

บทที่ 1

บทนำ



1.1 สภาพปัญหา

ในสภาวะของการพัฒนาประเทศ ย่อมต้องเกิดปัญหาข้อขัดแย้งขึ้นเป็นธรรมดา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างเขื่อนชลประทาน การพัฒนาโครงการอุตสาหกรรมชายฝั่ง การเวนคืนที่ดิน การตัดถนน การสร้างทางด่วน ซึ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่กระทบผลประโยชน์ของบุคคลหลายฝ่าย อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ดังนั้น การหามาตรการยุติข้อขัดแย้งที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องสำคัญ เพื่อให้ส่วนรวมและประเทศชาติได้รับประโยชน์สูงสุดจากโครงการพัฒนาดังกล่าว แต่ถ้าไร้มาตรการที่เหมาะสมในการยุติข้อขัดแย้งแล้ว ภาพความขัดแย้งที่บานปลายและการใช้กำลังจึงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ ซึ่งการพัฒนาประเทศไปบนเส้นทางแห่งความขัดแย้งเช่นนี้ อาจจะนำบ้านเมืองไปสู่ความเจริญได้ยาก

ประเทศที่พัฒนาแล้ว ได้มีการพัฒนามาตรการที่จะนำมาใช้ระงับข้อขัดแย้ง เพื่อให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงถือเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เสริมเพิ่มเติมขึ้นมาเคียงคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่มีประสิทธิภาพ มาตรการที่ว่านี้คือ กระบวนการประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกพัฒนาขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายที่มีความเห็นขัดแย้งกันได้พิสูจน์ความถูกต้องของเหตุผล และหลักฐานที่น่ามากกว่าอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม เพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนำผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจ¹

¹ แก้วสรร อติโพธิ์, สมุดปกขาว ฉบับที่ 7 การประชาพิจารณ์มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2536) หน้า 3.

ในกรณีของประเทศไทย การใช้วิธีประชาพิจารณ์ระงับข้อขัดแย้ง คือการประชาพิจารณ์ในกรณีทางด่วนบ้านครัว² ความเป็นมาของโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร นั้นไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกับโครงการทางด่วนขั้นที่สองตั้งแต่ต้น หากแต่เกิดภายหลังโดยฝ่ายสนับสนุนโครงการคือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเห็นว่า โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจราจรเป็นอย่างมาก เนื่องจากเส้นทางดังกล่าวจะเชื่อมต่อระหว่างทางด่วนขั้นที่ 2 กับบริเวณย่านธุรกิจในกลางเมืองที่มีการจราจรหนาแน่น ซึ่งโครงการนี้จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินบริเวณชุมชนบ้านครัวและใช้งบประมาณดังกล่าวโดยเห็นว่าถนนรวมและกระจายการจราจรจะทำลายชุมชนบ้านครัว ทำลายวัฒนธรรมทางศาสนาอิสลาม ทำลายสภาพแวดล้อม และโครงการนี้จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่ แต่ประโยชน์จะเกิดกับศูนย์การค้าขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่บริเวณถนนราชดำริ เสียมากกว่า อย่างไรก็ตาม ฝายสนับสนุนก็สามารถผลักดันโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรได้ จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ทำการก่อสร้างโดยบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เป็นผู้รับสัมปทานไปดำเนินการ

ความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านครัวและการทางพิเศษฯ รุนแรงมากขึ้น ความเห็นที่ไม่ลงรอยกันระหว่างชาวบ้านครัวและการทางพิเศษฯ ยังไม่ได้รับการคลี่คลาย ชาวบ้านครัวยังคงคัดค้านการก่อสร้างถนนดังกล่าวอย่างเหนียวแน่นจนเจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษฯ ไม่สามารถดำเนินการสำรวจและเวนคืนที่ดินได้ตามขั้นตอนทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินประกาศใช้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในที่นี้คือ การทางพิเศษฯ จะต้องเข้าสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน เพื่อเป็นข้อมูลทางอสังหาริมทรัพย์ในการตราพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินต่อไป โดยการสำรวจที่ดินนั้น จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่ในที่นี้ ชาวบ้านไม่ยอมโยกย้ายถิ่นฐานตามความต้องการของการทางพิเศษฯ อีกทั้งยังออกมาขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่อีกด้วย การดำเนินการสำรวจที่ดินจึงไม่แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาดังที่กล่าวไว้ข้างต้น

² ทางด่วนบ้านครัว คือ โครงการถนนรวมและกระจายการจราจร ซึ่งแยกเชื่อมต่อมาจากทางด่วนขั้นที่ 2 บริเวณถนนอรุณพงษ์ ยาวออกมาจากแนวทางวงแหวนทางด่วนออกมาเชื่อมกับทางขึ้น-ลงบริเวณทางด่วนบริเวณถนนราชดำริ

กระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) จึงถูกนำมาใช้โดยการเรียกร้องของชาวบ้านคร้ว เพื่อคลี่คลายข้อขัดแย้งดังกล่าว เนื่องจากลักษณะและหลักประชาพิจารณ์นั้นเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายที่มีความเห็นไม่ตรงกันได้พิสูจน์ความถูกต้องของเหตุผลและหลักฐานที่นำมากล่าวอ้างอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม เพื่อให้รัฐบาลนำผลที่ประมวลได้ไปประกอบการตัดสินใจหรือทบทวนการตัดสินใจ³ ชาวบ้านคร้วได้ทำการเรียกร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีประชาพิจารณ์ จนกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 283/2536 ลงวันที่ 28 เมษายน 2536 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่สอง โดยให้คณะกรรมการฯ พิจารณาตามหลักฐาน เหตุผล และข้อเท็จจริง และให้มีการสรุปผลและนำเสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หลังจากการออกคำสั่งโดยกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กระบวนการประชาพิจารณ์จึงเริ่มขึ้น มีการนำหลักฐานข้ออ้างอิงของแต่ละฝ่ายมาแสดงเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงกัน โดยมีคณะกรรมการผู้เป็นกลางบันทึกการประชาพิจารณ์ไว้ทุกครั้ง จนกระทั่งการประชาพิจารณ์เสร็จสิ้น ความเห็นที่ไม่ลงรอยกันเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายจนกลายเป็นความขัดแย้งจึงได้รับการเปิดเผยพิสูจน์กันในระดับหนึ่ง คณะกรรมการประชาพิจารณ์จึงได้นำเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

แต่หลังจากที่ประชาพิจารณ์แล้วเสร็จ เหตุใดการประชาพิจารณ์จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในกรณีของชาวบ้านคร้วได้

1.2 วิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ มีขอบเขตในการศึกษาเฉพาะกรณีบ้านคร้ว โดยจะเน้นในประเด็นของความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านคร้วกับหน่วยงานของรัฐคือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นสำคัญ ในประเด็นปัญหาเรื่องโครงการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจร ส่วนแยก อรุณงษ์-ราชดำริ ซึ่งต้องตัดผ่านที่ดินบางส่วนของชุมชนบ้านคร้ว

³ แก้วสรร อติโพธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 19-20.

ระยะเวลาที่การศึกษานี้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือ ช่วงที่มีการริเริ่มให้นำประชาพิจารณ์มาใช้ประกอบการตัดสินใจ คือระหว่างเดือนมกราคม ปี 2536 ถึงเดือนธันวาคม ปี 2536

สำหรับวิธีการศึกษาเพื่อบรรลุเป้าหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะรวบรวมข้อมูลเอกสารต่าง ๆ เป็นหลัก ได้แก่ หนังสือพิมพ์ ข้อเขียน บทความ หนังสือทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ

1.2.1 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

ในการศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาที่สำคัญ คือ

1. ศึกษากระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในกรณีของบ้านครัว
2. ศึกษาผลจากการกระทำการประชาพิจารณ์ครั้งนี้ซึ่งไม่สามารถใช้ยุติข้อขัดแย้งได้

1.2.2 สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ คือ

การประชาพิจารณ์ไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้ง
ระหว่างชุมชนบ้านครัวกับหน่วยงานของรัฐได้เนื่อง
จากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่นำผลจากกระบวนการ
ประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจ

1.2.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างเป็นทางการครั้งแรกของประเทศไทย คือศึกษากรณีของบ้านครัวเป็นสำคัญ

1.3 หลักการประชาพิจารณ์

กระบวนการที่จัดทำขึ้นเพื่อคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับประชาชน เพื่อให้ข้อสรุปที่ได้เป็นข้อมูลที่ชัดเจนเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจ

สนใจ และมีผลทำให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งจะ เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้ากระทำการในโครงการสาธารณะประโยชน์ที่มี ผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้ สามารถสรุปเป็นหลักการต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การประชาพิจารณ์ต้องเกิดขึ้นก่อนเพื่อเป็นข้อพิจารณา หรือทบทวนการตัดสินใจ ของรัฐ
2. ข้อสรุปที่ได้จากการไต่สวนเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น
3. การรับฟังต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวน คือเป็นไปโดยเที่ยงตรง เปิดเผย และยุติธรรม
4. ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนได้

การประชาพิจารณ์จะต้องเกิดก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบาย หรือเกิดขึ้นเพื่อทบทวน การตัดสินใจของรัฐ โดยการกระทำกระบวนการดังกล่าวต้องแยกการรับฟังออกจากการประชา สัมพันธ์และการลงประชามติ การประชาพิจารณ์เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการ ข้อสรุปหรือความคิดเห็นที่ได้จากการไต่สวนจะเป็นข้อเสนอให้พิจารณา โดยตัวผู้มีอำนาจ ตัดสินใจก็ยังคงมีอิสระและมีอำนาจในการตัดสินใจอยู่เช่นเดิม

