

บทที่ 2

แนวคิด กฎหมาย ระเบียบ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่แล้ว และได้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายและระเบียบดังกล่าวไปแล้วหลายครั้ง ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงแนวคิด กฎหมาย ระเบียบ และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในบทนี้ ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ หัวข้อแรกจะศึกษาแนวคิดและรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หัวข้อที่สองจะศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายและระเบียบก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และหัวข้อสุดท้ายจะศึกษาปัญหาที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

2.1 แนวคิดและรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาจากประชาชน ดังนั้น การปกครองสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจึงต้องถือนิติของปวงชนในสังคมเป็นใหญ่ แต่เดิมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม คือ ให้ประชาชนในรัฐได้ออกเสียงต่อกิจการบ้านเมือง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่ในปัจจุบันเมื่อรัฐเจริญขึ้น ประชาชนในรัฐมีจำนวนมากขึ้น ตลอดจนความสลับซับซ้อนในการบริหารงานของรัฐสมัยใหม่ ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบในการปกครองประเทศเหมือนเดิม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสถาปนาระบบการมีผู้แทนราษฎรขึ้นเพื่อให้ผู้แทนราษฎรรับเอาความคิดเห็นของประชาชนไปปฏิบัติโดยการออกเสียงแทนในเรื่องต่าง ๆ โดยระบบผู้แทนราษฎรตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎี

ที่ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน โดยผู้แทนราษฎรเหล่านั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย (ตรากฎหมาย) และอำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม การให้ผู้แทนราษฎรทำหน้าที่แทนประชาชนจะตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ตามความเป็นจริงหากพิจารณาทางสังคมวิทยาแล้ว จะเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี หรือพรรคการเมืองที่ดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดที่ดี ย่อมมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเอง หรือแก่พรรคการเมืองของตน ทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชนได้² ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง จึงมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในด้านต่าง ๆ โดยการบัญญัติรับรองสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศในหลายรูปแบบ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลในเรื่องต่าง ๆ จากรัฐ ตามมาตรา 58 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 และการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนหนึ่งสามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาได้ในระดับชาติรวมทั้งเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สภาท้องถิ่นพิจารณา ตามมาตรา 170 และมาตรา 287 เป็นต้น เมื่อพิจารณาสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว สิทธิทางการเมืองก็เป็นสิทธิประการหนึ่งที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญในหลายมาตรา แต่ในที่นี้จะได้กล่าวถึงสิทธิทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง คือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 เมื่อพิจารณามาตราดังกล่าวแล้ว พบว่าได้มีการกำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้แต่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟัง

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงแสดงประชามติ” วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2542) : หน้า 160.

ความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้น เมื่อรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงสามารถเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับแต่ละกิจการหรือโครงการที่รัฐจะต้องดำเนินการได้ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถกระทำได้หลายรูปแบบ³ เช่น

- (1) การสำรวจความคิดเห็นโดยแบบสอบถาม (Surveys polls)
- (2) การจัดเวทีซักถามปัญหา (Q&A Sessions)
- (3) การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (Written comment/paper hearing)
- (4) การจัดประชุมสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น (Seminars/workshops)

(5) การจัดประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐ (Public hearing)

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การจัดประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ประชาพิจารณ์” (Public hearing) ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สามารถนำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐได้ ซึ่งวิธีการนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อระงับความขัดแย้งต่างๆ ระหว่างรัฐกับประชาชนมาแล้วหลายครั้งและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

ปัจจุบันแม้ว่าจะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว แต่ก็ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติมารองรับมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบการรับฟัง

³ เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ เมื่อวันที่ 2-3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงรูปแบบเดียวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี ประชาพิจารณ์ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวคงจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุก ๆ เรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ (เดือนธันวาคม พ.ศ. 2545) ได้มีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติข้างต้นก็เพื่อให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

2.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมาย และระเบียบก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

แนวความคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ต่อมามีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 กำหนดว่าก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน ทั้งนี้กฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นมิได้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีแนวโน้มที่ชัดเจนขึ้น โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว แต่ก็ยังมิได้มีการกำหนดรูปแบบในการดำเนินการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏชัดเจน มีการกำหนดระเบียบซึ่งใช้เป็น “หลักเกณฑ์กลาง” ในการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน โดยมีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” ระเบียบฉบับนี้ได้ นำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น มากำหนดไว้ นั่นก็คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง และแพร่หลายในเวลาต่อมา จนถือว่าเป็นรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นที่ยอมรับและเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถระงับความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนได้ดีอีกด้วย ส่งผลให้มีการนำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษากฎหมายและระเบียบที่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511⁴

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไทย โดยก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็ผลิตผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่เนื่องจากยังมีได้มีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่แน่นอนและเหมาะสม ทำให้มีการแข่งขันกันลดราคา ด้วยการทำคุณภาพสินค้าให้ต่ำลงเป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นกำหนดมาตรฐานเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรม

⁴ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 85 ตอนที่ 121 (วันที่ 31 ธันวาคม 2511).

เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชนหรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ⁵ เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว จะพบว่าได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 17 และ มาตรา 18 ว่า ก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นเสียก่อน จึงนับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

2.2.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังคำคัดค้านไว้ใน มาตรา 17 และมาตรา 18 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

(ก) ก่อนที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐาน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องดำเนินการประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อประกาศให้ประชาชนทราบว่า สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมประสงค์จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดเป็นไปตามมาตรฐาน พร้อมทั้งประกาศให้ทราบว่าประชาชนสามารถดูรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ ณ สถานที่ใดบ้าง ตลอดจนกำหนดระยะเวลาให้ผู้ที่มีประสงค์จะคัดค้านการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ⁶

⁵ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.

⁶ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17.

(ข) การดำเนินการภายหลังการประกาศโฆษณา⁷ แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

(ข.1) กรณีไม่มีผู้คัดค้าน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์

อุตสาหกรรมต้องรายงานให้คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์ทราบ และให้คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดำเนินการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นได้

(ข.2) กรณีมีผู้คัดค้าน สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์

อุตสาหกรรมต้องเสนอคำคัดค้านดังกล่าวต่อคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจัดให้มีการแถลงคำคัดค้านของผู้คัดค้านโดยปิดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ฟังคำแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ

(ค) การดำเนินการในวันรับฟังคำแถลงคัดค้าน เมื่อถึงวันที่กำหนดให้มีการแถลงคำคัดค้าน ผู้คัดค้านและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมในการแถลงคำคัดค้าน โดยผู้คัดค้านมีสิทธิแถลงคำคัดค้าน และผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นได้ หากผู้คัดค้านไม่มาในวันดังกล่าว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีอำนาจพิจารณาไปตามที่เห็นสมควร

2.2.1.2 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 18 ว่า หลังจากการรับฟังการแถลงคำคัดค้านแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะนำคำแถลงคัดค้านของผู้คัดค้านมาประกอบการพิจารณาว่าจะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวหรือไม่ แล้วทำคำวินิจฉัย โดยปิดสำเนาคำวินิจฉัยดังกล่าว ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และส่งสำเนาคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ และนอกจากนี้ มาตรา 19 ของกฎหมายฉบับนี้ยังเปิด

⁷ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 18.

โอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดดังกล่าวสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัย ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 ศาล ส่วนที่ 4 ศาลปกครอง มาตรา 276 ถึงมาตรา 280 และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้น หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 49⁸ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเสนอคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

2.2.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517⁹

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและส่งเสริมให้เกษตรกรรมมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น โดยการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตร

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 1 ตอนที่ 155 (ฉบับพิเศษ) (วันที่ 18 กันยายน 2517).

กรรมซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น¹⁰ ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 27 ว่า หากใน จังหวัดใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

2.2.2.1 หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ชน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการสอบถามความสมัครใจไว้ในมาตรา 27 ว่า ในกรณีที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดินในจังหวัดใด หากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่าจะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน

2.2.2.2 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่ที่ได้กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว กฎหมายฉบับนี้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 28 ว่า หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

¹⁰ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517.

2.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518¹¹

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิมคือกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและผังชนบทได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่าง ๆ ได้ทวีความหนาแน่นยิ่งขึ้น มาตรการและโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมือง และสภาพท้องที่¹² พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมายที่นำกลไกของกฎหมายปกครองมาบัญญัติไว้ เช่น สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์¹³ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 มาตรา 212 โดยมีสาระสำคัญว่า “ศาลปกครองจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” แต่ในขณะนั้นยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ดังนั้นจึงยังไม่สามารถนำบทบัญญัติมาตรา 70 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับได้ เนื่องจาก มาตรา 70 วรรคสาม ตอนท้าย กำหนดว่า “ในกรณีที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ” แต่ในปัจจุบันประชาชนสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 70 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้น หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์ สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 92 ตอนที่ 33 (วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2518).

¹² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

¹³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 70 วรรคสาม.

ไว้อีกด้วย เช่น การกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมเพื่อให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำขึ้น¹⁴ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น กฎหมายฉบับนี้นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่กล่าวถึง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชัดเจนกว่ากฎหมาย 2 ฉบับ ข้างต้น โดยบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ 2 กรณี คือ การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 19 วรรคสอง¹⁵ และการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผัง

¹⁴ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

¹⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

“มาตรา 19 บัญญัติว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อสำนักผังเมืองด้วย

ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เมื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”.

เมืองเฉพาะตามมาตรา 33¹⁶ บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า เมื่อสำนักผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะของท้องที่ใดแล้ว สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)¹⁷ และมาตรา 33 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)¹⁸

2.2.3.1 หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ชน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังข้อคิดเห็นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง 2 ฉบับข้างต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง

¹⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

“มาตรา 33 บัญญัติว่า ในการวางแผนและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้ จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณาการประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”.

¹⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 22 (วันที่ 20 มิถุนายน 2540).

¹⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 104 (วันที่ 24 สิงหาคม 2519).

พ.ศ. 2518 มาตรา 33 คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะว่า ให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) มาใช้บังคับแก่การโฆษณา การประชุมและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จึงมีวิธีการดำเนินการเหมือนกัน ซึ่งวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

(ก) การดำเนินการก่อนการรับฟังความคิดเห็น

ก่อนที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่ใด กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(ก.1) จัดให้มีการโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังได้ในท้องที่นั้น และทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องที่นั้น เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการที่จะวางและจัดทำผังเมือง โดยการโฆษณาดังกล่าวจะต้องระบุชื่อท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง วัน เวลา และสถานที่ที่จะปิดประกาศแสดงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองไว้¹⁹

(ก.2) จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมีข้อมูลประกอบการแสดงความคิดเห็น นอกจากการโฆษณาตามข้อ (ก.1) แล้ว กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องปิดประกาศแสดงรายการดังต่อไปนี้อีกด้วย คือ

(ก.2.1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมือง

¹⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 2.

(ก.2.2) แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและ
จัดทำผังเมือง

(ก.2.3) แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์
ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท แผนผังแสดงโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังอื่นตามที่
เห็นสมควร พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบแผนผังนั้นด้วย ซึ่งแผนผังดังกล่าวอาจทำเป็นฉบับ
เดี่ยวหรือหลายฉบับก็ได้

(ก.2.4) รายการประกอบแผนผัง

(ก.2.5) นโยบาย มาตรการ และวิธีดำเนินการ
การเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ในการวางและจัดทำผังเมือง

(ก.2.6) ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และ
สถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผัง
เมือง รวมทั้งข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ดังกล่าวมาแสดงข้อคิดเห็นในการประชุมที่
จะจัดให้มีขึ้นด้วย

(ก.2.7) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขใน
การแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน²⁰

การประกาศข้างต้น จะต้องปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ ส่วนสถานที่ปิดประกาศนั้น สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้ปิดประกาศ ณ กรมการผังเมือง ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร ส่วนจังหวัดอื่นให้ปิดประกาศ ณ สำนักงานผังเมืองจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สมาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และสาธารณสถานอื่น ๆ ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง²¹

²⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 3.

²¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 4.

(ข) การดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

การจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นนั้น ผู้ดำเนินการจัดการประชุมคือ กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยจะต้องจัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุไว้ในประกาศตามข้อ (ก.2) และจะต้องจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองครั้งแรกภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศ หากจะจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในครั้งต่อ ๆ ไป ให้ประธานในที่ประชุมแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าจะมีการประชุมครั้งต่อไป และให้กรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการปิดประกาศแสดงรายการตามข้อ (ก.2) ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งแรก โดยให้นำวิธีการปิดประกาศ และการจัดประชุมครั้งแรกมาใช้บังคับกับการประชุมครั้งต่อไปด้วย²²

(ข.1) ผู้ดำเนินการจัดการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น

ในการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นประธานที่ประชุม หากเป็นการวางและจัดทำผังเมืองในท้องที่คาบเกี่ยวกันตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป ให้ประธานคณะที่ปรึกษาผังเมืองที่คณะกรรมการผังเมืองแต่งตั้งเป็นประธานที่ประชุม²³

(ข.2) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็น

ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

(ข.2.1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือ

อาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารดังกล่าว

²² กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 5.

²³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 9.

(ข.2.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการสุขาภิบาล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น แห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง²⁴

(ข.2.3) คณะที่ปรึกษาผังเมืองแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง²⁵

(ข.2.4) บุคคลซึ่งกรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหนังสือเชิญ ซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนสมาคม องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน และบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น²⁶

(ข.3) วิธีการแสดงข้อคิดเห็น การแสดงข้อคิดเห็นสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

(ข.3.1) การแสดงข้อคิดเห็นด้วยวาจา การแสดงข้อคิดเห็นวิธีนี้สามารถกระทำได้ในวันประชุมเท่านั้น

(ข.3.2) การแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ เป็นการแสดงข้อคิดเห็นอีกวิธีหนึ่งซึ่งสามารถกระทำได้ทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และภายหลังการประชุม แต่มีข้อจำกัดว่าหากจะแสดงข้อคิดเห็นภายหลังการประชุม จะต้องกระทำก่อนที่กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอผังเมืองที่จะวางและ

²⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 7.

²⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 9.

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 6.

จัดทำนั้นต่อคณะกรรมการผังเมือง²⁷ นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลตามข้อ (ข.2.1) ประสงค์จะแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ หนังสือแสดงข้อคิดเห็นดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องแสดงรายการดังต่อไปนี้ คือ

(ข.3.2.1) ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และลายมือชื่อของผู้แสดงข้อคิดเห็น ในกรณีที่เป็นการแสดงข้อคิดเห็นแทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะที่ให้แสดงข้อคิดเห็นแทนด้วย

(ข.3.2.2) ระบุหลักฐานแสดงฐานะการเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง

(ข.3.3.3) ระบุเรื่องอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของตนเองหรือประโยชน์ของส่วนรวมที่เกิดหรืออาจจะเกิดจากการจะวางและจัดทำผังเมืองพร้อมทั้งเหตุผล²⁸

2.2.3.2 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 12 ได้กำหนดถึงผลของการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ว่า ให้ผู้ดำเนินการจัดประชุม ซึ่งก็คือกรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นและของคณะที่ปรึกษาผังเมืองไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองหรือทบทวนผังเมืองที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา

²⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 10.

²⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 11.

กฎหมาย 3 ฉบับข้างต้น คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แสดงให้เห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายมานานแล้ว คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 แต่ยังไม่พบว่ามีกฎหมายหรือระเบียบฉบับใดบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 จึงมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ระเบียบฉบับนี้เป็นระเบียบฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์ไว้ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการศึกษาระเบียบฉบับนี้ในหัวข้อต่อไป

2.2.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539²⁹

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละประเทศนั้น จะใช้คำศัพท์แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้คำศัพท์ว่า “public hearing” ซึ่งคำว่า “hearing” โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน จากความหมายดังกล่าว จึงทำให้คำว่า “public hearing” นั้นแต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผยและมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย จึงทำให้คำว่า “public hearing” ในปัจจุบันหมายถึง รูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆ

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113 ตอนพิเศษ 2ง (วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539).

ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้น ใช้คำว่า “public inquiry” ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น มีการแปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น สำหรับในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะแปลคำว่า “public inquiry” ว่า “การไต่สวนสาธารณะ” ซึ่งคำว่า “public inquiry” หมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น เป็นต้น³⁰

เมื่อมีการนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ในประเทศไทยได้มีการเรียกกระบวนการดังกล่าวว่า “ประชาพิจารณ์” (Public hearing) ซึ่งในทางวิชาการ “ประชาพิจารณ์” (Public hearing) คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน ร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริง และความเห็นในเชิงสนับสนุนหรือคัดค้านเกี่ยวกับร่างกฎหมาย หรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสม และใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ ก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ดังนั้น ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระ การกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ และมีการจดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล³¹

³⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 14-15.

³¹ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก ใน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 19.

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนชุมชนบ้านคว่ำ อันเนื่องมาจากโครงการทางด่วนแยก อรุณพงษ์ - ราชดำริ ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยชาวชุมชนบ้านคว่ำได้ร่วมกับชุมชนเพื่อนบ้านใกล้เคียงต่อสู้คัดค้านโครงการดังกล่าวมานานกว่า 4 ปี จากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงทำให้นักวิชาการ 2 ท่าน คือ คุณแก้วสรร-คุณขวัญสุวรรณ อติโพธิ แสดงความคิดเห็นว่า ควรจะหาเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งมารับความขัดแย้งดังกล่าวก่อนที่จะเกิดความรุนแรงขึ้น และเสนอให้มีการนำแนวคิด วิธีการและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearing” มาใช้รับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว โดยชุมชนบ้านคว่ำตกลงที่จะใช้กลไกตามที่นักวิชาการทั้ง 2 ท่านเสนอมา โดยเมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2536 ชุมชนบ้านคว่ำได้เสนอต่อ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรับผิดชอบการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้ใช้มาตรการดังกล่าวเพื่อพิจารณาถึงความสมประโยชน์และความจำเป็นของโครงการ โดยเรียกร้องให้ตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางขึ้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ประกาศชี้แจงแผนงาน เอกสารข้อเท็จจริง พร้อมทั้งขอมีส่วนร่วมในการไต่ถามและเสนอพยานหลักฐานและข้อมูลโต้แย้ง ตลอดจนให้การดำเนินการดังกล่าวกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน และเสนอผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลตัดสินใจอีกครั้ง โดยไม่ผูกพันตามความคิดเห็นของฝ่ายใด แต่ให้ชี้แจงเหตุผลอย่างชัดเจนและครบถ้วน หลังจากนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 243/2536 ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 โดยคณะกรรมการประกอบด้วย³²

³² สุภรณต์ โรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์ : บน “เวที” หรือ “ท้องถนน” วารสารโลกสีเขียว, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม – มิถุนายน 2543) : หน้า 35.

- | | |
|--|---------------------|
| (1) ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี | ประธานกรรมการ |
| (2) ดร.อัมมาร์ สยามวาลา | กรรมการ |
| (3) นายกวีศวรรรมสถานแห่งประเทศไทย
ในพระบรมราชูปถัมภ์ หรือผู้แทน | กรรมการ |
| (4) นายกสภาทนายความแห่งประเทศไทย
หรือผู้แทน | กรรมการ |
| (5) ดร.ครรชิต ผิวนวนล | กรรมการ |
| (6) ผศ.ดร.นิพันธ์ วิเชียรน้อย | กรรมการ |
| (7) ผศ.พรพจน์ สุขเกษม | กรรมการ |
| (8) ผู้อำนวยการกองการข่าว | กรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลาในการรับฟังความคิดเห็นประมาณ 2 เดือน มีการประชุมทั้งสิ้น 9 ครั้ง แบ่งเป็นการรับฟังข้อมูลและความเห็นเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญ และประชาชน โดยเปิดเผยต่อสาธารณชนจำนวน 6 ครั้ง และประชุมเฉพาะคณะกรรมการเพื่อหาข้อสรุป และยกร่างรายงาน 3 ครั้ง ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้สรุปผลส่ง พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2536 โดยคณะกรรมการมีมติชี้ขาดว่า โครงการดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์กับการจราจร และไม่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังสร้างผลกระทบต่อชุมชนบ้านครัว โดยภาระที่เกิดจะตกแก่ชุมชนบ้านครัวมากจนไม่เป็นธรรม แต่เนื่องจากเงื่อนไขของโครงการนี้คือ หากรัฐบาลตัดสินใจไม่สร้างจะต้องเจรจาขอแก้ไขสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพจำกัด (มหาชน) (BECL) ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รัฐทำสัญญาด้วยเสียก่อน จึงทำให้ฝ่ายการเมืองไม่ตัดสินใจใด ๆ ออกมา ในขณะที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่ยอมรับความเห็นของคณะกรรมการ โดยอ้างว่าข้อมูลที่คณะกรรมการนำมาพิจารณาเป็นข้อมูลเก่า จากข้อขัดแย้งดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวได้ ทำให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็น รอบที่ 2 โดยแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดิม แต่ประธานคณะกรรมการได้ลาออก จึงแต่งตั้งให้ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา ทำหน้าที่แทน หลังจากการรับฟังความคิดเห็นในรอบที่ 2 คณะกรรมการได้ยืนยันในมติเดิมว่าควรยกเลิกโครงการ แต่

คณะรัฐมนตรีกลับมีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ให้ก่อสร้างต่อไปได้ โดยเลียงลงไป
 คลองเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด³³ แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชา
 พิจารณ์ในครั้งนี้ รัฐบาลจะมีมติแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการก็ตาม แต่แสดงให้เห็นได้ว่า
 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เป็นกลไกหนึ่งที่สามารถลดความขัด
 แย้งโดยสันติวิธีระหว่างรัฐกับประชาชนได้ และกระบวนการดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณ
 ชน

หากพิจารณาถึงการดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดย
 วิธีประชาพิจารณ์ตามโครงการนี้แล้ว จะพบว่าเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีโดยที่มี
 ได้มีกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ รองรับเลย การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี
 ประชาพิจารณ์ตามโครงการนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ
 ประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้ในประเทศไทย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการดำเนิน
 การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชา
 พิจารณ์ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชา
 พิจารณ์ ระเบียบฉบับนี้มีที่มาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลป
 อานา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ในข้อ 1.8.2
 ดังนี้

