข้อสงสัยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ ภายในโรงงานได้ หากปรากฏว่าโรงงานหรือบริษัทเอกชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็สามารถออก คำสั่งระงับการดำเนินงานหรือฟ้องร้องต่อศาลได้ด้วย การก่อสร้างถนน การก่อสร้างระบบรถไฟฟ้ า หรือการก่อสร้างและพัฒนาท่าเรือ ถือเป็นการก่อสร้างขนาดใหญ่ ซึ่งต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือ EIA ด้วยเช่นกัน

ในแง่ของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจนั้น หากบริษัทเอกชนลงทุนในการควบคุมมลพิษก็จะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน บริษัทเอกชนที่ลงทุนในการควบคุมมลพิษมักจะได้รับคำสั่งซื้อเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงมีกำไรเพิ่มขึ้นด้วยจากรายงานทางด้านเศรษฐศาสตร์พบว่า การลงทุนทางด้านการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมในประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ.1965-1975 ส่งผลให้มูลค่า GNP ของประเทศเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.9 ในปี 1994 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ โออีซีดี (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) ก็ได้ออกรายงานเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปว่า ถึงแม้ประเทศญี่ปุ่นได้ลงทุนในเรื่องการควบคุมมลพิษเป็นจำนวนมากแต่ก็ไม่ส่งผลกระทบต่ออัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจประเทศ นอกจากนี้ นักวิเคราะห์ญี่ปุ่นท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า หากรัฐบาลญี่ปุ่นออกมาตรการเพื่อควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมเร็วกว่านี้ อาจเกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การควบคุมมลพิษอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการออกมาตรการต่างๆ โดยรวดเร็ว ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืนต่อไป

3.5.3 กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน ประเทศญี่ปุ่น

หัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสร้างกลไกเชิงสถาบันขึ้นมา รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชนของตนเองอย่างเป็นระบบผ่าน ประสพการณ์ของประเทศญี่ปุ่นซึ่ง “การวางแผนและจัดการชุมชนโดยชุมชน” หรือ “มะจิชิคิริ”

(Machizukuri : Community Development) ได้กลายเป็นกระแสการเคลื่อนไหวที่สำคัญตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา โดยกลไกที่สำคัญที่จะกล่าวถึงในที่นี้แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบได้เรียงตามลำดับเวลา คือ (1) โซไนไค (Chonikai : Neighborhood Association) (2) มะจิซึคิริเคียวไกไค (Machizukuri Kyogikai : Community Development Council) และ (3) องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Organi NPO) โดยยกตัวอย่างผ่านกรณีศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาชุมชนไทชิโด เขตเซตาคายะมหานคร โตเกียว และกลุ่มอนุรักษ์ทัศนียภาพเมืองซาวาระ เมืองคาโทริ จังหวัดชิบะ

กลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการชุมชน

1) โซไนไค: กลไกจัดการชุมชนดั้งเดิม

โซไนไคหรือสมาคมละแวกบ้าน (Chonikai : Neighborhood Association) เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในระดับละแวกบ้านซึ่งเป็นระบบจัดการชุมชนที่เก่าแก่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยเอโดะ (ปี ค.ศ.1603-1868) และเป็นประเภทองค์กรที่มีจำนวนมากที่สุดในประเทศ ญี่ปุ่นจากการสำรวจของกระทรวงกิจการภายใน (Home Ministry) พบว่าทั่วประเทศมีจำนวนสมาคมละแวกบ้าน 274,733 องค์กรในปี ค.ศ.1980 (โดย 90,276 องค์กรมีมาก่อนสร้างสงครามโลก) เพิ่มขึ้นเป็น 298,488 องค์กรในปี ค.ศ.1992 ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของเมืองและชนบทของประเทศ

การเข้าร่วมเป็นสมาชิกละแวกบ้านจะเข้าร่วมโดยหน่วยของครัวเรือน (Household-based participation) โดยแต่ละครัวเรือนในย่านละแวกจะส่งสมาชิกมาหนึ่งคนในฐานะตัวแทนเพื่อเข้าร่วมประชุม ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือ “พ่อบ้าน” อันเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่สืบทอดมาตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลกที่ให้อำนาจรับผิดชอบกับหัวหน้าครอบครัวเหนือสมาชิกคนอื่น การเลือกตั้งประธานและกรรมการสมาคมกระทำโดยการหาฉันทมติจากสมาชิก ดังนั้น ทั้งประธานและกรรมการของสมาคมส่วนใหญ่มักประกอบด้วย “ชายอาวุโส” ที่ชาวชุมชนให้ความเกรงอกเกรงใจและเคารพนับถือ ซึ่งทุกคนต่างทำงานบนพื้นฐานของการอาสาสมัครโดยไม่มีค่าตอบแทน

ภารกิจหลักของสมาคมคือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในย่านละแวกโดยการร่วมกันสร้างกฎกติกาของชุมชนและรณรงค์ให้สมาชิกเข้าร่วมกิจกรรมบำเพ็ญสาธารณะประโยชน์ อาทิ การทำความสะอาดชุมชน การก่อสร้างหรือการดูแลสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ เช่น ศูนย์ชุมชน ถนนหนทาง แสงไฟตามถนน ต้นไม้ แม่น้ำลำคลอง ตลอดจนการจัดการจราจร การจัดเวร

ยามเพื่อเฟ้าระวังอัคคีภัยและขโมย การจัดส่งจดหมายข่าว รวมไปถึงการส่งเสริมกิจกรรมทางวัฒนธรรมท้องถิ่น อาทิ เทศกาลงานประเพณีของย่าน เป็นต้น รายได้ของสมาคมในการดำเนินกิจกรรมส่วนใหญ่มาจากค่าธรรมเนียมสมาชิก รองลงมาคืองบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น

อีกบทบาทสำคัญที่นอกเหนือจากการเป็นศูนย์กลางในการระดมกำลังสมาชิกให้เข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชุมชนแล้ว คือการทำงานเสมือนเป็น “สื่อกลาง” (intermediaries) ระหว่างภาครัฐ (โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่น) กับชุมชน สมาคมละแวกบ้านมักเป็นช่องทางหลักในการกระจายข่าวสารจากทางราชการสู่ชุมชน และในทิศทางกลับกันก็เป็นผู้รวบรวมความต้องการในพื้นที่และสื่อสารไปยังรัฐบาลท้องถิ่น แม้ว่าสมาคมจะไม่ได้มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในกระบวนการวางแผนของภาครัฐ แต่บ่อยครั้งที่หน่วยงานราชการจะให้ความสำคัญกับประธานสมาคมในฐานะตัวแทนของชุมชน และมักอาศัยเวทีการประชุมของสมาคมละแวกบ้านในการสอบถามความคิดเห็นของชุมชน