การประชาพิจารณ์เป็นการรับฟังเพื่อทบทวนการตัดสินใจ โดยกระบวนการดังกล่าวจะ ต้องเป็นไปอย่าง “เที่ยงตรง” “เปิดเผย” และ “ยุติธรรม”⁴

“เที่ยงตรง” หมายถึง การรับฟังการไต่สวนนั้นจะไม่ตกอยู่ที่อำนาจสั่งการของใครฝ่าย ใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้การไต่สวนต้องเป็นกลาง ไม่มีฝ่ายใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ

“เปิดเผย” หมายถึง การไต่สวนต้องเป็นที่รับรู้ของสาธารณชนทั่วไป ผู้เสียหายมีสิทธิ ในการท้วงติงโต้แย้ง ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวถือเป็นหลักประกันที่ทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องใช้ เหตุผลและความเป็นจริงมาสนับสนุนการพิจารณา นอกจากนี้ “ความเปิดเผย” ในที่นี้ยังหมาย รวมถึงการประกาศเวลาและสถานที่ไต่สวนล่วงหน้าด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

“ยุติธรรม” หมายถึง การให้สิทธิสำหรับผู้เสียหายเข้าร่วมการไต่สวน เพื่อซักถามข้อสงสัยของโครงการสาธารณะประโยชน์ ทั้งนี้ผู้เสียหายควรได้รับรู้ถึงเหตุผลและหลักฐานของทางการอย่างเต็มที่ รวมถึง สามารถนำพยานและความคิดของตนเข้าสู่กระบวนการไต่สวนด้วย

1.3.1 จุดประสงค์ของการประชาพิจารณ์

การกระทำใด ๆ ย่อมมีจุดประสงค์ในการกระทำ ทั้งนี้รวมทั้งการประชาพิจารณ์ด้วย เราสามารถกล่าวถึงจุดประสงค์ในการทำประชาพิจารณ์ให้เห็นได้ชัดเจน โดยแบ่งเป็นข้อ ๆ ได้ดังต่อไปนี้⁵

- 1) รัฐมอบอำนาจอย่างเป็นทางการในการให้ใช้ประชาพิจารณ์ก่อนเข้าสู่วาระการตัดสินใจ การประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เป็นอย่างมากเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการปฏิบัติ การละเมิดกฎเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรชุมชน การกำหนดนโยบาย และการบัญญัติกฎหมายเพื่อการบริหารประเทศ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญทางการปกครองเป็นอย่างยิ่ง
- 2) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้จากประชาชนหรือเกี่ยวกับประชาชน รัฐใช้การประชาพิจารณ์เพื่อการฟังทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับประเด็นและเป้าหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเลือกนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบาย
- 3) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน การประชาพิจารณ์มีจุดมุ่งหมายเพื่อการประกาศให้กับสาธารณชนรับรู้เกี่ยวกับโครงการที่ดำเนินการ การพิจารณาข้อมูลจากการทำประชาพิจารณ์มิได้ขจัดข้อเสนอนะของประชาชนแต่สิ่งที่ประชาชนเสนอนะก็มีใช้ความมุ่งหมายที่สำคัญที่สุด
- 4) เพื่อพัฒนาการตัดสินใจหรือโครงการต่างๆ ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวมให้มากที่สุด รัฐพยายามที่จะพัฒนาการตัดสินใจ หรือพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อสาธารณชน โดยจะรวบรวมความคิดที่ได้จากประชาชน ซึ่งอาศัยการทำประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่ประชาชนมีความเห็นแตกต่างกัน และโครงการที่ไม่พึงประสงค์ของประชาชน

⁵ Jean Mater, Public Hearings Procedures and Strategies. United State of America, 1984 pp. 16-18.

5) เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนต่อโครงการรัฐ การบริการและการตัดสินใจต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นผ่านการประชาพิจารณ์

6) การประชาพิจารณ์เป็นทางเลือกรูปแบบหนึ่งที่ประชาชนมีอิทธิพลทางการเมืองและมีส่วนกำหนดแนวทางปฏิบัติ การประชาพิจารณ์มักจะทำในกรณีเกี่ยวกับแผนงานเพื่อรวมหรือกระจายโครงการการคัดค้านการก่อสร้าง หรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอันเป็นแนวทางในแง่ของกระบวนการทางการเมือง

7) เพื่อสนองความต้องการของประชาชน การประชาพิจารณ์เป็นแหล่งที่นักกิจกรรมผู้สนใจทางการเมืองจะสามารถแสดงออกถึงความต้องการและพลังของตนอย่างเป็นระบบและถูกกฎหมาย

8) เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดจากการตัดสินใจ บางครั้งการประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

