

การประชาพิจารณ์
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539



พันตรี เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-03-0041-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

REGULATION OF THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER ON
PUBLIC CONSULTATION BY PUBLIC HEARING, B.E.2539

Major Chalermchai Hirunyasiri



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-03-0041-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การประชาพิจารณา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง
ความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ.2539

โดย

พันธ์ิ เจลิมชัย หิรัญญะสิริ

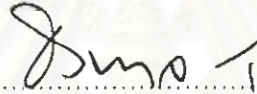
ภาควิชา

นิติศาสตร์

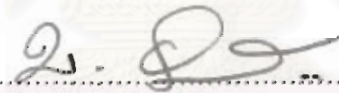
อาจารย์ที่ปรึกษา

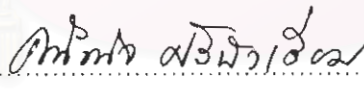
อาจารย์ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

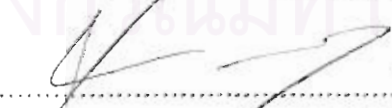

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธงชัย จันทรางศุ)

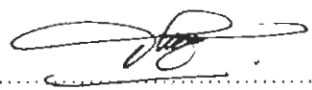
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

พันตรี เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ : การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

(REGULATION OF THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER ON PUBLIC

CONSULTATION BY PUBLIC HEARING, B.E.2539) อ.ที่ปรึกษา : อาจารย์ คณิงนิจ

ศรีบัวเอี่ยม จำนวน 184 หน้า ISBN 974-03-0041-3

ประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐขององค์กรฝ่ายปกครอง และเป็น
เครื่องมือส่งเสริมการมีส่วนร่วมการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แต่การจัดทำประชาพิจารณ์ใน
ประเทศไทยที่ผ่านมาไม่อาจบรรลุเป้าหมายของประชาพิจารณ์เท่าที่ควร ในการวิจัยครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ
ศึกษาหลักเกณฑ์ และวิธีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งปัญหา และข้อบกพร่องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ปัญหาและข้อบกพร่องของการจัดทำ
ประชาพิจารณ์ในประเทศไทย รวมทั้งวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศ
ไทย โดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเรื่องประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศ
อังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส และนำกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ห้าโครงการมาเป็นกรณีศึกษา

ผลการศึกษาพบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี
ประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ยังขาดความชัดเจนหลายประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงการของรัฐ ช่วงเวลา
การจัดทำประชาพิจารณ์ การกำหนดองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ การกำหนดให้ผู้
แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นผู้เปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์ และการสร้างความเชื่อมั่น
ในกระบวนการประชาพิจารณ์

นอกจากนี้ ผลการศึกษากฎการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ยังพบปัญหาการปรับแนวคิดประชา
พิจารณ์ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทยที่ยังไม่พร้อมกับการเผชิญความขัดแย้ง
ซึ่งหน้า ปัญหาองค์ความรู้ของผู้เกี่ยวข้องที่ยังมีความเข้าใจแนวคิดประชาพิจารณ์ไม่ถูกต้อง รวมทั้งปัญหาการที่
รัฐได้ใช้ประชาพิจารณ์ เป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งทางด้านความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ แก้ไขค่านิยมโครงการของรัฐ กำหนดช่วงเวลาการ
จัดทำประชาพิจารณ์โครงการให้มีความชัดเจนและเกิดปัญหาการตีความให้น้อยที่สุด แก้ไของค์ประกอบ ที่มา
และอำนาจของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่จะพิจารณาเปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์ได้ จัดรูปแบบการ
ประชาพิจารณ์ที่หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างผู้ที่มีความคิดเห็นไม่ตรงกันโดยอาจให้มีการประชาพิจารณ์ทาง
เอกสาร หรืออาจให้แต่ละกลุ่มจัดตัวแทนในสัดส่วนจำนวนที่เท่ากันเพื่อประชุมประชาพิจารณ์ พัฒนาความรู้
เกี่ยวกับแนวคิดประชาพิจารณ์แก่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง และปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการ
ประชาพิจารณ์ที่ทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนเท่าที่สามารถกระทำได้

ภาควิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิติ.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา.....2543.....