ดังนั้น จึงไม่น่าแปลกในที่นักวิชาการด้านเมืองและชุมชนของประเทศญี่ปุ่นมักกล่าวยกย่องให้สมาคมละแวกบ้านเป็น “กลไกสำคัญ” ที่ทำให้ชุมชนทั่วประเทศญี่ปุ่นสามารถปกป้องรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตชุมชนได้อย่างดีเยี่ยม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนสงครามโลกที่ภาครัฐมุ่งเน้นการลงทุนกับโครงการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับระบบผังเมือง ในขณะนั้นยังเป็นลักษณะรวมศูนย์เบ็ดเสร็จ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและงบประมาณในการวางแผนพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ส่งผลให้ชุมชนทั่วไปประสบปัญหาโดยเฉพาะการขาดแคลนพื้นที่ว่างและบริการสาธารณะ รัฐบาลท้องถิ่นจึงมักใช้สมาคมละแวกบ้านและ “ต้นทุนทางสังคม” ของสมาชิกเป็นเครื่องมือในการ “เติมเต็ม” ความต้องการของชุมชนเอง

อย่างไรก็ตาม เมื่อเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมของเมืองเปลี่ยนแปลงไป สมาคมละแวกบ้านจำนวนมากเริ่มพบกับอุปสรรคในการขับเคลื่อนชุมชน สาเหตุประการแรก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมของชุมชนจากการย้ายเข้าออกของสมาชิก พบว่าสมาชิกใหม่ไม่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกคนอื่นๆ รวมทั้งไม่มีความต้องการหรือไม่มีความจำเป็นที่ต้องเกรงอกเกรงใจประธานสมาคมในการเข้าร่วมกิจกรรมสาธารณ สาเหตุประการถัดมา คือ ข้อจำกัดของประธานและกรรมการสมาคมละแวกบ้านที่มัก “ผูกขาด” กับกลุ่มชายอาวุโส ส่งผลให้การทำงานมักขาดความ

ยึดหยุ่นและอาจมีข้อจำกัดในการปรับตัวกับปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งในสถานการณ์ดังกล่าวอาจต้องการกระบวนการตัดสินใจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและเป็นระบบตลอดจนบทบาทที่ชัดเจนในกระบวนการวางแผนท้องถิ่นด้วยสาเหตุที่กล่าวมาได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพของสมาคมละแวกบ้านในฐานะเป็นตัวแทนของชุมชนลดลงไปโดยปริยาย

2) มะจิซึคิริเคียวไกไค : กลไกชุมชนรูปแบบใหม่

นอกเหนือจากสมาคมละแวกบ้านที่เป็นกลไกดั้งเดิมในการดูแลจัดการสภาพแวดล้อมชุมชนแล้ว ระบบผังเมืองของประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนากลไกชุมชนรูปแบบใหม่ เรียกว่า “มะจิซึคิริเคียวไกไค” หรือ “คณะกรรมการพัฒนาชุมชน” (Machizukuri Kyogikai : Community Development Council) เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในแต่ละขั้นตอนของการวางแผนได้อย่างกว้างขวางและเป็นระบบมากขึ้น คณะกรรมการพัฒนาชุมชนนี้อาจมีส่วนคล้ายคลึงกับสมาคมละแวกบ้านในแง่ของการทำงานบนพื้นฐานของจิตอาสาและไม่มีค่าตอบแทน แต่ข้อตกลงสำคัญคือการเปิดกว้างแก่สมาชิกชุมชนทุกคน (individual – based participation) โดยไม่จำกัดอยู่ในหน่วยครัวเรือน อย่างเช่น สมาคมละแวกบ้านประธานและกรรมการของคณะกรรมการพัฒนาชุมชนมาจากการเลือกตั้งของสมาชิก จึงทำให้ได้บุคคลที่มีความหลากหลายเข้ามาทำงาน

บทที่ 4

ผลวิเคราะห์ปัญหาและรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์กรณีเขื่อนแม่วงก์

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่งที่มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองเอาไว้ จุดประสงค์สำคัญของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เพื่อเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินการจัดให้มีโครงการของรัฐที่สำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน

แนวคิดของการมีส่วนร่วมในการให้ความเห็นต่อการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในประเทศไทยมิได้เพิ่งมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก่อนหน้านี้ มีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความเห็นในเรื่องเฉพาะ ที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 นอกจากนี้แล้ว ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้จัดทำ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ” ขึ้น เพื่อเป็น “เกณฑ์กลาง” ที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินการในโครงการของรัฐทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งในกฎหมายเฉพาะและในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว ก็ยังไม่สามารถ “ตอบสนอง” ความต้องการของประชาชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองได้อย่างเต็มที่ ขอบกพร่องของกฎหมายและระเบียบทำให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปได้อย่างไม่เต็มที่และไม่ได้รับการยอมรับ และในบางกรณีก็นำไปสู่ความขัดแย้งของสังคมด้วย ดังนั้น จึงมีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้น เพื่อใช้เป็น “เกณฑ์กลาง” ใหม่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4.1 ความสำคัญของป่าแม่วงก์ต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

ป่าแม่วงก์บริเวณที่จะถูกน้ำท่วมเป็นป่าริมน้ำและป่าที่ราบต่ำ ซึ่งต่ำกว่าระดับน้ำทะเล 200 เมตร เป็นที่อาศัยของสัตว์ป่าขนาดใหญ่ เช่น ช้าง เสือ และเป็นแหล่งอาหารสำคัญของสัตว์ป่าด้วย แม้ว่าสูญเสียบป่าแม่วงก์ไป 18 ตารางกิโลเมตร หรือร้อยละ 2 ของป่าทั้งหมด แต่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของป่าทั้งระบบมาก เพราะมันคือ “หัวใจ” เหตุที่ป่าแม่วงก์เปรียบเหมือนหัวใจเพราะเป็นส่วนสำคัญของผืนป่าตะวันตก ที่เกิดจากป่าอนุรักษ์ 17 ผืนต่อกันเป็นป่าผืนใหญ่ขนาด 11.7 ล้านไร่ ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเป็นบ้านของสัตว์ป่านานาชนิด เช่น เสือโคร่ง ช้าง กระทิง วัวแดง สมเสร็จ ควายป่า ฯลฯ เป็นต้น