“1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ฯลฯ ฯลฯ

1.8.2 ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มี
 ข้อโต้เถียงหลายฝ่ายโดยวิธีประชาพิจารณ์เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการ
 ดำเนินงาน”

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็น

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ประธานกรรมการ มีนายโกคิน พลกุล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1 และ นายลิขิต ชีรเวคิน เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2 โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211

(3) ตรวจสอบ รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ กำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เพื่อให้การดำเนินงานตาม (3) เป็นไปอย่างรอบคอบ และมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้มีการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง” โดยมีนายโกคิน พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการ ฯ คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้ศึกษาเรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public hearing) แล้วจึงจัดทำ “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ พ.ศ.” ขึ้น โดยได้นำเสนอ “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” เพื่อพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการเสนอมา จึงนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติหลักการร่างระเบียบดังกล่าว และมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกคิน พลกุล) ร่วมกับเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาในรายละเอียด โดยทั้งสองท่านได้พิจารณาร่างระเบียบและได้ปรับปรุงข้อเสียใหม่เป็น “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ.” หลังจากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนาม และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์

พ.ศ. 2539³⁴ ระเบียบฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน³⁵

ภายหลังการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แล้ว ได้มีการดำเนินการรองรับระเบียบดังกล่าวในเรื่องที่สำคัญ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และคณะทำงานเพื่อยกร่างหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบตามที่ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ 4 ว่าให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์” ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 4 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น อีก 4 คน นั้น นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้มีคำสั่งที่ 83/2539 ลงวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2539 แต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- (1) นายลิขิต ชีรเวคิน
- (2) นายประณต นันทียกุล
- (3) นายเสรี วงษ์มณฑา
- (4) คุณหญิงชดช้อย โสภณพานิช

หลังจากได้รับแต่งตั้งแล้วคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้มีคำสั่งที่ 1/2539 ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2539 แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีนายสุธี สุทธิสมบูรณ์ เป็นประธานคณะทำงาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์) กับคุณหญิงชดช้อย โสภณพานิช เป็นที่ปรึกษาคณะทำงาน เพื่อพิจารณา

³⁴ โภคิน พลกุล, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทกราฟิคฟอร์แมท, 2540), หน้า 14-15.

³⁵ คำขึ้นต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

ยกร่างหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์พิจารณา โดยคณะทำงานชุดดังกล่าวได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ และหัวข้อการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษา ฯ ได้พิจารณาแล้ว ได้มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการ ฯ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างประกาศ และหัวข้อการจัดทำคู่มือ ฯ ไปให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอข้อคิดเห็นเพื่อนำมาประมวลข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงให้สมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น³⁶ จนกระทั่งในการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ครั้งที่ 2/2540 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ได้มีมติที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ และเมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้ประกาศฉบับดังกล่าวแล้ว

2.2.4.1 หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ จะใช้วิธีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ คือ

(ก) เรื่องที่จะจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

เรื่องที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์นั้น กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 7 ว่า

³⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 30-31.

การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ³⁷ เรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย อาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ได้

(ข) คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชาพิจารณ์

ระเบียบฉบับนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด ชุดแรกคือ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และชุดที่สองคือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(ข.1) คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์³⁸ ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสองคนและผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น

³⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 3 ได้ให้นิยามว่า “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 1 กำหนดว่า โครงการของรัฐที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์รวมถึง โครงการของภาคเอกชนที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐด้วย.

³⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 4.

สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองอีกสองคน เป็นกรรมการ และรองเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้³⁹ คือ

(ข.1.1) กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์

(ข.1.2) วินิจฉัยหรือตอบข้อหาหรือหรือตามที่กำหนดในระเบียบ

(ข.1.3) จัดทำรายงานประจำปีสรุปการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ พร้อมข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง

(ข.2) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ เมื่อมีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการใด รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ของโครงการนั้นขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดประชาพิจารณ์โครงการนั้น ๆ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน โดยประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น และกรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น⁴⁰ ซึ่งเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้ควบคุม และดำเนินการจัดประชาพิจารณ์โครงการดังกล่าวจนแล้วเสร็จ โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ คือ⁴¹

³⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5.

⁴⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12.

⁴¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13 - ข้อ 15.

- (ข.2.1) กำหนดสถานที่และเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์
- (ข.2.2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดทำประชาพิจารณ์
- (ข.2.3) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็นและผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้
- (ข.2.4) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบ
- (ข.2.5) นัดวันประชุมครั้งแรกเพื่อกำหนดประเด็นประชาพิจารณ์และเปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวัน เวลาที่จะประชุมครั้งต่อ ๆ ไปให้ประชาชนทราบ
- (ข.2.6) ในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อด้วยผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้
- (ข.2.7) หลังจากจัดทำประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นแล้ว จัดทำรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้สั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์

(ค) กระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

ในส่วนของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์นั้นจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อดังนี้

(ค.1) การจัดทำประชาพิจารณ์เกิดขึ้นได้จาก 3 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง คือ ผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งก็คือ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร แล้วแต่

กรณี เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้⁴² ดังนั้นการจัดประชาพิจารณ์ตามกรณีนี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งก็คือ รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

กรณีที่สอง คือ ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำประชาพิจารณ์ตามกรณีที่สองนี้จะเกิดขึ้นเนื่องจากที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีทีหนึ่ง และประสงค์จะให้ มีประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องจัดทำหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจง เป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือหน่วยงานของรัฐตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ก็สามารถยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ จากนั้นผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ จะพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวสมควรที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ หากกรณีที่เสนอมาเป็นกรณีที่อาจมีผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีทีหนึ่ง ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวมาก่อน และการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้⁴³ การจัดทำประชาพิจารณ์ตามกรณีที่สองนี้เป็นกรณีที่

⁴² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 7.

⁴³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 8.

กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ริเริ่มให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่อย่างไรก็ตาม หากผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ เห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่สมควรจะจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียก็ไม่อาจจัดทำประชาพิจารณ์ได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ ที่จะพิจารณาว่าควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่

กรณีที่สาม คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าการจัดให้มีประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ จึงเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจในหน่วยงาน ซึ่งก็คือรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เพื่อกลั่นกรองหรือตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ในกรณีที่เห็นสมควรได้⁴⁴ ดังนั้นการจัดประชาพิจารณ์ตามกรณีนี้ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ และเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจในหน่วยงาน แล้วผู้มีอำนาจในหน่วยงานเห็นควรให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามที่เสนอมา จึงสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

(ค.2) ช่วงเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำประชาพิจารณ์ อาจมีขึ้นได้ในหลาย ๆ ระยะเวลา คือ ในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ นอกจากนี้การจัดทำประชาพิจารณ์จะไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่นไปพลางเท่าที่จำเป็น แต่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ทราบมิได้ เว้นแต่จะเป็น

⁴⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 9.

การตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือพันธะระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน⁴⁵

(ค.3) การดำเนินการก่อนวันจัดทำประชาพิจารณ์

เมื่อผู้มีอำนาจซึ่งก็คือ รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี สั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการนั้น ๆ เพื่อที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยเริ่มจากการกำหนดสถานที่ และเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่ก่อนที่จะจัดทำประชาพิจารณ์คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ และประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความเห็นและผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน รวมทั้งนัดวันประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียนได้แล้วทราบ⁴⁶

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ โดยมีสาระสำคัญ คือ ในการประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากจะต้องมีการประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องที่ที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน เมื่อมีการลงทะเบียนแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบถึง

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ11.

⁴⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12-14.