4086069734 :MAJOR LAW

KEY WORD: REGULATION / PUBLIC / HEARING

CHALERMCHAI HIRUNYASIRI : REGULATION OF THE OFFICE OF THE PRIME MINISTER
ON PUBLIC CONSULTATION BY PUBLIC HEARING, B.E.2539 . THESIS ADVISOR : AJAN
KANONGNIJ SRIBUAIAM , 184 PP.
ISBN 974-03-0041-3

Public hearing is one of measures in controlling state power, as well as, an instrument in promoting political public participation in democracy regime. However, public hearing in Thailand cannot successfully achieve such goals. The purposes of this research is to study the principles and methods of public hearing including its weak points. This is illustrated through the study of Regulation of the Office of the Prime Minister on Public Consultation by Public hearing, B.E.2539, its applications and problems on public hearing situation in Thailand. The research is done by documentary study, comparative study by comparing regulations of USA, England , and France on public hearing, and selected five case studies. The suitably alternative solutions are recommended.

The research output shows that Regulation of the Office of the Prime Minister on Public Consultation by Public hearing, B.E.2539 is still vaguely exercised especially on the projects of the State and the period of public hearing's arrangement . Those lead to the misinterpretation. Some parts are related to the principles of public hearing ; method of the selection and components of public hearing committee ; public hearing committee's responsibility in public hearing report ; and confidence of public in public hearing process.

From this research, it was found that problems on adjustment public hearing with Thai society and perception of Thai people is still limited, therefore , led to misunderstanding in the meaning of public hearing .

The research's recommendations are as follows: definition of "projects of the State" to be well defined; suitable period to arrange public hearing to have less unclear interpretation ; correction on component, source, and power of the public hearing committee to be able to unfold the public hearing report ; and organizing public hearing to be documentary, not confrontational and proportionally set up by representative of each side to the public hearing. Finally, supporting knowledge and creating better understanding , as well as , developing the public process giving more chance to all parties to participate in public hearing as much as possible will be long term solutions.

Department of Law.....

Student's signature.....

Field of Law.....

Advisor's signature.....

Academic 2000.....

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างที่สุด อาจารย์ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนะแนวทางและประเด็นต่างๆ ทั้งในด้านกฎหมายและศาสตร์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เป็นผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ พันเอก อนนต์ ทับทิมไทย ผู้อำนวยการกองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหารบก ที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการศึกษามาโดยตลอด และขอขอบพระคุณ นายธานินทร์ ศิริปะชะนะ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ให้การสนับสนุนด้านเอกสารและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีศึกษา การจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ซึ่งส่งเสริมให้ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนจนปัจจุบัน และขอขอบพระคุณ นางสาวอาภรณ์ หิรัญญะสิริ นางสาวนัฐวี หิรัญญะสิริ นางสาวเนาวรัตน์ หิรัญญะสิริ และ นางสาวศรีสุดา รัชมีพงศ์ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยให้วิทยานิพนธ์ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์มีประโยชน์และคุณค่าในทางใดทางหนึ่งบ้าง ผู้เขียนขอยกเป็นกตเวทิตาคุณแก่ บิดา มารดา คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ให้ความกรุณาต่อผู้เขียน

พันตรี เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฎ
สารบัญตาราง.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	12
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	12
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	13
บทที่ 2 ระบอบประชาธิปไตยกับประชาธิปไตย.....	14
2.1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง.....	15
2.1.1 ความหมายของ"การเมือง".....	15
2.1.2 รูปแบบของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย.....	17
2.2 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองโดย กฎหมาย หรือนิติรัฐ.....	22
2.2.1 ความหมายของการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐ.....	22
2.2.2 นิติรัฐ กับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กร ของรัฐฝ่ายบริหาร	23
2.2.3 หลักการกระทำของการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.....	24
2.2.4 ระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย.....	25