9) เพื่อเพิ่มผลประโยชน์ทางการเมือง เปรียบได้กับโอกาสของการขยายสื่อครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย เช่นเดียวกับการประชาพิจารณ์จึงเป็นเสมือนการสร้างตัวแทนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมบริหารการเมือง

10) เพื่อสำรวจวิธีแก้ไขปัญหา เมื่อเห็นว่าเกิดความขัดแย้งขึ้น วิธีการแก้ไขปัญหาคือสิ่งสำคัญสำหรับการเมือง แนวทางการแก้ปัญหาทำให้ความสามารถในการแก้ไขปัญหามองเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะไม่เสียเวลาไปกับการขัดแย้งซึ่งมิได้ก่อผลประโยชน์ใด ๆ ในทางการเมืองได้

ในกรณีของชาวบ้านครว้นั้น มีจุดประสงค์ในการทำประชาพิจารณ์ตรงกับข้อ 4 เนื่องจากชาวบ้านครว้นได้ยื่นประเด็นการประชาพิจารณ์ประกอบการพิจารณา ดังนี้⁶

1. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากทางด่วนส่วนแยกอุรุพงษ์-ราชดำริ
2. หลักฐานเหตุผลทางวิชาการที่อ้างอิงได้ว่าจะได้ประโยชน์เช่นนั้น รวมทั้งการออกแบบทางวิศวกรรมทั้งหมด

⁶ ข้อเสนอโต้สวนสาธารณะโครงการทางด่วนสายแยกอุรุพงษ์-ราชดำริของชุมชนบ้านครว้น เสนอต่อฯพณฯ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วันที่ 22 เมษายน 2536 : 81.

3. ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากทางด่วนส่วนแยกนี้ ทั้งผลกระทบในทางการจราจร ผังเมืองและความเสียหายชนิดต่าง ๆ ที่เกิดกับเอกชนทั้งหลาย
4. ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาผลกระทบที่ได้ดำเนินไปนั้นมีเพียงไร ส่วนผลกระทบอันหลีกเลี่ยงไม่ได้นั้นได้خذใช้ให้หรือไม่ในหลักเกณฑ์เช่นใด
5. เมื่อประเมินผลประโยชน์และผลกระทบทั้งหมดแล้ว ได้ให้นำหลักซึ่งตรงเป็นการตัดสินใจในที่สุดอย่างไร
6. หากไม่สร้างทางด่วนส่วนแยกนี้ โครงการโดยรวมจะมีผลกระทบอย่างไร มีหนทางเลือกทางอื่นหรือไม่

1.3.3 ประสพการณ์และบทเรียนประชาพิจารณ์จากต่างประเทศ

วิวัฒนาการทางกฎหมายของแต่ละสังคม ดังประเทศในกลุ่มที่ใช้กฎหมายของแองโกล-อเมริกา เช่น อังกฤษหรืออเมริกันนั้น รัฐสภาจะเลือกสรรกำหนดให้อำนาจของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ต้องตกอยู่ใต้การควบคุมของมาตรการประชาพิจารณ์ อาจเป็นการกระทำที่กระทบถึงสิทธิในทางทรัพย์สินของประชาชน เช่น การเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะทั้งหลาย การกำหนดควบคุมการใช้ที่ดิน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ มาตรการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือโครงการพัฒนาที่ยังผลกระทบกว้างไกล เลยไปจนถึงการออกกฎหมายรายละเอียดควบคุมการประกอบการค้าหรือธุรกิจ ฯลฯ เหล่านี้ หากรัฐบาลเห็นว่าจำเป็นต้องควบคุมให้การใช้ "อำนาจดุลพินิจ" ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยโปร่งใส รอบคอบทุกแง่มุม และซึ่งตรงโดยสมเหตุสมผลแล้วก็อาจกำหนดไว้ในกฎหมายมอบอำนาจหน้าที่รับฟังมหาชนควบคู่กันไปในพระราชบัญญัตินั้น ดังตัวอย่างเช่นอังกฤษก็ได้ หรืออาจออกเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือกระบวนการปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นมาตรฐานกลางไว้ก่อน แล้วจึงเลือกสรรประกาศกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องปฏิบัติตามกฎหมายกลางนี้ เช่นตัวอย่างของอเมริกาก็ได้

ในประเทศตะวันตกที่มีโอกาสพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจไปอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการเมืองและกฎหมายให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงนั้น การประชาพิจารณ์นับเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่เสริมเพิ่มเติมขึ้นมา

เคียงคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่อาจใช้มาตรการทางการเมืองควบคุมอำนาจดุลพินิจอัน
จำเป็นของฝ่ายบริหารได้อย่างเท่าทัน⁷

บนเส้นทางของพัฒนาการนี้ มีตัวอย่างน่าสนใจอันควรแก่การศึกษาเปรียบเทียบหาบท
เรียนในการนำมาตรการนี้มาใช้ในประเทศไทยอยู่ประการหนึ่งคือ การเปรียบเทียบระหว่าง
ระบบของประเทศที่มีวัฒนธรรมทางกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรป และแบบแองโกล-อเมริกา

สำหรับประเทศในระบบภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศสหรือเยอรมันนั้น แต่เดิมาก็ได้ฝาก
ภาระการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไว้กับการตรวจสอบของ “ศาลปกครอง” เป็น
สำคัญ ศาลปกครองของประเทศเหล่านี้จะแยกทั้งบุคลากรและโครงสร้างศาลออกจากศาลยุติ
ธรรมอันเป็นศาลในคดีอาญา หรือคดีแพ่งจัดเป็นศาลเฉพาะทางที่สามารถผสมผสานวิถีคิดทาง
กฎหมายเข้ากับความซับซ้อนเป็นจริงในทางบริหาร จนเกิดเป็นการควบคุมในส่วนเนื้อหาของ
การใช้อำนาจได้ในระดับหนึ่ง จนแม้แต่ในส่วนที่เป็นอำนาจดุลพินิจศาลปกครอง เช่น ของฝรั่งเศส
ก็ได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะได้

จะเห็นได้ว่า ประเทศที่ประชาธิปไตยพัฒนาไปมาแล้วจะให้ความสำคัญกับการตรวจ
สอบอำนาจดุลพินิจมาก เนื่องจากอำนาจดุลพินิจคือ อำนาจส่วนที่กฎหมายได้มอบให้เจ้าหน้าที่
ที่พิจารณาไตร่ตรองตัดสินใจให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี

อำนาจดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ หรือองค์การที่รัฐมอบอำนาจให้กระทำการใด ๆ ได้
ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแก้ไขจัดการปัญหาที่เกิดในการกระทำโครงการดังกล่าว ถือเป็นอำนาจ
สาธารณะที่ใช้นามของ “สาธารณะประโยชน์” ยังผลกระทบต่อประโยชน์อันหลากหลายต่อผู้
คน ให้เปลี่ยนแปลงไปทั้งในแง่บวกและลบ จึงมีความจำเป็นต้องหามาตรการควบคุมเป็น
พิเศษขึ้นมาโดยเฉพาะ ด้วยเหตุนี้เองมาตรการประชาธิปไตยจึงมีบทบาทในการควบคุมอำนาจ
ดังกล่าว

⁷ แก้วสรร อติโพธิ์, เรื่องเดิม, หน้า 23-24.

การตรวจสอบดุลพินิจของรัฐนั้น มีแง่มุมที่ต้องทบทวนอยู่หลายประการ องค์กรที่ได้
รับมอบหมายในโครงการสาธารณะจำเป็นที่จะต้องชี้ให้เห็นถึง⁸

1. ประโยชน์อันสูงสุดของโครงการ
2. ความเป็นไปได้ของสิ่งแวดล้อม และวิศวกรรม
3. ผลกระทบที่เกิดจากโครงการว่ามีผลกระทบในด้านใดบ้าง หรืออาจหลีกเลี่ยงให้
เกิดความเสียหายได้น้อยที่สุด
4. หากไม่สร้างโครงการสาธารณะดังกล่าวแล้ว จะขาดประโยชน์หรือมีปัญหาใดเกิด
ขึ้นบ้าง และมีมาตรการอื่นใดที่ใช้ทดแทนโครงการนี้ได้

โดยเหตุดังกล่าวรัฐสภาของประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา
ตลอดจนประเทศภาคพื้นยุโรปในระยะหลัง จึงได้เริ่มรับผิดชอบกำหนดกระบวนการประชา
พิจารณ์ขึ้น เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจปกครองเหล่านี้เป็นไปโดยรอบคอบถี่ถ้วน จนใน
ปัจจุบันก็ได้พัฒนา มีลักษณะเป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายที่ชัดเจนที่แพร่หลายในที่สุด

ต่อมาเมื่ออำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารนั้นมีมากขึ้น ชับซ้อนขึ้น
ส่งผลกระทบให้กว้างไกลหลายหลากขึ้น ประเทศในระบบนี้จึงได้ริเริ่มมาตรการประชาพิจารณ์
ขึ้นมา เพื่อเสริมเพิ่มเติมกับการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอยู่ โดยพัฒนาการเช่น
นี้การใช้มาตรการประชาพิจารณ์ของประเทศเหล่านี้จึงเป็นไปในลักษณะจำกัดไม่ถือเป็นมาตร
การทั่วไปหรือความยุติธรรมทั่วไปนำมาใช้โดยเลือกสรรตามที่เห็นว่าจำเป็น และกรรมการเดิม
ใช้ควบคุมได้ไม่เพียงพอ ด้านการปรับปรุงนั้นก็ไม่นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้เพิ่มเติมที่ มี
การปรับปรุงให้เข้ากับความเป็นทางบริหารอยู่หลายประการ