ป่าแม่วงก์ประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแม่วงก์มา 25 ปีแล้ว และเป็นพื้นที่แห่งโอกาสของสัตว์ป่า เนื่องจากเป็นป่าที่สมบูรณ์ จึงเป็นบ้านและแหล่งอาหารของสัตว์ป่าที่หากินนอกเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าช่วยเขาแข่ง นอกจากนี้ ยังมีผลกระทบที่ไม่สามารถป้องกันในช่วงเวลาก่อสร้างเขื่อนตลอด 8 ปี ได้แก่ การตัดไม้เกินพื้นที่ที่กำหนด การลักลอบล่าสัตว์ป่า เสียงที่ดังรบกวนสัตว์ป่า การยึดพื้นที่ริมอ่างและการเก็บหาของป่า และปริมาณน้ำที่กักเก็บในเขื่อนแม่วงก์คิดเป็นร้อยละ 1 ของน้ำทั้งหมดที่ท่วมลุ่มน้ำภาคกลางในปี 2554 ดังนั้น เขื่อนนี้จึงไม่ตอบโจทย์การแก้ปัญหาน้ำท่วมภาคกลาง และไม่เกิดความคุ้มค่าแก่การลงทุนหากสร้างเพื่อป้องกันน้ำท่วม หรือกรณีที่น้ำท่วม อ.ลาดยาว จ.นครสวรรค์ มีน้ำเพียงร้อยละ 10-20 เท่านั้นที่มาจากแม่วงก์ที่เขาสบก กส่วนอีกร้อยละ 80 ที่เหลือคือน้ำที่มาจากลำน้ำสาขาอีก 16 สายได้เขื่อนแม่วงก์ ซึ่งปัญหาที่น้ำท่วมก็เพราะถนนขวางทางระบายน้ำ รวมถึงการปลูกพืชเชิงเดี่ยวบนเขา ซึ่งทำให้น้ำหลากมาถึงบ้านที่อยู่ในที่ราบอย่างรวดเร็ว และถึงแม้จะสร้างเขื่อนได้แล้ว ปริมาณน้ำองที่ อ.ลาดยาวก็ลดลงไม่ถึงร้อยละ 30

พื้นที่ชลประทานของเขื่อนแม่วงก์กินอาณาบริเวณรวม 5 อำเภอ 3 จังหวัด คือ นครสวรรค์ อุทัยธานี และกำแพงเพชร ได้แก่ อำเภอลาดยาว จังหวัดนครสวรรค์ เป็นอำเภอที่ได้น้ำใช้มากที่สุด รวมกว่า 2 แสนไร่ คิดเป็นร้อยละ 70.5 ของพื้นที่ชลประทานทั้งหมด, อำเภอแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ ประมาณ 4.3 หมื่นไร่, อำเภอเมืองนครสวรรค์ ประมาณ 2.6 หมื่นไร่ อำเภอสว่างอารมณ์ จังหวัดอุทัยธานี ประมาณ 1 หมื่นไร่ และอำเภอขาณุวรลักษบุรี จังหวัดกำแพงเพชร กว่า 5 พันไร่ ข้อมูลการส่งน้ำชลประทานในฤดูแล้งจากร่าง EIA โดยบริษัทครีเอทีฟ เทคโนโลยี จำกัด เมื่อเดือนเมษายน 2555 ระบุว่า มีพื้นที่ชลประทานทั้งหมด 291,900 ไร่ ซึ่งจริงๆ แล้วมีพื้นที่ได้รับน้ำจากเขื่อน

เพียง 70,000 ไร่ เท่านั้น ตัวอย่างเช่น เขื่อนทับเสลา จังหวัดอุทัยธานี ซึ่งสร้างขึ้นเพื่อบรรเทาการขาดแคลนน้ำ ขนาดความจุปกติ 160 ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ปัจจุบันมีน้ำเพียง 40 กว่าล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งใช้ได้จริงเพียง 25 ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น โดยปริมาณน้ำที่ใช้ได้จริงสามารถไปถึงพื้นที่ชลประทานได้เพียง 12,000 ไร่ จากทั้งหมดกว่า 140,000 ไร่

ปัญหาของเขื่อนแม่วังกัที่หลายคนอาจไม่รู้คือ เรื่อง “เวนคืนที่ดิน” เพื่อทำคลองยาว 500 กิโลเมตร และคลองระบายน้ำ ซึ่งต้องเวนคืนที่ดินจากชาวบ้านกว่าพันราย รวมที่ดิน 10,892 ไร่ นอกจากนี้ต้องเวนคืนที่ดินอื่นๆ เพิ่มอีกในการสร้างเขื่อน คือ

- 1) ที่ดิน 850 ไร่ ที่บ้านคลองไทร ต.แม่เลย์ อ.แม่วังกั เพื่อใช้เป็นบ่อยืมดิน
- 2) ที่ดิน 55 ไร่ ที่บ้านท่าตาอยู่ ต.ปางมะค่า เพื่อใช้ปรับปรุงฝายท่าตาอยู่
- 3) ที่ดิน 173 ไร่ ดิเดเขาสบก เพื่อใช้เป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ห้วงาน

นอกจากนี้อาจมีปัญหว่า ชาวบ้านต้องสูบน้ำเข้าที่นาเอง เนื่องจากเขื่อนมีขนาดเล็ก และน้ำอาจไม่มากพอส่งมาท้ายเขื่อนของพื้นที่ชลประทาน และปัญหาความเหลื่อมล้ำของผู้มีอำนาจที่อาจได้รับประโยชน์การใช้น้ำชลประทานก่อน เพราะรัฐยังไม่ระบุว่าพื้นที่ระบบชลประทานหน้าแล้งตรงไหนที่ได้รับประโยชน์ ในขณะที่ชาวบ้านสามารถจัดการปัญหาเรื่องน้ำด้วยตนเองได้ เช่น “ชาวนาที่ศาลเจ้าไถ่ต่อ” ทำนาโดยใช้ระบบสูบน้ำและส่งน้ำบาดาล โดยการขุดคลองรอบคันนาเพื่อส่งน้ำไปใช้ ด้านหนึ่งของคันนาจะขุดเป็นบ่อพักน้ำหมุนเวียนในนาซึ่งเลี้ยงปลาไว้เป็นรายได้เสริมด้วย หรือทางออกเรื่องน้ำระดับชุมชนของ “บ้านธารมะยม” ที่มีเขาแม่กระทุ้เป็นต้นน้ำ และใช้ต้นน้ำนี้ทำประปาภูเขา นอกจากนี้ตามลำห้วยก็สร้างฝายกั้นน้ำ สร้างอ่างเก็บน้ำ เพื่อไปใช้ในที่นา รวมถึงขุดบ่อน้ำไว้เลี้ยงปลาด้วย เมื่อน้ำอุดมสมบูรณ์ ชุมชนก็ทำเกษตรได้ มีรายได้เลี้ยงครอบครัว และเงินค่าน้ำประปาภูเขาาก็กลายมาเป็นกองทุนและสวัสดิการต่างๆ ของชุมชน นอกจากนี้ ยังมีตัวอย่างการแก้ปัญหาเรื่องน้ำในระดับตำบลโดยภาครัฐที่ ต.หนองหลวง อ.สว่างอารมณ์ จ.อุทัยธานี ที่สนับสนุนการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในตำบล เช่น สร้างฝาย อ่างเก็บน้ำ โครงการสูบน้ำ ซึ่งก็เพียงพอต่อการอุปโภค-บริโภคของคนในตำบล หรือทางออกการจัดการน้ำที่ยั่งยืนอย่าง “ปิดทองหลังพระ model” ของโครงการปิดทองหลังพระจังหวัดน่าน ที่สร้างถังเก็บน้ำไว้ในหมู่บ้าน สร้างฝายต้นน้ำ ฝายชะลอน้ำ และสร้างอ่างพวงเพื่อส่งน้ำไปใช้เพื่อการเกษตร รวมถึงปลูกพืชที่เหมาะสมกับพื้นที่ด้วย