สารบัญ

	หน้า
3.3.1.2 การดำเนินการขณะทำ Enquete Publique.....	54
3.3.1.3 การดำเนินการภายหลังทำ Enquete Publique.....	55
3.3.1.4 การประกาศเกี่ยวกับ Enquete Publique.....	55
3.3.2 กรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม.....	57
สรุป.....	64
บทที่ 4 ประชาพิจารณ์ตามระเบียบและกฎหมายในประเทศไทย.....	65
4.1 การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.....	66
4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์.....	67
4.1.2 ปัญหาสำคัญ.....	74
4.2 การประชาพิจารณ์ตามกฎหมาย.....	78
4.2.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.....	78
4.2.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517.....	80
4.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.....	81
4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59...	88
4.2.5 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.....	89
สรุป.....	90
บทที่ 5 กรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย.....	91
5.1 กรณีศึกษาที่ 1 : โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วน ชั้นที่ 2.....	92
การไต่สวนสาธารณะรอบที่ 1.....	93
การไต่สวนสาธารณะรอบที่ 2.....	95
5.2 กรณีศึกษาที่ 2 : ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ	100
5.3 กรณีศึกษาที่ 3 : โครงการก่อสร้างไฟฟ้าของบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด (โรงไฟฟ้าบ่อนอก).....	104

สารบัญ

	หน้า
5.4 กรณีศึกษาที่ 4 : โครงการก่อสร้างก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย และ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย.....	112
5.5 กรณีศึกษาที่ 5 : โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ.....	122
สรุปเปรียบเทียบกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ทั้ง 5 กรณี.....	130
บทที่ 6 วิเคราะห์ข้อจำกัดและสำรวจทางเลือกการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทย	135
6.1 ข้อจำกัดในการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย.....	136
6.2 ขอบเขตของโครงการและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับประชาพิจารณ์.....	141
6.3 การดำเนินการก่อนประชาพิจารณ์	150
6.4 การดำเนินการประชาพิจารณ์.....	154
6.5 การดำเนินการภายหลังวันประชาพิจารณ์.....	154
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	157
รายการอ้างอิง.....	165
ภาคผนวก.....	171
ประวัติผู้เขียน.....	184

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	ประชาพิจารณ์ในฐานะที่เป็นระบบย่อยของระบบการเมืองและระบบการปกครอง.....	15
แผนภาพที่ 2	การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	21
แผนภาพที่ 3	การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายบริหาร.....	27
แผนภาพที่ 4	ตำแหน่งของประชาพิจารณ์ในการกระทำทางปกครอง.....	33
แผนภาพที่ 5	ขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.....	71

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	เปรียบเทียบ Public hearing ประเทศสหรัฐอเมริกา Public inquiry ประเทศอังกฤษ Enquete Publique ประเทศฝรั่งเศส.....	62
ตารางที่ 2	เปรียบเทียบกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ประเทศไทย.....	129



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ระบบการเมืองการปกครองของสังคมไทยอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (transition) จากประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) ไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy)¹ โดยในอดีตที่ผ่านมา การใช้อำนาจกลไกการปกครองของประเทศไทยมีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (centralization) เป็นหลัก และมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดอำนาจหน้าที่ ซึ่งลักษณะกฎหมายส่วนใหญ่มุ่งเน้นการสั่งการและควบคุม (command and control) โดยรัฐเป็นผู้ควบคุมกฎ มีอำนาจเหนือประชาชน ตลอดจนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางและการบริหารจัดการประเทศเป็นส่วนใหญ่ แม้อ้อมามีการกระจายอำนาจ (decentralization) จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น กฎหมายในยุคนี้มีการเพิ่มการกำกับดูแลและส่งเสริมมากขึ้น กฎระเบียบต่างๆ ถูกลดขั้นตอนลง เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ประชาชนทั่วไปยังไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรง โดยเฉพาะทางด้านการเมือง² รัฐก็ยังคงมีอำนาจและใช้การวางแผนตลอดจนการตัดสินใจในลักษณะแบบบนลงล่าง (top-down) ดังนั้น ความต้องการ (needs) ของคนในสังคม จึงมักถูกกำหนดโดยรัฐเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ จากนโยบายการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา มุ่งเน้นความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก คนเป็นเพียงเครื่องมือในการพัฒนาและขาดการมีส่วนร่วมในด้านต่างๆ ผลพวงจากการพัฒนาดังกล่าวมิได้นำพาให้สังคมไทยหลีกพ้นจากวิกฤตการณ์หลายๆ ด้าน จึงเป็นที่ตระหนักว่าการพัฒนาที่ผ่านมานั้นผิดทิศทาง ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) จึงเปลี่ยนทิศทางนโยบายการพัฒนาเป็นเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา

¹ คณิศ ศรีบัวเอี่ยม, “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่ทวกร สืบสนและคลุ่มเครือ”, ในธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2544), หน้า 139.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 125–128.