ในส่วนประเทศในระบบแองโกล-อเมริกัน เช่น อังกฤษหรืออเมริกันนั้นไม่มีระบบศาล
ปกครองเป็นศาลเฉพาะเหมือนภาคพื้นยุโรป คดีปกครองจะเป็นสภาวะส่วนหนึ่งของศาลยุติ
ธรรมด้วย เป็นเหตุให้ไม่มีการพัฒนากฎหมายขึ้นโดยเฉพาะเจาะจง คงมีแต่การตรวจสอบ
อำนาจของฝ่ายอำนาจปกครองโดยไม่อาจเข้าควบคุมอำนาจดุลพินิจได้โดยใกล้ชิดเหมือนภาค

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

พื้นยุโรป ด้วยสภาพเช่นนี้ ประเทศเหล่านี้จึงเน้นการควบคุมของตนไปที่ “กระบวนการ” ใช้อำนาจเป็นสำคัญ การประชาพิจารณ์จึงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายเป็นหลัก และมีการปรุงแต่งเทคนิคทางกฎหมายสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอเมริกาที่ไม่มีระบบกรรมการรับอุทธรณ์ การตัดสินใจทางปกครองมาเสรีระบบศาลอย่างเช่นอังกฤษ จนในที่สุดก็ได้เริ่มผ่อนคลาย เพราะเห็นว่าในหลายกรณีจะทำให้การตัดสินใจยึดเยื้อไม่สมประโยชน์แก่ฝ่ายใด นอกจากนี้ทนายความหรือนักกฎหมายเท่านั้น จึงได้หันมาใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเจรจาตกลงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยมีหนทางทางกฎหมายเป็นมาตรการสุดท้ายในที่สุด

ตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ ให้ความรู้ที่ตรงกันอยู่ประการหนึ่งก็คือ มาตรการควบคุมการกระทำทางปกครองนั้นเป็นมาตรการที่ต้องอาศัยการผสมผสาน ทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย ในทางกฎหมายเองก็ต้องมีการควบคุมในส่วนเนื้อหาและกระบวนการ บรรดาข้อเสนอทั้งหลายในสังคมไทยปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็มาตรการทางการเมือง เช่น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ทางรัฐสภาที่ดี หรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย เช่น การตั้งศาลปกครอง การออก พ.ร.บ. วิธีพิจารณาทางปกครอง หรือมาตรการประชาพิจารณ์นี้ก็ดี เหล่านี้จึงทำได้ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใดไม่

ในส่วนการประชาพิจารณ์เองนั้น ตัวอย่างของประเทศเยอรมันที่มีภูมิหลังพัฒนามาจากรัฐที่เข้มแข็งทรงอำนาจ มีลักษณะเป็นสังคมนิติรัฐ อาศัยการควบคุมโดยจักรกลของรัฐมากกว่าการรวมตัวเข้าตรวจสอบของประชาชน จนมีลักษณะการใช้มาตรการประชาพิจารณ์อย่างจำกัดก็นับเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจต่อการริเริ่มของไทยได้ดี

ตัวอย่างในทางเทคนิคที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือ การบัญญัติกฎหมายกรณีของอังกฤษนั้น สภาจะกำหนดให้มีการประชาพิจารณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง ส่วนอเมริกาและเยอรมันจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายกลาง ถึงแนวทางข้อกำหนดให้ปฏิบัติต่าง ๆ จากนั้นจึงอ้างอิงหรือกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องใช้มาตรการนี้ต่อไป ทำให้เกิดการพัฒนาหรือทิศทางที่เป็นเอกภาพได้ ไม่ต้องอาศัยการพัฒนาที่ยาวนานเหมือนเช่นอังกฤษ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย จากตัวอย่างของประเทศเช่นที่กล่าวมานี้มีข้อพิงช้าเตือนไว้ว่า เป็นประโยชน์ต่อในทางเทคนิคเท่านั้น มาตรการประชาพิจารณ์จะนำมาใช้ใน ประเทศไทยได้หรือไม่ อย่างไร ได้ผลเช่นใดนั้นก็ เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องอาศัยข้อพิจารณาอื่นอีกมาก

1.3.4 การเตรียมการประชาพิจารณ์

กระบวนการประชาพิจารณ์ต้องใช้เวลาและความสามารถ นอกจากนี้ต้องมีการจัดตั้ง คณะกรรมการที่เป็นกลาง กำหนดประเด็นการไต่สวน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ต้องการด้วย เช่นเดียวกับการสร้างละครต้องมีการกำหนดโครงเรื่อง เขียนบท กำหนดบทบาทนักแสดง เลือกผู้กำกับ และวางแผนทางการแสดงให้ประทับใจผู้ชม ถือได้ว่าการเตรียมการเป็นกุญแจดอกสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ⁹ การเตรียมการประชาพิจารณ์มี หลักการสิบประการซึ่งเป็นพื้นฐานที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการพิจารณาในระดับต่างๆ ของรัฐบาลได้นั้นคือ

