

# ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐ ตามระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

LEGAL PROBLEMS ON PUBLIC PARTICIPATION IN GOVERNMENT PROJECTS:

A CASE STUDY OF REGULATIONS OF THE OFFICE OF THE PRIME

MINISTER ON PUBLIC CONSULTATION B.E. 2548 (2005)

เยาวลักษณ์ คำป้อม<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

ที่ผ่านมาการจัดทำโครงการของรัฐมักเป็นการดำเนินการและตัดสินใจโดยภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงถูกคัดค้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อปกป้องถิ่นที่อยู่และแหล่งทำกิน ตลอดจนวิถีชีวิตของคนและชุมชนให้คงอยู่เช่นเดิม จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังเกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ และยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ กล่าวคือกระบวนการดำเนินการประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐได้อนุญาตหรืออนุมัติโครงการดังกล่าวไปแล้วเท่านั้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนหรือประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือมิได้บังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุก ๆ กรณีที่โครงการของรัฐอาจมีผลกระทบต่อประชาชน แต่การให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นได้เองนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในระเบียบดังกล่าว รวมทั้งไม่มีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ จึงก่อให้เกิดปัญหาโดยเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐมักละเลยหรือเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืน

<sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรเสนอให้รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Public Decision) ทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณี และรัฐควรกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนแน่นอน ไม่ควรให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจ (Discretion) ในการเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งรัฐควรมีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ รัฐควรออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งควรกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนด้วย

**คำสำคัญ :** การมีส่วนร่วมของประชาชน, โครงการของรัฐ, การรับฟังความคิดเห็น

#### **Abstract**

Before 1996, governmental projects; for example, constructions of dams, power plants, airports and expressways, were initiated and decided only by the government. This often led to the protest by people living in the area where the construction could affect their lives. Although the regulations of the office of the Prime Minister on public hearings

was enacted to relief the conflicts, the problems were still not resolved since the regulation could be applied to only the projects that had already been approved; in other words, the public hearing could not be held before the government had decided. In 2005, the regulation of the office of the Prime Minister on public consultation was enacted to replace the regulation of 1996 in order to solve the conflict between the government and people; especially, the people living in the commune where the project takes place. Still, the problems have not been solved yet as the regulation contends several weak points; firstly, the public consultation is optional, which means that the public sector may not hold the forum if the issue is sensitive or critical. Secondly, there is no financial support for the public participation. Furthermore, the regulation has no legislative status as an act and it indicates no criminal punishment in case of violation; thus, the regulation cannot be well enforced as public officials ignore it.

According to the problems stated above, recommendations for this study are as follows: (1) The public consultation which allows people to participate in making a decision on governmental projects affecting the quality of environment, health, sanitary conditions, the way of life or any other materials interest concerning people or local

community should be compulsory. (2) The form of the public consultation must be clearly indicated instead of depending on the discretion of the officials. (3) The fund supporting the finance of the public participation must be established. (4) An act prescribing the rule, means and procedures of the public consultation as well as the criminal punishment in a case of violation must be enacted.

**Keywords:** public participation, government projects, public hearing

## บทนำ

ประเทศโดยส่วนใหญ่ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองประเทศ มีสิทธิในการกำหนดนโยบายการปกครองประเทศหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการของการตรากฎหมาย แต่เมื่อพลเมืองมากขึ้น การปกครองประเทศมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น จึงเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใจภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ของการบริหารงานแผ่นดินได้ทุกคน จึงต้องมีการคิดค้นระบบการบริหารงานประเทศรูปแบบใหม่โดยการให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน (Sovereignty) ได้ อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน (Representative Democracy) ยังมีข้อบกพร่อง

อยู่บางประการ เนื่องจากผู้แทนของประชาชนอาจใช้อำนาจไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชน ดังนั้น หลายประเทศที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนในบางเรื่องที่คุณแทนของตนได้กระทำลงไป (อรรถกัณฑ์, 2546, หน้า 10) เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Consultation) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) หรือการออกเสียงประชามติ (Referendum) ซึ่งจะส่งผลทำให้การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง และเป็นการปกครองในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2538)

ปัญหาการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐมีจำนวนไม่น้อยที่ได้รับการคัดค้านจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นโครงการวางท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ที่จังหวัดสงขลา โครงการสร้างโรงไฟฟ้าที่บ้านหินกรูด และบ้านบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีโครงการต่างๆ ซึ่งถึงแม้สร้างเสร็จไปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ยังดำรงอยู่ เช่น โครงการเขื่อนปากมูล โครงการเขื่อนราษีไศล เป็นต้น จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีประเด็นที่ควรพิจารณาว่าจะมีกลไกใดที่จะสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งลงได้จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้มีการออกกระเบื้องปลี่ยนสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.

2539 เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2544, หน้า 32)

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ก็เกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ และยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ จึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นเกณฑ์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินโครงการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ กับชุมชน หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และโครงการของรัฐสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เกิดผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าว มิได้บังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณีที่โครงการของรัฐอาจมีผลกระทบต่อประชาชน และการให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นได้เอง นอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ในระเบียบดังกล่าว รวมทั้งไม่มีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มิได้มีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ จึงก่อให้เกิด

ปัญหาเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีด้วยเหตุผลที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ อาจทำให้การฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ตอบสนองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในอนาคตได้

### วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี รวมถึงหลักการที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ตลอดจนสรุปปัญหาและค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### กรอบแนวคิด

#### 1. หลักความโปร่งใส (Transparency)

##### 1.1 สิทธิที่จะรู้ (Droit de savoir)

เป็นองค์ประกอบแรกของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยอ้างถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่องค์กรหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิที่จะรู้ถูกนำมาใช้โดยทาง

นโยบายของรัฐที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ และโดยแนวทางนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมายนั้น สิทธินี้ขยายไปถึงเอกสารสาธารณะอีกหลายประเภทและเปิดโอกาสให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม โดยมีเงื่อนไขว่าไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม การจำกัดหรือการมีเงื่อนไขเช่นนี้ มีอยู่ในบทบัญญัติหรือระเบียบบางฉบับที่ต้องการปกป้องส่วนบุคคลหรือข้อมูลทางการค้าพาณิชย์กรรม การเปิดโอกาสและการจำกัดในบางกรณี เช่นนี้ มิได้ขัดแย้งกันแต่เสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์แต่ละฝ่ายหรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว

1.2 สิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre) เป็นสิทธิที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในการปกครอง บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดไปแล้ว ควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้น สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัย ซึ่งไม่อาจทำให้เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้

1.3 สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'être entendu) เป็น สิทธิ ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็น ข้อโต้แย้งของตน ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการหรือตัดสินใจมีมติใดๆ ออกมามีผลกระทบต่อ

ประชาชน การรับรองสิทธิประเภทนี้ในด้านหนึ่ง ถือเป็นการประกันความชอบธรรมในการดำเนินการ และในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า การโต้แย้งหลังเหตุการณ์ยังมีใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาหากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้น หากจะต้องรอให้มีมติหรือคำสั่งออกมาก่อนจึงโต้แย้งก็อาจไม่ทันการหรือทำได้ยากต่อการรวบรวมเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อนำมาใช้แสดงเหตุผลเพื่อหักล้าง จึงสมควรให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองและมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในเวลาอันควร ทั้งนี้ สิทธิที่จะได้รับการรับฟังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30

1.4 สิทธิที่จะวิจารณ์ (Droit de critique) เป็นสิทธิอีกส่วนหนึ่งที่มาเติมหลักความโปร่งใสในการปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักษณะของสิทธิประการสุดท้ายนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้รับมติได้แยกแยะทำความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ ไปตามความเข้าใจของตนซึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับมติทั้งหมด หรืออาจมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อันจะทำให้มตินั้นมีความสมบูรณ์ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอยู่ในกรอบที่ชัดเจน เรื่องใดที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจชี้ขาดควรจะต้องได้รับฟังหรือได้เสนอแนะคำวิจารณ์ และต้องมีวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้อเสนอนี้หรือข้อโต้แย้งเหล่านั้น ปรากฏอยู่ในมติด้วย (ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, 2547, หน้า 219-222)