และให้คนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำสาระของแผนพัฒนาดังกล่าว ต่อมากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation) ได้นำไปใช้กับกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรือรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมือง เพราะมีกระบวนการจัดทำที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด และเปลี่ยนสภาพ “การเมืองของนักการเมือง” ให้เป็น “การเมืองของพลเมือง”³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นมิติใหม่ของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย ที่ได้ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ทั้งนี้โดยคำนึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ⁴ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนหลายมาตรา โดยเฉพาะมาตรา 76⁵ ที่เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจบริหารบ้านเมืองในเรื่องต่างๆ มากขึ้นทุกขั้นตอน⁶ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการให้โอกาสแก่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารบ้านเมือง ในขณะเดียวกันประชาชนต่างก็เรียกร้องและต้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารจัดการ

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย”, เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย เสนอที่โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี, (3 มีนาคม 2544): 3.

⁴ คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับ”

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย”, เอกสารการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย, หน้า 3.

ในการพัฒนาประเทศ ที่เกี่ยวกับการจัดทำโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต อันอาจเป็นการ ละเมิดสิทธิของประชาชนในการดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและโอกาสในการเลือกวิถีชีวิตด้วย ตนเอง ดังนั้นหากกระบวนทัศน์ (paradigm) ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือประชาชนกับประชาชน มีความแตกต่างกันในมิติของการพัฒนา และการอนุรักษ์ก็อาจนำไปสู่ประเด็นความขัดแย้งได้ โดยง่าย รัฐซึ่งมีหน้าที่ที่ต้องดูแลและจัดการปัญหาความขัดแย้งในสังคม จึงต้องกำหนดกลไก แก้ไขความขัดแย้งหรือความแตกต่างด้านความคิดเห็นให้มีดุลยภาพที่เหมาะสมระหว่างสิทธิของ เอกชน สิทธิชุมชนกับประโยชน์สาธารณะ โดยประสานประโยชน์ของทุกกลุ่มให้เข้ากับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหมายถึงว่ารัฐต้องให้ประชาชนทุกฝ่ายมีโอกาสเข้ามามีส่วน ร่วมเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจที่ชอบธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวมีตั้งแต่ระดับการร่วม รับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบ⁷

ปัจจุบัน สังคมไทยมีความตื่นตัวอย่างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมในการปกครอง และ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสิทธิประชาธิปไตยในมาตรา 59⁸ กรณีที่เกิดปัญหาความ ขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้น หากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ขนาดใหญ่ที่ประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขาดการร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนขาด การมีส่วนร่วมการตัดสินใจแล้ว มักนำไปสู่เหตุการณ์การต่อต้านคัดค้าน ทั้งนี้เป็นเพราะมีโครงการ พัฒนาประเทศของรัฐหลายโครงการที่ได้ละเมิดสิทธิของชุมชน⁹ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่คุ้มค่า

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **รัฐธรรมนูญน่ารู้**, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542), หน้า 61-62.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจาก หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญ อื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

⁹ เสน่ห์ จามริก, “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย”, **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** 47 (5-11 มกราคม 2544): 24-26.

และปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสถานะสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในชุมชนระหว่างกลุ่มที่ให้การสนับสนุนและกลุ่มคัดค้านโครงการของรัฐ จนเหตุการณ์บานปลายเป็นปัญหาสังคม ซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อนและยากต่อการแก้ไขปัญหา และจากการที่กระบวนการแก้ไขปัญหาของรัฐขาดประสิทธิภาพ มีลักษณะการแก้ไขปัญหาแบบวิธีดั้งเดิม คือ การแก้ไขปัญหาในเชิงรับ¹⁰ขาดการแก้ไขปัญหาในเชิงรุก¹¹ ให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายปัญหา ขณะเดียวกันกลุ่มผู้คัดค้านก็อาจใช้การประท้วงสร้างความกดดัน หรือใช้ความรุนแรงเพื่อให้รัฐบาลสนใจแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นผลให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ต้องหยุดชะงักลง นำมาซึ่งความสูญเสียของประเทศอย่างมหาศาล

กระแสการต่อต้านโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเกิดจากความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันทั้งในบริบทสังคม วัฒนธรรม หรือการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็ตาม นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น หากรัฐยังละเลยสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชน เหตุการณ์เหล่านี้เป็นเหตุบังชี้ให้เห็นว่า ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐถูกสั่นคลอนด้วยข้อเท็จจริงต่างๆ จนเกิดความเคลือบแคลงและไม่อาจไว้วางใจการตัดสินใจจากรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป ทำให้กลไกหนึ่งได้ถูกนำเสนอเพื่อใช้ในการป้องกันหรือแก้

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰การแก้ไขปัญหาเชิงรับ เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าและแก้ที่ปลายเหตุคือเมื่อมีผู้มาร้องทุกข์ก็จะมีเจ้าหน้าที่รับเรื่องและดำเนินการไปตามขั้นตอนของระบบราชการ

¹¹การแก้ไขปัญหาเชิงรุกเป็นการเตรียมการไว้ล่วงหน้าเป็นขั้นตอน มีการประสานงานและผนึกกำลังกันอย่างใกล้ชิด และติดตามสถานการณ์ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างชัดเจนและถูกต้อง เพื่อนำไปวิเคราะห์สภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไข จึงทำให้แก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

ไขปัญหาการต่อต้านและความขัดแย้งดังกล่าว คือ การประชาพิจารณ์ (public hearing)¹² ซึ่งถือเป็นกระบวนการประชาธิปไตย เพราะนำไปสู่การตัดสินใจด้วยความรู้และมุมมองจากกลุ่มคนที่หลากหลาย ก่อให้เกิดข้อมูลและการตรวจสอบจากหลายฝ่ายต่อหน้าสังคมทั้งหมด¹³ ประชาชนมีโอกาเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ จนส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจของรัฐ ต้องกระทำอยู่บนข้อมูลที่ถูกต้อง รอบคอบ และเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยประเทศทางตะวันตก ได้ใช้เป็นกลไกทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐรวมถึงเป็นมาตรการที่กำกับให้การตัดสินใจในการใช้อำนาจเป็นไปโดยสมควร และไม่ผิดพลาด¹⁴

ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนหรือประชาชนได้มาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะต้องตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในระดับสาธารณะ โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชน หรือความต้องการของสาธารณชนด้วย¹⁵ ส่วน โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์ ได้สรุปคำว่า “ประชาพิจารณ์” หมายถึง การที่หน่วยงานสาธารณะ จัดให้มีการรับฟังจากประชาชนหรือหน่วยงานเอกชนที่จะมีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจ

¹²Public Hearing ครั้งแรกใช้คำไทยว่า “ไต่สวนสาธารณะ” ต่อมาราชบัณฑิตยสภา (2537) บัญญัติศัพท์เป็น “ประชาพิจารณ์” และจากร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ..... มีการเปลี่ยนถ้อยคำจากคำว่า ประชาพิจารณ์ เป็น “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” แต่เนื่องจากนักวิชาการและสื่อต่างๆ ยังนิยมใช้คำว่าประชาพิจารณ์ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงยังคงใช้คำว่าประชาพิจารณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

¹³นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ประชาพิจารณ์”, **มติชน**(10 มีนาคม 2543): 6.

¹⁴สุภรนต์ โจรนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์: บนเวทีหรือท้องถนน”, **โลกสีเขียว** 9(พฤษภาคม – มิถุนายน 2543): 23.

¹⁵ชัยนันท์ นันทพันธ์, “ประชาพิจารณ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย”. **สยามรัฐ** (6 ตุลาคม 2539): 5.