ประเด็นที่จะพิจารณาพิจารณา การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมพิจารณาพิจารณา และช่วงเวลาของการพิจารณาพิจารณาของกรรมาธิการพิจารณาพิจารณา ฯลฯ หลังจากที่มีการลงทะเบียนแล้วไม่เกิน 7 วัน จากนั้นให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาภายใน 15 วัน นับจากวันลงทะเบียน รวมทั้งคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาต้องรวบรวมเอกสารโครงการที่จะจัดให้มีการพิจารณาพิจารณา และแจ้งนัดวันประชุมพิจารณาพิจารณาให้ผู้ลงทะเบียนทราบไม่น้อยกว่า 30 วัน นับจากวันลงทะเบียน⁴⁷

(ค.4) การดำเนินการในวันจัดทำพิจารณาพิจารณา มีขั้นตอนดังนี้ คือ

(ค.4.1) ให้ประธานกรรมการพิจารณาพิจารณาเป็นประธานที่ประชุมในการจัดทำพิจารณาพิจารณา โดยมีอำนาจควบคุมการประชุมพิจารณาพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา พ.ศ. 2539 และตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณา และมีอำนาจขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดูแลความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาพิจารณา หากประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการพิจารณาพิจารณาที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการพิจารณาพิจารณา⁴⁸

(ค.4.2) วิธีการพิจารณาพิจารณา ในวันจัดทำพิจารณาพิจารณาให้คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมพิจารณาพิจารณาตามลำดับดังนี้ คือ เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการตามประเด็นที่กำหนดไว้ แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง หลังจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียแถลงตามประเด็นการพิจารณาพิจารณาที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาจะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และอาจจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วย โดยในการดำเนินการพิจารณาพิจารณา

⁴⁷ ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา ข้อ 3.1.

⁴⁸ ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา ข้อ 3.4.

พิจารณาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องคำนึงถึงข้อโต้เถียงของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริต และเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด หลังจากเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์แล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะจัดประชุมลงมติในประเด็นที่มีการประชาพิจารณ์⁴⁹

(ค.5) การดำเนินการภายหลังการจัดทำประชาพิจารณ์

หลังจากที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้รับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายเสร็จแล้ว จะต้องจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ ภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ซึ่งก็คือ รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี อาจขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้ คือ

(ค.5.1) รายชื่อกรรมการ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ

ผู้ชำนาญการ ที่ปรึกษา

(ค.5.2) ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่และการ

ประชุมประชาพิจารณ์

(ค.5.3) ความเป็นมาและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

(ค.5.4) ข้อโต้เถียงของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีประชา

พิจารณ์

⁴⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 3.5.

(ค.5.5) ข้อสรุปหรือผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ในด้านความ

เหมาะสม ผลกระทบ ทางเลือกอื่น ถ้าหากมี และข้อสังเกตในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ⁵⁰

เมื่อคณะกรรมการจัดทำรายงานประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเสนอรายงานดังกล่าวต่อรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นผู้สั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย⁵¹ นอกจากนี้ให้เก็บรายงานประชาพิจารณ์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์อย่างน้อย 1 ชุด⁵² ในส่วนของการเปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์นั้น ในกรณีที่รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เห็นสมควรจะเปิดเผยรายงานที่ได้รับให้ประชาชนทราบก็ได้⁵³

ในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์จะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดจากการจัดทำประชาพิจารณ์ เช่น ค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร เป็นต้น⁵⁴

⁵⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 15 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 4.

⁵¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 16.

⁵² ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 4.

⁵³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 16.

⁵⁴ ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5.

2.2.4.2 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจะต้องรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาพิจารณ์มาใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการพิจารณาและตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว⁵⁵ แต่ไม่มีผลผูกพันว่ารัฐต้องตัดสินใจตามผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น รัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ได้

นับแต่มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แล้ว ระเบียบฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาแล้วหลายเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบฉบับนี้ก็ประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาปัญหาที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยในหัวข้อต่อไป

2.3 ปัญหาที่เกิดจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายจำนวน 3 ฉบับ และระเบียบจำนวน 1 ฉบับ ดังที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น จะมีลักษณะเป็นการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน “เฉพาะเรื่อง” คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 กำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่จะมีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 กำหนดให้รับฟังความคิดเห็น

⁵⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21.

ของประชาชนในกรณีที่จะมีการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ และจะเห็นได้ว่ามีเพียงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ที่ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ ประชาชนทั่วไปยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของประกาศใช้ผังเมืองว่าจะมีผลกระทบต่อเมือง การเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสภาพแวดล้อมทั่วไปจึงไม่เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะมีเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในเชิงธุรกิจ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผังเมือง เช่น กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือเจ้าของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ปัญหาดังกล่าวแล้วพบว่ายังมีปัญหาที่เกิดจากการประชาสัมพันธ์และการให้ข้อมูลแก่ประชาชนก่อนที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น การใช้สื่อและรูปแบบวิธีการชักชวนประชาชนเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่เป็นที่ดึงดูดใจของประชาชน ประชาชนยังขาดข้อมูลด้านการศึกษาผลกระทบของผังเมือง ทำให้ขาดข้อมูลที่จะใช้ในการตัดสินใจ เป็นต้น⁵⁶

ดังนั้น หากพิจารณาการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่แล้วจะพบว่าจะดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เนื่องจากระเบียบฉบับนี้เป็น “หลักเกณฑ์กลาง” ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้อย่างชัดเจน ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงปัญหาในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยที่สำคัญ ๆ 4 เรื่อง คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงาน

⁵⁶ สถาบันนโยบายศึกษา, รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, 2539 อังใน เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ, “การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 86-87.

ถ่านหิน (บ่อนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการก่อสร้างก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา แต่ก่อนที่จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงความเป็นมาเบื้องต้นของทั้ง 4 เรื่อง โดยผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์⁵⁷

เมื่อปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอุตสาหกรรมกระแสไฟฟ้าเพื่อลดภาระการลงทุนของภาครัฐ ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ได้เสนอให้ภาคเอกชนผลิตกระแสไฟฟ้าขายให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยคณะรัฐมนตรีสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้อนุมัติแผนการดำเนินโครงการรับซื้อกระแสไฟฟ้างดงกล่าว เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2537 หลังจากนั้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ประกาศเชิญชวนส่งเอกสารเข้าร่วมประมูลโครงการผู้ผลิตไฟฟ้าอิสระเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2537 มีบริษัทยื่นข้อเสนอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยพิจารณา จำนวน 32 ราย ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยตกลงทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากเอกชนตามโครงการตัวอย่างดังกล่าว 7 ราย แยกเป็นโครงการโรงไฟฟ้าเอกชนในพื้นที่ชลบุรี 2 ราย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 2 ราย จังหวัดระยอง 1 ราย จังหวัดสมุทรปราการ 1 ราย และจังหวัดราชบุรี 1 ราย

⁵⁷ สรุปจาก จรัส ดิษฐาภิรักษ์ และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, เสนอต่อมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา (TDRI) กรุงเทพมหานคร : กรมวิเทศสหการ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ, 2544, หน้า 77-81. ประกอบกับเฉลิมชัย หิรัญญะสิริ “การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539”, หน้า 104-106.

สำหรับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจำนวน 2 โครงการที่จะก่อสร้างในพื้นที่จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์นั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับเอกชน 2 บริษัท คือ

(1) บริษัทกัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เพื่อดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า พลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) โดยมีพื้นที่ก่อสร้างบริเวณบ้านบ่อนอก ตำบลบ่อนอก อำเภอเมือง ประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

(2) บริษัทยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เพื่อดำเนินโครงการโรงไฟฟ้า พลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โดยมีพื้นที่ก่อสร้างบริเวณบ้านโคกตาหอม ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ในการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) นั้นได้เกิดกระแสต่อต้านจากประชาชนเรื่อยมา จนกระทั่งประชาชนได้รวมตัวกันชุมนุมคัดค้าน และปิดกั้นการจราจรบนถนนเพชรเกษม ในระหว่างวันที่ 9-10 ธันวาคม พ.ศ. 2541 ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการและประชาชน เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่เกิดจากโครงการดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2541 มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือร่วมกันจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้ง 2 แห่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นร่วมกันให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

หลังจากนั้นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 19/2542 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ภาย

ได้ระเบียนสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

- | | | |
|--------------------------------|-------------|---------------|
| (1) ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ | เกตุทัต | ประธานกรรมการ |
| (2) ศาสตราจารย์ นายแพทย์วันชัย | วัฒนศัพท์ | กรรมการ |
| (3) รองศาสตราจารย์ ดร.พรายพล | คุ่มทรัพย์ | กรรมการ |
| (4) พลเรือเอกเกาะหลัก | เจริญรุกษ์ | กรรมการ |
| (5) นายเกียรติพงศ์ | น้อยใจบุญ | กรรมการ |
| (6) นายไกรศักดิ์ | ชุนหะวัฒน์ | กรรมการ |
| (7) ศาสตราจารย์พิชิต | สกุลพราหมณ์ | กรรมการ |
| (8) นายวิชัย | จีระแพทย์ | กรรมการ |
| (9) นายวรินทร์ | เทียมจรัส | กรรมการ |
| (10) ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต | บุญบงการ | กรรมการ |
| (11) นายอานูภาพ | สุนอนันต์ | กรรมการ |

ทั้งนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ของทั้ง 2 โครงการ หลังจากนั้นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้จัดทำประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) เมื่อวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543

กลุ่มที่สอง โครงการก่อสร้างธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา

ก่อนปี พ.ศ. 2522 ประเทศไทยและประเทศมาเลเซียต่างอ้างสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกัน ภายหลังได้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยรัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ตกลงร่วมกันแสวงประโยชน์จากพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวในสัดส่วนที่เท่ากัน และมีการลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ในการพัฒนาพื้นที่เหลื่อมล้ำเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 ที่จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อ

ตั้งองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย (Malaysia-Thailand Joint Development Area หรือ MTJD) เพื่อรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการดูแลการสำรวจและแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรปิโตรเลียมในพื้นที่พัฒนาร่วม⁵⁸ และได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย พ.ศ. 2533⁵⁹

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542 เห็นชอบให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยร่วมทุนกับบริษัท PETROLIAM NASIONAL BERHAD หรือ “เปโตรนาส” เพื่อดำเนินโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โดยให้กระทรวงอุตสาหกรรมรับความเห็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีที่ให้จัดทำประชาพิจารณ์โครงการดังกล่าว ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิมปอดพัลลภ) ได้มีคำสั่งที่ 53/2543 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย เสนอต่อรัฐบาลตามกระบวนการตัดสินใจต่อไป โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จำนวน 9 คน ประกอบด้วย

(1) พลเอกจรัล	กุลละวณิชย์	ประธานกรรมการ
(2) นายวิรัช	จิระแพทย์	กรรมการ
(3) นายไพโรจน์	อินทศิริสวัสดิ์	กรรมการ
(4) นายอัมพร	ด้วงปาน	กรรมการ
(5) นายอาศีส	พิทักษ์คุมพล	กรรมการ

⁵⁸ สรุปจาก จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, หน้า 110 ประกอบกับเฉลิมชัย หิรัญญะศิริ “การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” หน้า 112.

⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 108 ตอนพิเศษ 11 (วันที่ 11 มกราคม 2534).

(6) นายอุดม	ศุภกิจ	กรรมการ
(7) นายวิทยา	งานทวี	กรรมการ
(8) นายมนัส	สงวนดีกุล	กรรมการ
(9) คุณหญิงทองทิพ	รัตนะรัต	กรรมการ

ทั้งนี้ให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยก ก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย⁶⁰ หลังจากนั้นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้จัดทำประชาพิจารณ์ ทั้ง 2 โครงการเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543

จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ทั้ง 4 เรื่อง ข้างต้น ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญๆ ได้ ดังนี้ คือ

2.3.1 ปัญหาที่เกิดจากองค์กรและบุคคลที่จัดการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ทั้ง 4 เรื่องข้างต้น ในส่วนขององค์กรและบุคคลที่จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี ประชาพิจารณ์ประสบปัญหาและอุปสรรค คือ

2.3.1.1 ปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาใช้ในการคัดค้านคณะกรรมการประชาพิจารณ์คือ ความไม่เป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 กำหนดให้

⁶⁰ สารระสำคัญการจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2543), หน้า 5.

หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอเรื่องให้รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้ลงนามแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และนอกจากนี้ระเบียบฉบับนี้ก็ยังมีได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไว้ เพียงแต่กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นไว้ว่า ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ดังนั้น กลุ่มผู้คัดค้านจึงเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีความเป็นกลาง ดังที่เกิดขึ้นกับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ทั้ง 2 โครงการ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โดยหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2541 มอบหมายให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือร่วมกันจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น รัฐมนตรีทั้ง 3 กระทรวงได้พิจารณาแล้วมีความเห็นร่วมกันให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิ์วิหค) รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 19/2542 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 11 คน โดยมี ศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการประชาพิจารณ์ และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์⁶¹ หลังจากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว กลุ่มผู้คัดค้านได้ทำหนังสือเรียกร้องให้ถอดถอนกรรมการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการออก คือ ศาสตราจารย์ ดร. สิปปนนท์ เกตุทัต ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากเป็นประธานกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งมีส่วนผลักดันโครงการดังกล่าว⁶² หรือกรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย และ

⁶¹ เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ, “การประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539”, หน้า 105-106.

⁶² สุภรนต์ โรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์ : บน “เวที” หรือ “ท้องถนน” วารสารโลกสีเขียว, หน้า 30.

โครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จังหวัดสงขลา การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยได้มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 53/2543 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จำนวน 9 คน โดยมี พลเอกจรัล กุลละวณิชช์ เป็นประธานกรรมการประชาพิจารณ์ และให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์⁶³ แต่เนื่องจากก่อนหน้านี้ พลเอกจรัล กุลละวณิชช์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการได้เคยให้สัมภาษณ์โดยชี้ให้เห็นถึงข้อดีของโครงการนี้ จึงทำให้มีการคัดค้านการแต่งตั้งประธานกรรมการประชาพิจารณ์⁶⁴

2.3.1.2 ปัญหาที่เกิดจากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ตลอดจนผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมในการประชุมประชาพิจารณ์ไว้ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่จะพิจารณาผู้ที่เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ เช่น กรณีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดว่า ผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ประกอบด้วย บริษัทเจ้าของโครงการกับชาวบ้านที่คัดค้าน กับอีกกลุ่มคือ ผู้ไม่มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประชาชนทั่วประเทศ จากการกำหนดข้างต้นมีประชาชนจำนวนมากมาลงทะเบียนเพื่อขอเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ ดังนั้นคณะ

⁶³ เณลิมชัย หิรัญญะสิริ, “การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539”, หน้า 113.

⁶⁴ จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, 140.