2. หลักการรับฟัง เป็นหลักกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวยอมรับคำสั่งทางปกครอง (รังสิกร อุปพงษ์, 2541, หน้า 73)

3. หลักการพิจารณาด้วยวาจาและเปิดเผย เป็น หลักกฎหมายที่ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรับฟังต้องรับฟังข้อเท็จจริงพยานหลักฐานด้วยวาจาและดำเนินการรับฟังโดยเปิดเผย คล้ายคลึงกับหลักการดำเนินคดีทางศาล เหตุที่ทำให้มีหลักการพิจารณาด้วยวาจา ก็เพื่อที่จะทำให้ ความจริงกระจ่าง เพราะเจ้าหน้าที่อาจสอบถามข้อเท็จจริงอื่นเพิ่มเติมจากบุคคลที่มาให้ข้อมูลโดยตรงหรือมีการซักค้านจากคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง สำหรับหลักการพิจารณาต้องเปิดเผยมีไว้ก็เพื่อสร้างความโปร่งใส

4. หลักการให้เหตุผล เป็นหลักที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อจะทำคำสั่งทางปกครอง จะต้องให้เหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครอง ประโยชน์ของหลักการให้เหตุผลในแง่บุคคลที่ ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง คือ จะได้ทราบว่าข้อชี้แจงหรือพยานหลักฐานที่ตนได้เสนอนั้น ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างไร เพื่อที่จะนำไปใช้อ้างในการอุทธรณ์ต่อไป ในแง่ฝ่ายปกครองเป็นการป้องกันฝ่ายปกครอง มิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นการยกระดับการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการให้เหตุผลอย่างเต็มที่ เพราะหากให้เหตุผลไม่ถูกต้องหรือพิจารณา

ไม่รอบคอบ คำสั่งอาจถูกเพิกถอนได้และอาจถูกเรียกร้องให้มีการชดเชยค่าเสียหายได้ หลักการให้เหตุผลยังเป็นประโยชน์ให้ศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้ไม่ยากกว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลหรือไม่ ข้อเสียของหลักการให้เหตุผล คือ อาจเป็นการกำหนดภาระและหน้าที่ให้กับฝ่ายปกครองเพิ่มขึ้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2531, หน้า 153)

5. หลักความไม่มีส่วนได้เสีย เป็นหลักกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรับฟังต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการรับฟังเพื่อให้สาธารณชนเชื่อมั่น ในความเป็นกลางในกระบวนการรับฟัง ในกลุ่มประเทศเอง โกลอเมริกา โดยเฉพาะ สหราชอาณาจักร หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Juristic) และพัฒนาโดยนำมาจากหลักการควบคุมของศาล High Court แล้วนำมาใช้กับฝ่ายปกครอง แก่คณะกรรมการกึ่งตุลาการตามกฎหมายฉบับต่างๆ ในหลักความไม่มีส่วนได้เสียของระบบกฎหมายอังกฤษ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (2) สถานการณ์ที่ทำให้เกิดอคติ กล่าวคือ หลักการไม่มีส่วนได้เสียทางการเงิน (Financial Interest) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทางการเงินในลักษณะที่สามารถก่อให้เกิดอคติหรือไม่แน่นอนว่าจะก่อให้เกิดอคติหรือไม่ สำหรับกรณีที่ต้องพิจารณาเป็นกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินแม้เพียงคนเดียวก็ขัดต่อหลัก

ความไม่มีอคติ แม้ว่าในบางครั้งไม่น่าจะกระทบกระเทือนเสียงข้างมากขององค์กรก็ตาม เพราะเอกชนหรือสาธารณชนไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียทางการเงินมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่อื่นๆ เพียงใด