1) **ศึกษาปัญหา (study the problem)** การศึกษาแง่มุมของปัญหา ความจริง หลักการ ข้อมูล ที่มาของปัญหา การเข้าใจทัศนคติของประชาชน ทัศนคติของผู้ทำการตัดสินใจ การโฆษณาชวนเชื่อและปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะมีผลกระทบต่อผลที่จะตามมา การเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามากกว่าย่อมจะเป็นฝ่ายได้เปรียบในการทำประชาพิจารณ์

2) **การกำหนดปัญหา (define the problem)** เป็นการกำหนดนโยบาย ประเด็น หรือโครงการที่จะถูกนำมาพิจารณา ประเด็นที่มีอยู่จริงมักถูกทำให้คลุมเครือ ผลที่ตามมาก็คือ ความล้มเหลว การกำหนดปัญหาอย่างชัดเจนที่สุดจะทำให้เหตุผลสนับสนุนและเหตุผลคัดค้านมีความชัดเจนและนำไปสู่ข้อสรุปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) **สรุปกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม (determine the applicable regulations, ordinances, and procedures)** การนำเหตุผลของฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านเข้ามาสู่การ

⁹ Jean Mater, locit, pp. 39-45.

พิจารณาของคณะกรรมการนั้น จะต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นกลางต่อทั้งสองฝ่าย เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบ-เสียเปรียบ

4) การเลือกกลยุทธ์ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (select strategies to influence the decision) การเลือกกลยุทธ์เป็นหัวใจของการเตรียมการ กลยุทธ์กำหนดพื้นฐาน ความสนใจของผู้ทำการตัดสินใจว่าจะมีประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ สิ่งใดที่สาธารณชนต้องการ มีความชอบธรรมหรือไม่ ถูกกฎหมายหรือไม่ การเลือกกลยุทธ์ การอ้างข้อมูล คำนิยาม กระบวนการปฏิบัติและการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่จะนำการตัดสินใจ ทั้งการคัดค้าน และการวิเคราะห์ของแนวความคิดของผู้ทำการตัดสินใจ กลยุทธ์อาจพิจารณาถึงสิ่งที่ฝ่ายตรงข้ามจำต้องทำหรือผู้ทำการตัดสินใจจะมีปฏิกิริยาอย่างไร การวางแผนกลยุทธ์เกี่ยวกับความสำเร็จของกลุ่มผลประโยชน์คล้ายคลึงกับการฝึกทหาร คือการเลือกแผนการที่จะดำเนินการ และเลือกเป้าหมายที่จะโจมตี

5) การเตรียมข้อมูล (prepare a FACT SHEET) ข้อมูลที่ถูกรวบรวมทั้งหมดเรียกว่า FACT SHEET มุ่งประเด็นไปสู่หัวใจหลักของปัญหา การกรองข้อมูลและทำให้ข้อมูลเข้มข้นขึ้นเป็นสิ่งจำเป็น การทำข้อมูลที่ซับซ้อนให้ง่ายขึ้น การเตรียมคำตอบต่อประชาชนและถ่ายทอดข้อมูลที่สนับสนุนต่อผู้สนับสนุนสาธารณชน สื่อ และผู้ทำการตัดสินใจ ได้เตรียมข้อมูลเพื่อรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลและสร้างสรรค์ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว เป็นการขยายผลจากการสรุปเพียงหนึ่งหน้ากระดาษไปสู่การชักชวนให้ร่วมด้วยในทางปฏิบัติ ข้อมูลมีหลายชนิดและเป็นเครื่องมืออันเป็นประโยชน์ในการเตรียมเพื่อการทำประชาพิจารณ์

6) การวางแผนเทคนิคเพื่อสนับสนุนกลยุทธ์ที่ถูกเลือก (plan tactics to implement the strategy selected) ถ้ากลยุทธ์คือหัวใจของการวางแผน เทคนิคก็เปรียบได้กับแขนและขา สำหรับการเคลื่อนไหวผลักดันการสนับสนุนแผนการดังกล่าว หากปราศจากเทคนิคที่จะดำเนินควบคู่ไปกับกลยุทธ์ผลที่ออกมาก็ได้ผลเพียงน้อยนิด

7) การจัดการสื่อให้ครอบคลุม (manage media coverage) การสื่อสารเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่นำไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจให้เข้าใจวิธีที่จะเข้าถึงประชาชน คือ

โดยผ่านสื่อ ความมีประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสารคืออาวุธสำคัญ มีบทบาทต่อการตัดสินใจและการเข้าใจถึงวิธีการโดยใช้สื่อ และความมีทักษะในการบริหารสื่อจะกระตุ้นทัศนคติของสาธารณชนและทำให้เกิดการเรียกร้อง หรือหมายความว่าใช้สื่อเพื่อให้เกิดการต่อต้านต่อการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ขยายวงกว้างขึ้น