4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548

การศึกษากรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ทำให้ทราบว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

4.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

ในทุกๆ โครงการของรัฐที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการดังกล่าวไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 ได้พิจารณาและรับหลักการร่างกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 ถึง 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10 ถึง 12 กันยายน พ.ศ. 2542 และโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ซึ่งได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ จนกระทั่งได้รับการอนุมัติการก่อสร้างในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยให้เหตุผลว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบริหารจัดการน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมบริเวณลุ่มน้ำสะแกกรัง แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน ว่าเป็นเขื่อนขนาดเล็ก ซึ่งไม่คุ้มค่าการลงทุน และต้องมีการสูญเสียพื้นที่ป่าถึง 18 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นถิ่นอาศัยของสัตว์ป่าหลายชนิด รวมทั้งเสียโครง ช้าง และนกยูง

การที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการต่าง ๆ ไปก่อนแล้วจึงจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการเห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการดำเนินการทางพิธีการและการจัดทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้โดยอ้างว่าได้จัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่ให้ความสำคัญการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ

4.2.2 ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

ในการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์นั้น ประสบปัญหาหนึ่งทำนองเดียวกัน คือ เรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่จะจัดประชาพิจารณ์ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดประชาพิจารณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์เรื่องใด ประเด็นใด และจะจัดประชาพิจารณ์เรื่องดังกล่าวในวัน เวลา และสถานที่ใด นอกจากนี้ ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ก็ไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการทั้งหมดรวมทั้งรายงานผลการศึกษา EIA ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบโดยตรงไปตรงมา ข้อมูลที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์โครงการซึ่งมีลักษณะพื้น ๆ และชี้ให้เห็นเฉพาะข้อดีของโครงการ อันทำให้ฝ่ายคัดค้านขาดข้อมูลสำหรับการพิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์

4.2.3 ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาใช้ในการคัดค้านคณะกรรมการประชาพิจารณ์คือ ความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ข้อ 6 กำหนดให้ หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอเรื่องให้รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น ดังนั้น กลุ่มผู้คัดค้านจึงเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีความเป็นกลางหรือไม่

4.2.4 ปัญหาที่เกิดจากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นทวิภาคษ์วิจารณ์ของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมในการประชุมประชาพิจารณ์ไว้

4.2.5 ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเลขานุการ

การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์นั้น ฝ่ายเลขานุการก็ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากเป็นผู้บริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์ จากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมา ฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการมารับหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การทำงานของฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องทำงาน 2 หน้าที่ คือ ทำงานประจำในหน่วยงานของตน และทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์โครงการนั้นๆ ด้วย ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการของโครงการจึงประสบปัญหาต้องแบ่งเวลาจากการทำงานประจำมาทำหน้าที่จัดประชาพิจารณ์ จึงทำให้การบริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะต้องรับผิดชอบทำงานทั้ง 2 หน้าที่ในเวลาเดียวกัน

4.2.6 ปัญหาในเรื่องงบประมาณ

ในการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงเกิดภาระกับหน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการนั้นจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น

4.2.7 ปัญหาที่เกิดจากการไม่เข้าร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์

การไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์เป็นปัญหาที่ทำให้การจัดประชาพิจารณ์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะทำให้ไม่ทราบถึงความคิดเห็นของกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ได้ ซึ่งส่วนใหญ่กลุ่มผู้คัดค้านมักจะเป็นกลุ่มที่ไม่เข้าร่วมในการประชาพิจารณ์ การที่ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านไม่เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ ทำให้ไม่ทราบถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการที่หน่วยราชการนำมาชี้แจงและทำให้กลุ่มผู้คัดค้านไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนให้กรรมการประชา

พิจารณาและผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ทราบ ตลอดจนกลุ่มผู้คัดค้าน ไม่สามารถซักถามข้อสงสัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ ดังนั้นการไม่เข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำประชาพิจารณ์

4.2.8 ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ

หลังจากจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะทำรายงานเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจากที่ผ่านๆ มาปรากฏว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อรายงานดังกล่าว และไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ และตัดสินใจตรงข้ามกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ สำหรับกรณีโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วังกั้นนั้น นายเกษมสันต์ จินฉวาโส เลขานุการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) ในฐานะประธานคณะกรรมการผู้ชำนาญการ (คชก.) พิจารณารายงานผลกระทบด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม(อีเอสไอ) โครงการสร้างเขื่อนแม่วังกั้น ได้ทำหนังสือคัดค้านการสร้างเขื่อนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแม่วังกั้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ป่าที่สมบูรณ์มากกว่าที่จะปล่อยให้มีการสร้างเขื่อน แต่ปรากฏว่าโครงการได้รับการอนุมัติการก่อสร้างในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นเงิน 13,280 ล้านบาท ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง 8 ปี ผูกพันงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2562

การศึกษาที่ผ่านมาทั้งหมดทำให้ทราบว่า แม้ว่าจะได้มีการบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายและมีการบัญญัติเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในระเบียบก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) ก็ตาม แต่การจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ : กรณีศึกษาเขื่อนแม่วงก์” ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชาพิจารณ์ทั้งหมด แล้วนำมาสรุปผลการศึกษาดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยในบทที่ 1 ได้ดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์ที่ 1

เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ ไปปฏิบัตินับตั้งแต่มีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น โดยวิธีประชาพิจารณ์ ไปปฏิบัตินับตั้งแต่มีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีปัญหาดังนี้

1) การจัดทำประชาพิจารณ์ ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ดำเนินการในลักษณะรูปแบบ เป็นเพียงพิธีกรรม เพื่อให้ครบขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อมุ่งตอบสนองผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

2) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของการดำเนินการ โครงการ (Feasibility) เพื่อแสวงหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้วสื่อสารในทุกประเด็นให้กับผู้มีส่วนได้เสียทราบ ทำให้ประชาชนมิได้รับทราบข้อมูลอย่างถูกต้องและครบถ้วน

3) รัฐบาลมักตัดสินใจดำเนินการโครงการไว้ก่อนแล้วโดยการออกแบบอนุมัติ และขอ งบประมาณล่วงหน้าแล้ว จึงจัดทำประชาพิจารณ์ในภายหลัง เพื่อให้เป็นไปตามกรอบระเบียบฯ เท่านั้น

4) ในการจัดทำประชาพิจารณ์ ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียขาดการมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ ผู้เข้าร่วมจัดทำประชาพิจารณ์มีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด

วัตถุประสงค์ที่ 2

เพื่อศึกษาปัญหาการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 มาใช้ในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์