ของหน่วยงานสาธารณะนั้นๆ¹⁶ นอกจากนี้ ประชาพิจารณ์มีลักษณะสำคัญสองส่วนประกอบกัน¹⁷ คือ 1) องค์ประกอบภายนอกของประชาพิจารณ์ ประกอบด้วยการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ต้องเกิดก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ และข้อสรุปจากการประชาพิจารณ์ มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเท่านั้น หากใช้เป็นมาตรการภายหลังการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง 2) องค์ประกอบภายในของประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย การจัดทำประชาพิจารณ์ ต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนที่เป็นไปโดย เปิดเผย เทียงตรง และยุติธรรม กับมีฐานะเป็น“สิทธิ”ของผู้เสียหายที่จะบังคับตามสิทธิได้โดยกระบวนการยุติธรรม

ประชาพิจารณ์ เป็นความต้องการแสวงหาฉันทมติภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจของรัฐ ใช้เป็นมาตรการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนดำเนินการ มาตรการนี้ตั้งบนสมมติฐานว่ารัฐอาจมีการตัดสินใจที่ผิดพลาด ซึ่งเกิดจากการมีข้อมูลก่อนการตัดสินใจที่ไม่เพียงพอ ประโยชน์ของการประชาพิจารณ์ คือ การให้โอกาสผู้มีอำนาจตัดสินใจได้รับฟังข้อมูลที่สมบูรณ์จากผู้ที่มีส่วนได้เสีย และประชาชนที่ได้รับผลกระทบ มีโอกาสซักถามและได้รับคำอธิบาย เป็นการสร้างความเข้าใจกันบนพื้นฐานของการแสดงเหตุผลและเป็นกระบวนการเรียนรู้ของสังคมอย่างต่อเนื่องไม่มีที่สิ้นสุด¹⁸ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้นำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นครั้งแรก เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในกรณีโครงการถนนรวม และกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 อาจกล่าวได้ว่าเป็นการที่ฝ่ายรัฐยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจงข้อมูลตอบข้อซักถาม ในขณะที่ฝ่ายประชาชนสามารถนำข้อมูล หลักฐาน พยานและเหตุผลชี้แจงตอบโต้เจ้าหน้าที่รัฐ¹⁹ กรณีดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ประชาพิจารณ์อย่างแพร่หลายขึ้น จนนำไปสู่การยอมรับของรัฐอย่างเป็นทางการ โดยกำหนด “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539” เพื่อเป็น

¹⁶โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์, **สรุปเรื่องเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ**. <http://pioneer.netsev.chula.ac.th/~hsoraj/web/Pubhear2.html>.

¹⁷แก้วสรร อติโพธิ, **ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), 24-26.

¹⁸นิธิ เอียวศรีวงศ์, “ประชาพิจารณ์”, **มติชน**, หน้า 6.

¹⁹สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์:บนเวทีหรือท้องถนน”, **โลกสีเขียว**, หน้า

แนวทางในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ต่อมาประชาพิจารณ์ได้ถูกบัญญัติรับรองให้เป็นสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59²⁰ จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลเริ่มต้องใส่ใจกับการทำประชาพิจารณ์มากขึ้น โดยการจัดให้มีการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐหลายโครงการ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นทั้งในเชิงคัดค้านและสนับสนุน เพื่อให้เกิดประโยชน์ของการดำเนินโครงการอย่างแท้จริง เพราะหัวใจของการประชาพิจารณ์ คือ การนำเอาผู้ที่มีความคิดเห็นแตกต่างทุกฝ่ายมาพุดจาด้วยเหตุและผลบนเวทีเดียวกัน โดยที่แต่ละฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร มีศักดิ์ศรีที่จะถกแถลงข้อเรียกร้องต้องการและจุดยืนในการคัดค้านได้อย่างทัดเทียมเสมอกัน²¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในระยะเวลา 3-4 ปี ที่ผ่านมา ส่วนราชการได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์มากขึ้นทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่นหลายกรณี แต่อย่างไรก็ดี เมื่อคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ รายงานผลให้คณะรัฐมนตรีทราบผลการที่ส่วนราชการที่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ปี พ.ศ.2541 รวม 43 โครงการ และปี พ.ศ.2542 รวม 21 โครงการ ปรากฏว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์พิจารณาเห็นว่าในปี พ.ศ.2541 และมีเพียง 4 โครงการในปี พ.ศ.2542 ที่ได้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539²² นอกจากนี้ที่ผ่านมายังไม่มีตัวอย่างของการจัดทำประชาพิจารณ์ที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในสังคม อีกทั้ง การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมขนาดใหญ่ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตชุมชน มักได้รับการคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ นักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่ประจวบคีรีขันธ์ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เป็นต้น ทั้งนี้กลุ่มผู้คัดค้านมองว่า โครงการเหล่านี้ได้มีการเซ็นสัญญาล่วงหน้าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างรัฐกับรัฐแล้ว การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการในกรณี

²⁰เนื่องจากขณะนี้ไม่มีกฎหมายอนุวัติตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 ส่วนราชการจึงจัดทำประชาพิจารณ์โดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

²¹ศิริโรตม์ คล้ามไพบูลย์, “คำถาม 3 ข้อ ถึงประชาพิจารณ์”, **มติชนรายวัน** (22 พฤศจิกายน 2543): 6.

²²สุภรานต์ โจรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์:บนเวที หรือห้องถนน” **โลกสีเขียว**, หน้า 21-22.ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร.

ดังกล่าวจึงเป็นเพียงการจัดการรับฟังความคิดเห็นในตอนท้ายเท่านั้น และมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ เพื่อนำมาพิจารณาให้เห็นประโยชน์ของโครงการแต่เพียงด้านเดียว รวมทั้งได้ให้นักวิชาการทุกแขนงจัดเตรียมข้อมูลเพื่อหาเหตุผลสนับสนุนแล้วจึงจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้น จึงทำให้องค์กรภาคประชาชนหรือประชาชนในท้องถิ่นเกิดความไม่ไว้วางใจ และไม่สนใจเข้าร่วมประชาพิจารณ์ แต่กลับใช้วิธี ก่อมีอบชัดขวางกระบวนการประชาพิจารณ์ เพราะกลุ่มผู้คัดค้านมองว่าการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเพียงสร้างความชอบธรรมให้กับโครงการ โดยไม่ได้มุ่งหวังให้มีการร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างแท้จริง นอกจากนี้มีหลายกรณีที่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นเพื่อมุ่งหวังต้องการลดปัญหาความขัดแย้งจากกลุ่มที่มีความคิดเห็นและความต้องการที่แตกต่างกัน แต่กลับกลายเป็นว่าการทำประชาพิจารณ์ยิ่งเพิ่มความขัดแย้งของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น จึงเกิดคำถามที่ว่า กลไกประชาพิจารณ์แบบที่มีอยู่ในสังคมไทยนั้น มีประสิทธิภาพในการแก้ไขความขัดแย้งหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ที่จังหวัดสงขลา ซึ่งในต่างประเทศนั้นการทำประชาพิจารณ์เป็นเรื่องที่ต้องมีการเตรียมข้อมูลและมีการเปิดเผยรายละเอียดโครงการ รวมทั้งมีกระบวนการในการจัดการความขัดแย้ง (conflict management) อย่างเป็นระบบโดยมีผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ดำเนินการ ในขณะที่ประเทศไทยมีการทำประชาพิจารณ์ที่ผิดพลาดการประชาพิจารณ์ เช่น การประชาพิจารณ์หลังจากรัฐบาลได้อนุมัติและดำเนินโครงการไปแล้ว อีกทั้งการไม่เปิดเผยข้อมูลโครงการ ถึงแม้ว่าผลประชาพิจารณ์ได้ข้อสรุปว่าการดำเนินโครงการนั้นขาดความโปร่งใส การปกปิดข้อมูลข่าวสาร ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีส่วนร่วม และโครงการนั้นส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการรายงานผลนั้นมีเหตุผลดีเพียงไร รัฐบาลก็ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามข้อมูลที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์เสนอ เพราะอ้างว่าโครงการได้ดำเนินการไปแล้ว การยกเลิกโครงการจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ ดังนั้นการกระทำในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นเพียง"รัฐพิจารณ์"²³ หรือ "การประชาสัมพันธ์" ของรัฐมากกว่า²⁴ ในหลายเหตุการณ์จึงมักลงเอยด้วยข้อกล่าวหาซึ่งกันและกัน โดยประชาชนอ้างว่ารัฐบาลไม่ฟังเสียงประชาชน ขณะเดียวกันรัฐก็อ้างว่าประชาชนไม่เชื่อฟังรัฐบาล และมักใช้ความรุนแรง²⁵

²³ยศ สันตสมบัติ, "รัฐพิจารณ์", **กรุงเทพธุรกิจ** (30 ตุลาคม 2543): 2.