8) จัดประชุมและฝึกฝนกลุ่มที่ทำการประชาพิจารณ์ (assemble and train the hearing team) การนำหลักฐานและเหตุผลนำเสนอเข้าไปในกระบวนการประชาพิจารณ์นั้นจะต้องมีคัดเลือกบุคคลและชักจูงมบทบาทในการนำเสนอ ผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกและฝึกฝนให้มีความเข้าใจในการนำเสนอ ส่วนผู้วางแผนช่วยเหลือจะมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนในการพูดจะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย เป็นที่ไว้วางใจและน่าเชื่อถือด้วย

9) การเลือกผู้นำในการทำประชาพิจารณ์ (select a FLOOR MANAGER for the hearing) เป็นสิ่งสำคัญมากในการพิจารณาใด ๆ ก็ตาม เพราะการขาดผู้นำในการปฏิบัติมักมีแนวโน้มว่าจะประสบความล้มเหลว

10) ดำเนินการตามแผน (implement the plans) การประชาพิจารณ์คือเรื่องของความจริง จะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้ ผู้ทำประชาพิจารณ์จำเป็นต้องปฏิบัติตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้

1.3.5 ขั้นตอนการประชาพิจารณ์

ในกรณีของประเทศไทย แก้วสรร อติโพธิ์ ได้เสนอแนะในการศึกษาเรื่อง การไต่สวนสาธารณะไว้ว่า จะต้องมีการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายซึ่งมีองค์ประกอบหลายสิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการไต่สวนโดยเฉพาะนั้น ได้เสนอแนะขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายควรกำหนดไว้ให้ครบถ้วน ดังนี้¹⁰

1. ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนไม่น้อยกว่า 3 คน จากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางและอิสระ

¹⁰ แก้วสรร อติโพธิ์, สมุดปกขาว ฉบับที่ 7 การประชาพิจารณ์มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม. หน้า 50-51.

2. คณะกรรมการกำหนดวันลงทะเบียนเข้าไต่สวน ถึงกำหนดผู้เสียหายยื่นคำขอแสดงส่วนได้ส่วนเสีย และประเด็นที่ต้องการไต่สวน พร้อมทั้งขอพยานหลักฐานที่ต้องการเพิ่มเติม

3. คณะกรรมการวินิจฉัยคำขอของผู้ลงทะเบียน กำหนดประเด็นไต่สวน พยานหลักฐานเพิ่มเติมที่ต้องการ แล้วประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิไต่สวน พร้อมทั้งกำหนดการ

4. การไต่สวนต้องดำเนินไปตามประเด็น ผู้เสียหายมีสิทธิตรวจสอบและซักถามพยานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ และนำพยานของตนเข้าสืบ

5. คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดประเด็นเพิ่มเติมจากที่ปรากฏในข้อโต้แย้ง รวมทั้งเรียกพยานอันจำเป็นต่อการพิสูจน์ความจริงเมื่อเห็นสมควรได้เสมอ

6. การไต่สวนให้ทำในสถานที่ที่ง่ายต่อการเข้าถึง และไม่ตัดสิทธิผู้สนใจเข้าฟังหรือถ่ายทอด พยานหลักฐานทั้งหมดต้องรวบรวมเป็นสำเนาเป็นหลักฐาน ผู้เสียหายหรือผู้สนใจสามารถคัดลอกทำสำเนาได้เสมอ

7. คณะกรรมการมีความเห็นได้สามประการคือ ยกเลิกโครงการ, แก้ไขศึกษาเพิ่มเติมในส่วนใด, หรือเป็นควอรอนัมตีโครงการนั้น คำวินิจฉัยต้องเป็นไปตามประเด็นและพยานหลักฐานในสำนวน ประกาศโดยเปิดเผยและแจ้งให้ผู้เสียหายทราบโดยทั่วกันแล้วส่งมายังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เสนอเป็นความเห็นพร้อมสำนวนต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยต่อไป

จากแนวทางการประชาพิจารณ์ที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้เราทราบถึงความสำคัญประโยชน์ และแนวทางการดำเนินการประชาพิจารณ์เพื่อให้ได้ผลในการยุติข้อขัดแย้ง และสามารถทำนายได้ว่าผลดังกล่าวได้ถูกตัดสินใจโดยมีรากฐานความคิดความเชื่ออย่างไร การเข้าใจหลักการข้างต้นจะสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงการประชาพิจารณ์ของชาวบ้านครัวว่าเป็นไปในแนวทางประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องแล้วหรือไม่ ควรทำความเข้าใจในทฤษฎีและแนวคิดของการตัดสินใจ เพื่อประกอบความเข้าใจว่าเหตุใดความเห็นที่ได้จากการประชาพิจารณ์จึงไม่เข้าสู่การตัดสินใจของรัฐบาลว่าดีหรือไม่ ณ ขั้นตอนใด ขบวนการใด