สรุปผลการวิจัย

1) ในทุกโครงการของรัฐที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการดังกล่าวไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2539 ได้พิจารณาและรับหลักการร่างกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 15 ถึง 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2540 โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัท กัลฟ์

เพาเวอร์ เชนเนอร์เรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10 ถึง 12 กันยายน พ.ศ. 2542 และโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ซึ่งได้ทำการศึกษาความเป็นไปได้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบ จนกระทั่งได้รับการอนุมัติการก่อสร้างในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร โดยให้เหตุผลว่าเป็นส่วนหนึ่งของโครงการบริหารจัดการน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำท่วมบริเวณลุ่มน้ำสะแกกรัง แต่ก็ยังมีข้อโต้แย้งจากองค์กรพัฒนาเอกชน ว่าเป็นเขื่อนขนาดเล็ก ซึ่งไม่คุ้มค่าการลงทุน และต้องมีการสูญเสียพื้นที่ป่าถึง 18 ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นถิ่นอาศัยของสัตว์ป่าหลายชนิด รวมทั้งเสือโคร่ง ช้าง และนกยูง

2) การที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการก่อสร้างไปก่อนแล้วจึงค่อยจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในภายหลังนั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการนั้นเห็นว่าการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงพิธีกรรมและการจัดทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้โดยอ้างว่าได้จัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ทำให้ประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงไม่ให้ความสำคัญการจัดทำประชาพิจารณ์ของภาครัฐ

วัตถุประสงค์ที่ 3

เพื่อวิเคราะห์ปัญหา รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.

สรุปผลการวิจัย

1) รูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการ โดยการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการจัดทำประชาพิจารณ์ต้องมุ่งเน้นการสร้างการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินการของรัฐตามระบอบประชาธิปไตยด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและยุติธรรม มีการกำหนดนิยามความหมายของการทำประชาพิจารณ์ให้ชัดเจนเพื่อให้แตกต่างจากประชามติ และกำหนดวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่จะประชาพิจารณ์ตามมาตรา 57 อย่างละเอียดและชัดเจนว่า เป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในด้านการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้ส่วนเสียสำคัญของประชาชน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น โดยการจะจัดทำประชาพิจารณ์เรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนองค์กรอิสระและผู้แทนสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังศึกษาก่อนดำเนินการ

2) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ

2.1) แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จากผู้มีอำนาจทางการบริหารในเรื่องนั้นๆ และแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาจากสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องให้มีจำนวนที่เหมาะสมในแต่ละเรื่อง และคณะกรรมการประชาพิจารณ์

2.2) แต่งตั้งคณะทำงานที่ปรึกษา ซึ่งมาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใต้งบประมาณของรัฐ กำหนดกรอบวิธีการอภิปราย แสดงความคิดเห็นของทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย รวมทั้งผลสรุปการทำประชาพิจารณ์

2.3) แต่งตั้งคณะทำงานการสร้างการมีส่วนร่วม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใต้การว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใต้งบประมาณของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อมูลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครบถ้วน สามารถกำหนดตัวแทนผู้ที่เข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ได้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน

2.4) แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility) ของโครงการให้ครบถ้วนและรอบคอบทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง และทำการสื่อสารผลการศึกษาให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรับทราบในทุกแห่งประเด็นต่อไป

2.5) การดำเนินการประชาพิจารณ์ กำหนดไว้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก การเตรียมการทำประชาพิจารณ์ ดำเนินการกำหนดสถานที่ วัน เวลา ผู้ลงทะเบียน และประเด็นประชาพิจารณ์ เตรียมการสัมภาษณ์พยาน และลักษณะคำสั่งเมื่อมีการโต้เถียงในการประชุมประชาพิจารณ์ ขั้นตอนที่สอง การทำประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการบริหารและ

จัดการที่ดี โดยยึดถือหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นธรรมและยุติธรรม ให้อิสระในการตรวจสอบ โดยการแก้ไขปัญหายุ่บนพื้นฐานของความเป็นจริง และดำเนินการสรุปผลการประชาพิจารณ์ต่อหน้าสาธารณะ หากไม่สามารถดำเนินการสรุปผลให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน ให้สามารถต่อเวลาได้

2.6 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษา จัดทำผลสรุปอีกครั้งแล้วเผยแพร่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบก่อนเสนอรัฐบาลตัดสินใจ ทั้งนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องใช้ผลสรุปประชาพิจารณ์ประกอบกับข้อมูลปัจจัยด้านอื่น ๆ ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ

วัตถุประสงค์ที่ 4

เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาและรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะมีร่างกฎหมาย หรือ ร่างพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องมีขึ้นก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบและต้องปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามร่างกฎหมายนี้จะต้องทำในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษา

ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในกรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งในกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐเห็นสมควรจัดให้มี

นอกจากนี้แล้ว การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจเริ่มต้นมาจากประชาชนก็ได้ โดยหากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าการจะพิจารณาอนุญาตหรือการจะดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของหน่วยงานของรัฐมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่ทำให้ชุมชนของตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประชาชนเหล่านั้นอาจเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายนี้เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามร่างกฎหมายนี้ได้

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ โดยประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนิน โครงการของรัฐ

ในกรณีที่ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏออกมาว่า การดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่แก่ประชาชน แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความแตกต่างอย่างมากจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็น “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ที่ร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดวิธีการไว้หลากหลาย และให้ความยืดหยุ่นกับหน่วยงานด้วยการให้หน่วยงานสามารถเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่

ระเบียบฯฉบับเดิมกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงวิธีการเดียวคือการประชา
พิจารณา

5.2 อภิปรายผล

เมื่อพิจารณาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
โดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2548 นั้น มีการกำหนดไว้ว่า ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐอันจะ
มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน
ท้องถิ่นนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ
และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างอันได้แก่ การสำรวจ
ความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือ หรือใช้วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด
หรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ โดยต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น
ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับ
โครงการของรัฐ และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของโครงการ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชน รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน ผ่านระบบเครือข่าย
สารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น โดยสำนักงานปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐใน
การดำเนินการตามระเบียบนี้ ซึ่งเห็นได้ว่า ระเบียบฯ ได้พยายามกำหนดไว้อย่างครอบคลุม
หากแต่เมื่อมีการนำไปปฏิบัติพบว่ามีปัญหาเกิดขึ้นอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการดำเนินการ
ประชาพิจารณาที่มีรูปแบบเป็นเพียงพิธีกรรม ที่ดำเนินการเพื่อให้ครบขั้นตอนของระเบียบฯเท่านั้น
โดยมิได้เป็นไปตามเจตนา หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการทำประชาพิจารณา อีกทั้งยังขาด
การศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ หรือกิจกรรมนั้นๆว่าส่งผลกระทบในเชิงบวกและเชิงลบ
อย่างไรบ้าง ทั้งต่อคุณภาพชีวิตของบุคคลและคุณภาพของสิ่งแวดล้อม แล้วสื่อสารให้ผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียอย่างถูกต้องและครบถ้วน รวมทั้งการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐมักเป็นการตัดสินใจไป
ก่อนที่จะดำเนินการประชาพิจารณา โดยมิได้ใช้ผลสรุปของข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจ อีกทั้ง
ขาดการตระหนักถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามกรอบรัฐธรรมนูญนั้น พิจารณาเห็นว่า การ
จัดทำประชาพิจารณาไม่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ อันเนื่องจากการมี
ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่หวังผลประโยชน์ทั้งทางตรงและ