กรรมการประชาพิจารณ์จึงจำเป็นต้องคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ หลังจากทีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์แล้ว ฝ่ายคัดค้านได้ทักท้วงว่ามีรายชื่อคนตายได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ด้วย หรือในกรณีโครงการก่อสร้างชัชรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซชัชรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น มีผู้ประสงค์แจ้งความจำนงเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์จำนวนไม่ต่ำกว่า 13,613 คน กองเลขานุการจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประสงค์เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมประมาณ 1,800 คน การคัดเลือกผู้เข้าร่วมด้วยวิธีการคัดเลือกกันเองของผู้ลงทะเบียนทั้งสิ้น 680 คน ส่วนที่เหลือใช้วิธีจับสลาก อย่างไรก็ตามฝ่ายคัดค้านได้ทักท้วงเช่นเดียวกันว่ามีรายชื่อคนตายได้คัดเลือกให้เข้าประชุมประชาพิจารณ์อีกเช่นกัน⁶⁵

2.3.1.3 ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเลขานุการ

การจัดประชาพิจารณ์นั้น นอกจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ฝ่ายเลขานุการก็ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากเป็นผู้บริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์ จากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่าน ๆ มา ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการมารับหน้าที่ดังกล่าว เช่น กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 19/2542 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ หรือกรณีโครงการก่อสร้างชัชรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซชัชรรมชาติไทย-มาเลเซีย มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 53/2543 กำหนดให้สำนักงานกระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ จากคำสั่งดังกล่าวทำให้การทำงานของฝ่ายเลขานุการเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นฝ่ายเลขานุการจะต้องทำงาน 2 หน้าที่ คือ ทำงานประจำในหน่วยงานของตน และทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการนั้น ๆ ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการจึงประสบปัญหาที่จะต้องแบ่งเวลาจากการทำงานประจำมาทำหน้าที่จัดทำประชาพิจารณ์ ส่งผลให้การบริหารจัดการ

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137-138.

การทำประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทำงานทั้ง 2 หน้าที่ในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้การแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการเฉพาะแต่ละโครงการนั้นจะทำให้ฝ่ายเลขานุการขาดความรู้และความชำนาญในเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์อีกด้วย

2.3.1.4 ปัญหาในเรื่องงบประมาณ

ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5 กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ จากข้อกำหนดข้างต้น ก่อให้เกิดภาวะกับหน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการนั้นจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น เช่น กรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการไม่มีงบประมาณจึงต้องใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่น คือ งบประมาณสนับสนุนจากกองทุนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เป็นต้น⁶⁶ นอกจากนี้งบประมาณยังมีส่วนทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนดเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้มีระยะเวลายาวนาน ๑ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณ ดังจะเห็นจะได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการต่าง ๆ ที่ผ่านมา ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์จะกำหนดไว้ประมาณ 2-3 วัน เท่านั้น เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) จัดทำประชาพิจารณ์ 2 วัน คือ วันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) จัดทำประชาพิจารณ์ 2 วัน คือ วันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จัดทำประชาพิจารณ์ 2 วัน คือ วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งจะเห็นได้ว่าระยะเวลาในการทำประชาพิจารณ์โครงการต่าง ๆ นั้นจะ

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

กำหนดไว้เพียง 2-3 วัน ซึ่งระยะดังกล่าวทำได้อย่างมากแค่เพียงชี้แจงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น ทำให้ข้อมูลจากทุกฝ่ายไม่ได้รับการพิสูจน์และชี้แจงอย่างชัดเจน⁶⁷

2.3.1.5 ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

ในการจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (ปอนอก) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติ ไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น ประสบปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งเหมือนกันคือ ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์เรื่องใด ประเด็นใด และจะจัดประชาพิจารณ์เรื่องดังกล่าวในวัน เวลา และสถานที่ใด นอกจากนี้ ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการทั้งหมดรวมทั้งรายงานผลการศึกษา EIA ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียและผู้คัดค้านได้ทราบโดยตรงไปตรงมา ข้อมูลที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์โครงการซึ่งมีลักษณะต้น ๆ และชี้ให้เห็นเฉพาะข้อดีของโครงการ อันทำให้ฝ่ายคัดค้านขาดข้อมูลสำหรับการพิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์⁶⁸

2.3.2 ปัญหาที่เกิดจากผู้เข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์

จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ทั้ง 4 เรื่องข้างต้น ในส่วนของผู้เข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์ประสบปัญหาและอุปสรรค คือ

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133.

⁶⁸ สมศักดิ์ สามีคศิริธรรม, “ประชาพิจารณ์ : เครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการสะสมทุนของรัฐไทย” วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ปีที่ 19-20 ฉบับที่ 3 (2543) : หน้า 65.

2.3.2.1 ปัญหาที่เกิดจากการใช้ความรุนแรง

ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์จะแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรกคือ กลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มที่สองคือ กลุ่มผู้คัดค้าน จากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่าน ๆ มา เช่น โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ได้กำหนดให้มีการจัดประชาพิจารณ์ในวันที่ 29-30 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 ปรากฏว่า เมื่อถึงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 กลุ่มผู้คัดค้านโครงการจาก 5 อำเภอประกอบด้วย อำเภอเทพา อำเภอจะนะ อำเภอนาหม่อม อำเภอหาดใหญ่ และอำเภอสะเดา ได้อยู่รอบ ๆ หอประชุมเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสถานที่จัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อประธานกรรมการประชาพิจารณ์ (พลเอกจรัล กุลละวณิชย์) กล่าวเปิดประชุมประชาพิจารณ์ กลุ่มผู้คัดค้านกว่า 300 คน ได้ใช้รถติดเครื่องขยายเสียงโจมตีการจัดทำประชาพิจารณ์ หลังจากนั้นสมาพันธ์นักศึกษาทักษิณและสมาพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทยได้เข้าไปในหอประชุมเพื่อยื่นหนังสือคัดค้านการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ไกล่เกลี่ยให้นักศึกษาเลิกขัดขวางการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่กลุ่มนักศึกษาไม่ยินยอม ทำให้กลุ่มผู้คัดค้านที่ชุมนุมอยู่ด้านนอกหอประชุมเกิดความไม่พอใจ ได้พยายามบุกเข้ามาในห้องประชุมเพื่อหยุดเลิกการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่เจ้าหน้าที่ได้ปิดประตูสกัดไว้ ฝ่ายผู้คัดค้านจึงได้ทุบประตูเหล็กอย่างต่อเนื่อง ประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์จึงได้สั่งยุติการประชุมประชาพิจารณ์ ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ในวันดังกล่าวต้องยุติลง หลังจากนั้นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้เปิดแถลงข่าวชี้แจงเหตุการณ์การปิดประชุมอย่างเร่งด่วน ตลอดจนแถลงว่าไม่สามารถจัดประชาพิจารณ์ต่อไปได้ โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะได้หารือกันเพื่อกำหนดว่าจะจัดประชาพิจารณ์ได้อีกเมื่อใด⁶⁹ จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ปัญหาที่เกิดจากการใช้ความรุนแรงของกลุ่มผู้คัดค้าน เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การจัดประชา

⁶⁹ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (วันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2543) อ่างใน จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, หน้า 121.