6. หลักการขอตรวจดูเอกสารเป็นหลักกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองทราบข้อเท็จจริง โดยสามารถขอตรวจดูเอกสารต่างๆ โดยมีเหตุผลในอันที่จะทำลายนำนักพยานฝ่ายตรงข้ามและสนับสนุนพยานฝ่ายตน หลักการขอตรวจดูเอกสารมีไว้ก็เพื่อรองรับหลักการรับฟังนั่นเอง

7. หลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำเป็นหลักที่ให้เจ้าหน้าที่รับฟังมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประชาชนไม่มีความรู้หรือมีความผิดพลาดที่เกิดจากกระบวนการออกคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่จะคอยช่วยเหลือเช่นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำร้องหรือคำคัดค้านที่ผิดพลาด ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

8. หลักการพิสูจน์ความจริง เป็นหลักกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้รับข้อมูลรอบด้านที่สมบูรณ์ไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง

### สรุปผลการวิจัย

1. ปัญหาผลของการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กล่าวคือ จากหลักเกณฑ์ในเรื่องผลของการบังคับให้มีการ

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว จะเห็นว่า รัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนได้ในทุกกรณี คงมีเพียงเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ที่บังคับหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งคำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” นั้น เป็นคำที่มีความหมายที่กว้างมากและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน

แม้จะมีบทบัญญัติตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ในข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจระหว่างหน่วยงานฝ่ายบริหารด้วยกันเอง มิได้เป็นการเพิ่มหลักประกันสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทำโครงการของรัฐแต่อย่างใด อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายรูปแบบ แต่ก็มีได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ อีกทั้งยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ อีกด้วย และรวมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กรณีดังกล่าว จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหา หากหน่วยงานของรัฐเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับตนเองเท่านั้น แต่เป็นวิธีการที่ประชาชนไม่ต้องการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดรูปแบบและรายละเอียดต่างๆ อันเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดกรอบอย่างกว้างๆ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน ข้อ 11 ที่กำหนดระยะเวลาประกาศให้ประชาชนทราบไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความ

คิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป

3. ปัญหาด้านงบประมาณในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ละโครงการนั้น จะต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงเกิดภาระกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการนั้น มิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้เกิดอุปสรรคในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. ปัญหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับนั้น ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'être entendu) อันเป็นหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงควรต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิใช่เพียงแต่ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังเช่นปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่และ



หน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืน

### อภิปรายผลการวิจัย

1. ปัญหาการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องขอบเขตของการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็น ส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถแบ่งหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่มีผลเป็นการบังคับ

เป็นกรณีข้อ 5 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชน ท้องถิ่น บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ ยังให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็ได้

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีผลเป็นการบังคับ เป็นกรณีข้อ 5 วรรคสอง กล่าวคือ ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะใช้ดุลพินิจอย่างอื่นไม่ได้

จากหลักเกณฑ์ในเรื่องการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนได้ในทุกกรณี คงมีเพียงเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้นที่บังคับหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจทำให้เกิดปัญหา

ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า โครงการดังกล่าวไม่ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงใช้ดุลพินิจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ประชาชนมีความคิดเห็นไปในทางตรงกันข้าม เป็นต้น

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคสอง คำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” นั้น เป็นคำที่มีความหมายที่กว้างมาก และไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าโครงการใด มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมหรือไม่ อาจก่อให้เกิดปัญหาที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจไม่ชอบ เช่น โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม อันจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคสอง แต่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจตีความว่า โครงการดังกล่าวไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่คนใดคนหนึ่งหรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันทำให้โครงการดังกล่าวนั้น อยู่ในดุลพินิจของ

หน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็ได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศสพบว่า กฎหมายฝรั่งเศสแบ่งประเภทของการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (กรณีทั่วไป) ซึ่งจะต้องร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

2) การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (กรณีพิเศษ) ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเองไม่ได้ แต่ต้องร้องขอให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกกรณี จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสมอ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการใช้ดุลพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้เองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถือได้ว่าขาดซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองเรื่องสิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard) ความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาจึงเสนอให้แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้โครงการของรัฐใด ที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนต้องบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณี ทั้งนี้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ถ้าโครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ให้หน่วยงานของรัฐร้องขอให้ศาลปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ดังเช่นประเทศฝรั่งเศส

2. ปัญหาความหลากหลายของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีบัญญัติอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9 โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอยู่ 3 กรณี ได้แก่

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังนี้ 1.1) การสัมภาษณ์รายบุคคล 1.2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด 1.3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ 1.4) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังนี้ คือ 2.1) การประชาพิจารณ์

2.2) การอภิปรายสาธารณะ 2.3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร 2.4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ 2.5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายรูปแบบ แต่ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ อีกทั้งยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย และรวมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กรณีดังกล่าว จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาหากหน่วยงานของรัฐเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับตนเองเท่านั้น แต่เป็นวิธีการที่ประชาชนไม่ต้องการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดรูปแบบและ

รายละเอียดต่าง ๆ อันเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดกรอบอย่างกว้างๆ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน ข้อ 11 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้โดยเปิดเผย สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย”

นอกจากนี้ การประกาศให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็น ระยะเวลาที่ สั้น เกิน ไป เมื่อเปรียบเทียบกับ ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 คือ ต้องประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องทราบข้อมูลในเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์โดย

การปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองครั้งแรกภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ เป็นต้น ด้วยระยะเวลาที่สั้นเกินไปนี้เอง ที่อาจทำให้ประชาชนทราบข้อมูลไม่ครบถ้วนและอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

3. ปัญหาด้านงบประมาณในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ละโครงการจะต้องใช้งบประมาณอันเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบของทางราชการ จึงเกิดภาระกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการนั้น จะต้องใช้เงินงบประมาณอันเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้ง

หน่วยงานเจ้าของโครงการมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ้านบ่อนอก) และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ้านหินกรูด) หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการไม่มีงบประมาณ จึงต้องใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่น คือ งบประมาณสนับสนุนจากกองทุนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกองทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเช่นสหรัฐอเมริกา ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนรายปีที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

4. ปัญหาสถานะของกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ด้วยการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน มาตรา 59 ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Development Planning) รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of State Power) ทุกระดับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชน

มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ทั้งปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและความเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นได้หลากหลายวิธีมากยิ่งขึ้น

อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'entre entendu) อันเป็นหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ใน มาตรา 57 ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวได้ และมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชน เช่น มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต เป็นต้น โดยบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการทุกกรณี

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ก่อให้เกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐละเลย ไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อันเป็นการไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับ ที่มีเจตนารมณ์ให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในปัจจุบันกลับออกเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเท่านั้น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากประชาชนโดยตรง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และควรมีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อีกด้วย

#### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรเปิด โอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการ

ของรัฐที่อาจมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณี โดยไม่ต้องกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ในเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม

2. รัฐควรกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนแน่นอน ไม่ควรให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจในการเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและบรรทัดฐานเดียวกันในทุกๆ โครงการ ที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และควรให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความยึดหยุ่นกับประชาชนในพื้นที่เขตอำนาจศาลเป็นผู้ตรวจสอบ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบอีกด้วย

3. รัฐควรมีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนรายปีที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

4. รัฐควรต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เป็น

กฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของ การตราพระราชบัญญัติดังกล่าว ควรกำหนด  
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และใน โทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนด้วย

### บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2538). รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ. กรุงเทพฯ :เคล็ดไทย.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการพิจารณาโครงการตามกฎหมายเยอรมัน. วารสารศาลปกครอง เล่มที่ 20 ตอน 1.
- ปิยะนุช รังคสิริ. (2557). การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐขนาดใหญ่. เอกสารส่วนบุคคล : วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง.
- ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์. (2547). สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในการปกครอง. วารสารการปกครอง ฉบับที่ 1. มกราคม-เมษายน.
- รังสิกร อุปพงษ์. (2541). **รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2544). การมีส่วนร่วมของประชาชนของสังคมไทย ในธรรมชาติบิด การมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : สายธาร.
- อรทัย กักผล. (2546). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.