ทางอ้อม เพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ที่จะได้ตามมา จึงมักตัดสินใจดำเนินโครงการไปก่อนแล้วจึงจัดทำประชาพิจารณ์ในภายหลัง ทั้งนี้ระเบียบฯจะกำหนดไว้ให้จัดทำประชาพิจารณ์ก่อนจัดทำแผน และก่อนที่จะมีการอนุมัติงบประมาณก็ตาม แต่รัฐบาลได้ใช้ช่องว่างของความไม่รู้และความสับสนของประชาชนในเรื่องความแตกต่างระหว่างการจัดทำประชาพิจารณ์กับการลงประชามติ ซึ่งมีกระบวนการและวิธีการที่แตกต่างกันมาก เป็นช่องในการอนุมัติโครงการต่างๆ ซึ่งเกือบทุกโครงการมิได้มีการสื่อสารข้อมูลผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบ อีกทั้งยังกำหนดผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ไม่ครบถ้วน กลุ่มประชาชนดังกล่าวไม่สามารถเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการสุ่มตัวอย่าง จึงทำให้เกิดปัญหาในทุกโครงการ เช่น กรณีโครงการวางท่อก๊าซไทย – มาเลเซีย กรณีชุมชนบ้านกริ้ว การแปรรูปการไฟฟ้า การประปา และองค์การโทรศัพท์ หรือแม้แต่โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) รวมทั้งการทำประชาพิจารณ์ เอฟ ที เอ ไทย – ญี่ปุ่น เป็นต้น ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องขาดการคำนึงถึงสิทธิของประชาชนตามกรอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดในเรื่องสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 57 ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคน หรือชุมชนท้องถิ่น” และสิทธิชุมชนตามมาตรา 67 วรรค 2 “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะได้ศึกษาและประเมินผลต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความคิดประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว เมื่อพิจารณาจากหลักการประชาพิจารณ์จากประเทศที่พัฒนาแล้ว อย่างประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องจัดทำเอกสารชี้แจงรายละเอียดของโครงการ และผลกระทบที่เกิดขึ้นของโครงการ และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบเอกสาร และใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ส่วนประเทศอังกฤษ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ถูกรบกวนสิทธิ เตรียมตัวให้เพียงพอในการแสวงหาหลักฐานต่างๆมาสนับสนุนข้อคัดค้านของตน เพื่อหักล้างโครงการของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเสมอภาค และยุติธรรม แต่สำหรับประเทศไทย การคำนึงผลประโยชน์ที่ซ่อน

เริ่มเพื่อพวกพ้องของตนเองอันหมายถึง รายได้ที่จะได้ตามมาจากรัฐกิจที่เกี่ยวข้องตามลักษณะวัฒนธรรมที่เน้นความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด” (สุนทรีย โกมิน, 2535:681-704) ซึ่งเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ อันเป็นที่มาของการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุนิติกรรม โดยเฉพาจากผลประโยชน์ทับซ้อนจากโครงการที่อนุมัติดำเนินการ ซึ่งเป็นที่มาของการอนุมัติโครงการก่อนแล้วจึงทำประชาพิจารณ์ในภายหลัง โดยไม่เปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วนและสัดส่วนของการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมิได้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด

สำหรับรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการของการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทยนั้น ควรกำหนดเป็นพระราชบัญญัติวิธีการประชาพิจารณ์ เพื่อให้มีผลผูกมัดทุกฝ่ายให้ต้องปฏิบัติตาม โดยพระราชบัญญัตินี้ต้องมีการนิยาม ความหมายและวัตถุประสงค์ การจัดทำประชาพิจารณ์ในระเบียบฯ ให้มีความละเอียดและชัดเจนที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โดยก่อนจะดำเนินการประชาพิจารณ์ต้องให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรเอกชน ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบด้วย ทั้งนี้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่มาจากหลายสาขาวิชาชีพเป็นกรรมการ และให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์แต่งตั้งคณะทำงานที่ปรึกษาคณะทำงานการสร้างการมีส่วนร่วมผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการหรือกิจกรรมนั้นๆ ร่วมกันจัดทำประชาพิจารณ์ให้รอบคอบและครบถ้วนเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการจะต้องมีการเตรียมการและจัดทำประชาพิจารณ์ โดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องยึดถือหลักการบริหารและจัดการที่ดี ด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ และยุติธรรม พร้อมทั้งให้ความอิสระในการทำประชาพิจารณ์อย่างเต็มที่ โดยผลสรุปของการจัดทำประชาพิจารณ์ต้องนำเสนอให้ฝ่ายรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจทางการบริหารต้องนำไปประกอบการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินโครงการ โดยที่ ต้องมีการชี้แจงให้ประชาชนทราบถึงผลของการตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจ นั้นด้วย โดยที่รูปแบบดังกล่าว บุคคลที่เป็นทั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และคณะทำงานที่

ปรึกษา คณะทำงานการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะในหลักการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นอย่างดี เพื่อที่จะได้นำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ อีกทั้งเมื่อได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ต้องมีการสื่อสารความรู้เกี่ยวกับหลักการประชาพิจารณ์ในช่องทางต่างๆ ทั้งในระบบการศึกษาและนอกระบบการศึกษา เพื่อให้ประชาชนรับทราบและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้อย่างเข้าใจถึงหลักการมีส่วนร่วมของการจัดทำประชาพิจารณ์ตามกรอบระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง โดยมีใช้ให้ตัวแทนของประชาชนใช้แนวทางประชาธิปไตยเข้ามาหาผลประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตนเองดังที่เป็นอยู่ในหลายๆ โครงการที่รัฐดำเนินการ

การศึกษาในการเรียนรู้ (Learning) นี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำรูปแบบประชาพิจารณ์ดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ ซึ่ง “คน” เป็นพลังในการขับเคลื่อนที่สำคัญในการดำเนินงานของภาครัฐในฐานะฝ่ายปกครอง หากประชาชนมีการศึกษาและมีความรู้ จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง อันจะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ไม่สามารถตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะในการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและหลักการของประชาพิจารณ์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ด้านคือ ด้านนโยบาย และด้านโครงสร้าง