พิจารณาต้องเลื่อนออกไป แต่รัฐยังจะต้องดำเนินโครงการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ จึงทำให้รัฐต้องตัดสินใจในบางเรื่อง บางประเด็นไปก่อนที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

2.3.2.2 ปัญหาที่เกิดจากการไม่เข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์

การไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์เป็นปัญหาที่ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะทำให้ไม่ทราบถึงความเห็นของกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ได้ ซึ่งส่วนใหญ่กลุ่มผู้คัดค้านจะเป็นกลุ่มที่จะไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) กำหนดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ในวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 รวมระยะเวลา 3 วัน เมื่อถึงวันจัดทำประชาพิจารณ์คือวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2542 ก่อนที่ถึงเวลาประชุมประชาพิจารณ์ กลุ่มผู้คัดค้านซึ่งประกอบด้วยชาวบ้านจากตำบลบ่อนอก ตำบลคลองงาน อำเภอเมือง และตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี ได้มาชุมนุมกันที่บริเวณหน้าว่าการอำเภอเมืองจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จากนั้นเดินทางไปตามถนนในเขตเทศบาลเมืองโดยถือแผ่นป้ายคัดค้านโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และการจัดทำประชาพิจารณ์ และได้ใช้รถยนต์เปิดปราศรัยโจมตีการจัดทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ หลังจากที่ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ (ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต) และคณะได้เปิดการประชุมประชาพิจารณ์ ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงประมาณ 30 หน่วยงาน เช่น ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้าเอกชน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมประมง กรมเจ้าท่า สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นต้น โดยในระหว่างการจัดทำประชาพิจารณ์ นายสุชิน ช่อระหงษ์ ประธานคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก พร้อมด้วยสมาชิกได้ขอเข้าพบประธานกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อยื่นหนังสือมติองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อนอก ที่ได้มีการประชุมสมัยที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 3 กันยายน พ.ศ. 2542 ไม่เห็นชอบการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) ให้แก่ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ จากนั้น นายประเทือง สุขสมแกนนำกลุ่มรักท้องถิ่นบ่อนอกได้ชี้แจงเจตนาในการยื่นมติว่า การก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) เป็นสิ่งที่ชาวบ้านในท้องถิ่นและบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องการ รวมทั้งการจัดทำประชาพิจารณ์ก็ผิดหลักการ ไม่โปร่งใสและผิดขั้นตอน ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ได้ชี้แจงว่า ได้ตรวจสอบกับหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการนี้แล้วไม่พบว่า

ดำเนินการผิดกฎหมายหรือขัดต่อหลักการใด ๆ และอนุญาตให้ชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านเข้าร่วม ประชาพิจารณ์เป็นกรณีพิเศษ แต่ชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านก็ยังไม่เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ยังมีชาวบ้านกลุ่มผู้คัดค้านการจัดทำประชาพิจารณ์ นำโดยนายจอย ตันติวรธรรม กำหนดตำบลบ่อนอก ได้รวมตัวคัดค้านและเปิดเวทีปราศรัยบริเวณหน้าศาลากลางจังหวัด ซึ่งอยู่ ตรงกันข้ามกับหอประชุมที่จัดทำประชาพิจารณ์⁷⁰ การที่ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านไม่เข้าร่วม ประชุมประชาพิจารณ์ ทำให้ไม่ทราบถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการซึ่งหน่วยงานของรัฐได้ มาชี้แจงและทำให้กลุ่มผู้คัดค้านไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนให้กรรมการประชาพิจารณ์ และผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ทราบ ตลอดจนกลุ่มผู้คัดค้านไม่สามารถซักถามข้อสงสัย ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้ ดังนั้น การไม่เข้าร่วมกระบวนการประชาพิจารณ์ก็เป็นอีก ปัญหาหนึ่งที่ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุตามบรรจุประสงค์

2.3.3 ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ

จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ทั้ง 4 เรื่องข้างต้น ในส่วนของผู้มีอำนาจตัดสินใจประสบปัญหาและอุปสรรค คือ

2.3.3.1 ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

ในทุก ๆ โครงการของรัฐที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ไม่ว่าจะเป็นโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้เซ็นสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัทยูเนี่ยน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 กรณีโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติ

⁷⁰ “หวั่นมือที่สามก่อควมประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้า”, (หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2542) อ้างใน จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการ จัดประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, หน้า 87-89.

ไทย-มาเลเซีย การบีโตร์เลียมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญากับบริษัทเปโตรนาส โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้มีการลงนามในสัญญาร่วม 4 ฉบับ อาทิ การร่วมทุนระหว่างการบีโตร์เลียมแห่งประเทศไทย สัญญาซื้อขายก๊าซแปลง A-18 เป็นต้น เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และ วันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543⁷¹ จากตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติโครงการต่างๆ ไปก่อนแล้วจึงจัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ การกระทำดังกล่าวของรัฐบาลส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการเห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการดำเนินการทางพิธีการและการจัดทำประชาพิจารณ์ก็เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้โดยอ้างว่าได้จัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ดังที่ผู้มีส่วนได้เสียมักจะกล่าวว่า การจัดทำประชาพิจารณ์มีขึ้นเพื่อให้เกิดความชอบธรรมให้กับโครงการเท่านั้น ดังนั้น ประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่ให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์

2.3.3.2 ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ

หลังจากจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องจัดทำรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจากการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งที่ผ่าน ๆ มาปรากฏว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักจะไม่ให้ความสำคัญต่อรายงานประชาพิจารณ์โดยตัดสินใจตรงข้ามกับรายงาน และไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ สำหรับกรณีโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) นั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์ไม่ได้มีการวินิจฉัยอย่างเด็ดขาดในรายงานประชาพิจารณ์ว่า โครงการดังกล่าวควรสร้างหรือไม่ควรสร้าง แต่เสนอแนวทางกว้าง ๆ ไว้ 3 ทางเลือก คือ ให้สร้างได้ สร้างไม่ได้ และจะรอไปก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจ ตัดสินใจตามรายงานผลการประชาพิจารณ์หรือไม่⁷²

⁷¹ จรัล ดิษฐาอภิชัย และคณะ, รายงานการวิจัย แนวทางการจัดประชาพิจารณ์ในสังคมไทย, หน้า 131.

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ โครงการทางด่วนแยก อรุणบุรี - ราชดำริ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามโครงการนี้เป็นการนำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยที่ในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดรูปแบบและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้เลย ซึ่งโครงการดังกล่าวได้มีการจัดประชาพิจารณ์ถึง 2 รอบ ซึ่งรายงานผลการจัดประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในรอบแรกนั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีมติชี้ขาดว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์กับการจราจรและไม่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่จะสร้างผลกระทบรุนแรงต่อชุมชนบ้านครัว และภาละจะตกแก่ชุมชนบ้านครัวมากจนไม่เป็นธรรม หลังจากที่รัฐบาลได้รับรายงานดังกล่าวแล้วมิได้ตัดสินใจใด ๆ ทั้งสิ้น จนต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ในรอบที่สอง ซึ่งหลังจากการจัดทำประชาพิจารณ์ในรอบที่สองแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์ก็ยังยืนยันในมติเดิมว่าควรยกเลิกโครงการดังกล่าว แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 ให้ก่อสร้างต่อไปได้ โดยเลียงลงไปโคลงเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด⁷³ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้ความสำคัญต่อรายงานประชาพิจารณ์และความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยการตัดสินใจตรงกันข้ามกับรายงานประชาพิจารณ์และไม่ได้ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจดังกล่าว

จากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่า ได้มีการบัญญัติรับรอง เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายและระเบียบก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) โดยการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยในหลายๆ ครั้งที่ผ่านมาจะดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับดังกล่าว ประสบ

⁷³ สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์, ประชาพิจารณ์ : บน “เวที” หรือ “ท้องถนน”, วารสารโลกสีเขียว, หน้า22-23.

ปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 59 ซึ่งสิทธิดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิทธิทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องสิทธิทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาเรื่องดังกล่าวในบทต่อไป