5.3.1 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นส่วนหนึ่งของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นสิทธิของประชาชนตามกรอบรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 และมาตรา 67 วรรค 2 ดังนี้ ต้องกำหนดให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นพระราชบัญญัติ มิใช่เป็นเพียงแค่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และกำหนดเป็นนโยบายหลักที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ต้องจัดทำประชา

พิจารณาทุกครั้งและเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติไว้เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องมีการสื่อสารที่แข็งแรง ทำความเข้าใจให้กับประชาชนทราบถึงพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างทั่วถึง

5.3.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้าง

สำหรับโครงสร้างในการดำเนินการประชาพิจารณ์นั้น นอกจากผู้มีอำนาจทางบริหารจะจัดตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้วต้องมีการจัดตั้งคณะทำงานที่ปรึกษา คณะทำงานการสร้างการมีส่วนร่วม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและคณะทำงานศึกษาความเป็นไปได้ ซึ่งมาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใต้งบประมาณของรัฐแล้ว การคัดเลือกหรือแต่งตั้งผู้มารับผิดชอบในแต่ละคณะทำงานต้องมาจากสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง และเป็นผู้มีสมรรถนะด้านประชาพิจารณ์ทั้งด้านความรู้ ความเข้าใจ และทักษะเชี่ยวชาญในวิธีการดำเนินการประชาพิจารณ์เป็นอย่างดี เพื่อให้การนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ไม่เบี่ยงเบนประเด็นของเจตนาเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์

บรรณานุกรม

- ทัศนวิวรรณ นาควัชระ. “ปัญหาและรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2551.
- ปวีรส โจมกัน. “แนวทางการจัดทำกฎหมายประชามติในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2552.
- กมล ทองธรรมชาติ. “การเมืองและการปกครองไทย.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://lib.bcnsurin.ac.th/ULIB/dublin.php?ID=12334082966#.VLnYJCxH3gw>, 2531.
- กรองแก้ว อยู่สุข. *พฤติกรรมองค์กร*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- แก้วสรร อดิโพธิ. “การมีส่วนร่วมของประชาชน : ฤกษ์สำคัญในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย.” *รพีสาร*. 2(7) : 4-27, 2536.
- ชัชมนันท์ ลีละเต็มพงษ์. “ประชาพิจารณ์กับการตัดสินใจของรัฐ : ศึกษากรณีชุมชนข้างครัว.” กรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ไทย, 2540.
- ไชยชนะ สุทธิวรชัย. “ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนาสังคม บัณฑิตมหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2527.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. *การพัฒนาชุมชนกับการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพมหานคร : ไทยอนุเคราะห์ไทย, 2526.
- วัลลภ ตั้งคณานุรักษ์. “ประชาคมจุฬาฯ ขึ้นหนังสือ “พล.อ.เปรม” ขอให้ชะลอนำกฎหมายขึ้นทูลเกล้าฯ.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.manager.co.th/Qol/ViewNews.aspx?NewsID=9500000153131>, 2550.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ศิริพร เขียมชงชัย. “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา.”

[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

<http://library.engr.tu.ac.th/cgi-bin/koha/opacdetail.pl?bibliounumber = 115417>

&query_desc=an%2Cphr%3A%2075558, 2548.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. “การเมืองไทยระบบหรือคน : การพัฒนาวัฒนธรรมและ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก :

<http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>, 2539.

อมร รักษาสัตย์. “ปรัชญารัฐศาสตร์และนิติศาสตร์.” [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : [http://tea.gspa-](http://tea.gspa-buu.net/library/searching.php?MAUTHOR=%20%CD%C1%C3%20%C3%D1%A1%C9%D2%CA%D1%B5%C2%EC)

[buu.net/library/searching.php?MAUTHOR=%20%CD%C1%C3%20%C3%D1%A1%C9%D2%CA%D1%B5%C2%EC](http://tea.gspa-buu.net/library/searching.php?MAUTHOR=%20%CD%C1%C3%20%C3%D1%A1%C9%D2%CA%D1%B5%C2%EC), 2537.

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

พ.ศ. 2539

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
โดยวิธีประชาพิจารณ์
พ.ศ. 2539

โดยที่เป็นการสมควรวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

อาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539"

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง และหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี และของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงด้วย

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์การอื่น ๆ ของรัฐ

"คณะกรรมการที่ปรึกษา" หมายความว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์

"คณะกรรมการประชาพิจารณ์" หมายความว่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐที่แต่งตั้งตามระเบียบนี้

"ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

"โครงการของรัฐ" หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ

"ผู้ชำนาญการ" หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ตามที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีส่วนได้เสียได้แต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาพิจารณา

"ที่ปรึกษา" หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ก็ตามที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาแต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาพิจารณา

หมวด 1

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณา

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณาหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสองคน และผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองอีกสองคน

ให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหารเป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 5 คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีพิจารณาพิจารณาให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทำพิจารณาพิจารณา ตลอดจนวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบนี้ รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการทำพิจารณาพิจารณาตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ 6 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) นายกรัฐมนตรีให้ออก

(4) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 4

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าแทน ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าแทนย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

หมวดที่ 2

กระบวนการประชาพิจารณ์

ข้อ 7 เมื่อรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

โครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นแม้จะดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมดในส่วนภูมิภาคหรือในส่วนท้องถิ่น ก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ที่จะสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้

ข้อ 8 ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบตามข้อ 7 และประสงค์จะให้มีการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว หากรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่ากรณีต้องด้วยข้อ 7 และยังไม่เคยมีประชาพิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวมาก่อน ทั้งการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็อาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

คำสั่งให้มีหรือมิให้มีประชาพิจารณ์ย่อมเป็นอันถึงที่สุด และให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายคนยื่นคำร้องมาพร้อมกัน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียบางคนตามที่อนุমানได้ว่าเป็นผู้แทน ย่อมถือว่าได้แจ้งตามข้อนี้แล้ว

คำสั่งมิให้มีประชาพิจารณ์ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้มีส่วนได้เสียเดิมหรือคนใหม่ที่จะยื่นคำร้องพร้อมทั้งแสดงเหตุผลใหม่เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์

ข้อ 9 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าการจัดให้มีประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี และให้นำความในวรรคสองของข้อ 8 มาใช้บังคับ

ข้อ 10 ในการสั่งตามข้อ 8 รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะจัดให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกลั่นกรองหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นก่อนก็ได้

ข้อ 11 การจัดให้มีประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

การจัดให้มีประชาพิจารณ์ไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่น ไปพลางเท่าที่จำเป็น แต่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ทราบมิได้ เว้นแต่จะเป็นการตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือกรณีที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือพันธะระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน

ข้อ 12 เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เห็นสมควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐเรื่องใด ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน

ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 13 ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ประชาพิจารณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะสั่งห้ามมิให้บุคคลที่ก่อการรบกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยเข้าฟังเฉพาะคราวก็ได้

ข้อ 14 ในการทำประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ดำเนินการดังนี้

(1) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

(2) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้อำนวยการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็น ให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาแต่งตั้งที่ปรึกษาได้

(3) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ

(4) ในวันประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นที่จะมีพิจารณาพิจารณา และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวันเวลาที่ประชุมครั้งต่อไป ให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่จัดให้มีพิจารณาพิจารณา

(5) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาจะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

ให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาคำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

ข้อ 15 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณารับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานพิจารณาพิจารณาซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) รายชื่อกรรมการ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ชำนาญการ ที่ปรึกษา

(2) ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และการประชุม

(3) ความเป็นมาและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

(4) ข้อโต้แย้งของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีพิจารณาพิจารณา

(5) ข้อสรุปหรือผลที่ได้จากพิจารณาพิจารณาในด้านความเหมาะสม ผลกระทบ ทางเลือกอื่น ถ้าหากมี และข้อสังเกตในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ข้อ 16 ให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาเสนอรายงานตามข้อ 15 ต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ให้มีพิจารณาพิจารณา และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย

ในกรณีเห็นสมควร รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะเปิดเผยรายงานที่ได้รับให้ประชาชนทราบก็ได้

ข้อ 17 หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา การประชุมปรึกษา การลงมติและการทำรายงานของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาในส่วนที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากำหนด

ข้อ 18 เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณา รายงานของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาแล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับ

โครงการของรัฐนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี ก็ให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

ข้อ 19 ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อให้การประชาพิจารณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและได้ผลสมความมุ่งหมาย

ข้อ 20 ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์คณะต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอ คณะรัฐมนตรีปีละครั้ง

ข้อ 21 ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐให้การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น ในปัญหาที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตามให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

ข้อ 22 ในกรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามระเบียบนี้ หรือได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ คณะกรรมการประชาพิจารณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียอาจหารือขอให้คณะกรรมการที่ปรึกษาวินิจฉัยหรือกำหนดก็ได้ ในการนี้ หากคณะกรรมการที่ปรึกษาพิจารณาเห็นสมควรให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ระงับการทำประชาพิจารณ์ชั่วคราวเพื่อตอบข้อหารือ รอคำวินิจฉัยหรือออกข้อกำหนด ก็ให้แจ้งไปยังรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อมีคำสั่งให้ระงับการทำประชาพิจารณ์ไว้ก่อนก็ได้ ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการที่ปรึกษาจะรายงาน หรือขอคำวินิจฉัยจากนายก รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539

นายบรรหาร ศิลปอาชา

(นายบรรหาร ศิลปอาชา)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
พ.ศ. 2548

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

หน้า ๒๕

เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๕๕ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนรวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ โครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๘”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณา พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนา เศรษฐกิจหรือสังคมไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรือ อนุญาตให้บุคคลอื่นทำทั้งนี้บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการ ดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและให้หมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่ เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรีและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

ข้อ ๕ ก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ ๗ ให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๕ ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ ๕ ก่อนเริ่มดำเนินการ

ข้อ ๖ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินการโครงการของรัฐตามข้อ ๕ วรรคหนึ่ง เมื่อผู้มีส่วนได้เสียร้องขอรัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลางผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานครจะสั่งหน่วยงานของรัฐให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนก็ได้ ในกรณีเช่นนั้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเร็ว

ข้อ ๗ ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลความจำเป็นและวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (๒) สารสำคัญของโครงการ
- (๓) ผู้ดำเนินการ
- (๔) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- (๕) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- (๖) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- (๗) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียงและประชาชนทั่วไปรวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(๘) ประมาณการค่าใช้จ่ายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเองให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่งในระบบเครือข่ายสารสนเทศสถานงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ ๘ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการนั้นรวมตลอดทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนก็ได้

ข้อ ๕ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามข้อ ๔ อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(๑) การสำรวจความคิดเห็นซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- (ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ทางโทรศัพท์หรือโทรสารทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด
- (ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
- (ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(๒) การประชุมปรึกษาหารือซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

- (ก) การประชาพิจารณ์
- (ข) การอภิปรายสาธารณะ
- (ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
- (ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- (จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(๓) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๔ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย

ข้อ ๑๑ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย

ข้อ ๑๒ เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ให้นำความในข้อ ๑๑ วรรคสองมาใช้บังคับแก่การประกาศตามข้อนี้ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๓ เมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐ

โครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนตามข้อ ๙

(๓) ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไปหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

ให้นำความในข้อ ๑๑ วรรคสองมาใช้บังคับแก่การประกาศตามข้อนี้ โดยอนุโลม

ข้อ ๑๔ ระเบียบนี้ไม่ใช่บังคับแก่

(๑) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

(๒) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ ๑๕ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำและเผยแพร่แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐทราบ โดยจะจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมเป็นครั้งคราวด้วยก็ได้

(๒) ศึกษาหรือวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(๓) จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อประโยชน์ในการประกาศรวบรวม และให้บริการข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชนและข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเชิญผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะด้วยก็ได้

ข้อ ๑๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ค

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๕๘

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

มหาวิทยาลัยรังสิต
Rangsit University

หน้า ๔๖

เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๕๕ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๘ มีนาคม ๒๕๕๕

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ที่ ๘/๒๕๕๕

เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินโครงการหรือกิจการของรัฐในการจัดให้มีสาธารณูปโภคอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๑ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ ของมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินโครงการหรือกิจการด้านการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การป้องกันสาธารณภัย โรงพยาบาล หรือที่อยู่อาศัย ในระหว่างที่รอผลการพิจารณา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการหรือกิจการนั้น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไปพลางก่อนได้ แต่จะลงนามผูกพันในสัญญาหรือให้สิทธิกับเอกชนผู้รับดำเนินการตามโครงการหรือกิจการไม่ได้”

ข้อ ๒ คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๗ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	สิริกร ลี้มสุวรรณ
วัน เดือน ปี เกิด	25 สิงหาคม 2531
สถานที่เกิด	กาญจนบุรี ประเทศไทย
ประวัติการศึกษา	มหาวิทยาลัยรังสิต , 2554 ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2554 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, 2558 มหาวิทยาลัยรังสิต
ที่อยู่ปัจจุบัน	220/10 ซอยสนามเป้า ตำบลบ้านใต้ อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ZAIZAI_KORN@hotmail.com
สถานที่ทำงาน	กิจการเพื่อสังคม บ้านรักย์ดิน Organic Farm กาญจนบุรี สมาคมศิษย์เก่า ผู้ปกครองและครู โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์ กาญจนบุรี รายการ ตะวันรุ่ง RSU Wisdom TV มหาวิทยาลัยรังสิต
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ก่อตั้งและเกษตรกรฝึกหัด บ้านรักย์ดิน Organic Farm กาญจนบุรี