²⁴ศิโรตม์ คล้ามไพบูลย์, "คำถาม 3 ข้อ ถึงประชาพิจารณ์", **มติชนรายวัน**, หน้า 6.

²⁵ยศ สันตสมบัติ, "รัฐพิจารณ์", **กรุงเทพธุรกิจ**, หน้า 2.

จากสาเหตุที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นั้นแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 จะได้บัญญัติรับรองประชาพิจารณ์ให้กับประชาชนแล้วก็ตาม แต่ก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวแต่ประการใด ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ก็ยังขาดหลักการและวิธีการประชาพิจารณ์หลายประการ ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งส่วนราชการใช้เป็นแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในปัจจุบัน ก็ยังมีข้อบกพร่องและอุปสรรคต่อการแสดงความคิดเห็นของประชาชนหลายประการ ดังจะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ที่เสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรี²⁶ ว่าข้อกำหนดต่างๆ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติ สมควรที่จะปรับปรุงระเบียบให้เหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจนำข้อปัญหาตลอดจนข้อคิดเห็นเพื่อพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป และเมื่อพิจารณาถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 พบว่า มีฐานะเป็นเพียงระเบียบในการปฏิบัติของทางราชการเท่านั้น ยังไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย จึงเป็นจุดอ่อนในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ขาดความเป็นกลาง ประชาชนที่คัดค้านบางกลุ่มไม่เข้ามาร่วมทำประชาพิจารณ์ และ/หรืออาจขัดขวาง การทำประชาพิจารณ์อีก ทั้งนี้เป็นเพราะระเบียบดังกล่าวมิได้วางแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยรวม และมีผลผูกพันให้ประชาชนทั่วไปต้องปฏิบัติโดยตรง²⁷

²⁶ หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร.1308/10574 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2541.

²⁷ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สับสน และคลุมเครือ”, **ธรรมาภิบาลการมีส่วนร่วมของประชาชนและกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, หน้า 129-130.

ประกอบกับสวนดุสิตโพล²⁸ ได้สำรวจความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการจัดประชาพิจารณ์พบว่า ประชาชนไม่ทราบว่ประชาพิจารณ์คืออะไร เป็นจำนวนถึงร้อยละ 42.45 มีความเข้าใจว่าประชาพิจารณ์ คือประชามติ เป็นจำนวนถึงร้อยละ 49.37 ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของศาสตราจารย์ ฮาร์โรลด์ แฮสติงส์ บรัฟฟ์ (Harold Hastings Bruff) เกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยว่า ควรทำความเข้าใจกับความหมายและแนวคิดเรื่องประชาพิจารณ์ และควรปรับเปลี่ยนวิธีการจัดให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศไทย²⁹ ส่วนนายอานันท์ ปันยารชุน ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันมีปัญหาอะไรก็ทำประชาพิจารณ์ ซึ่งการทำประชาพิจารณ์ ยังอยู่บนมูลฐานของความไม่ชัดเจนในกติกาเพราะไม่ได้เขียนอยู่ในบริบทของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน แต่อยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ที่เขียนขึ้นมาเมื่อ 4-5 ปีที่ผ่านมา จึงเป็นระเบียบที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง³⁰ สอดคล้องกับนายโสภณ สุภาพงษ์ ที่ให้ความเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเพราะระเบียบมีไว้เพื่อให้สิทธิโครงการโดยให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น ส่วนผู้รับผิดชอบโครงการและธุรกิจจะรับฟังหรือไม่รับฟังก็ได้ ในขณะที่รัฐธรรมนูญใหม่ให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการใช้ทรัพยากรของชุมชนเป็นตัวตั้ง³¹ นอกจากนี้ อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบูลย์³² ได้

²⁸สวนดุสิตโพล, "ประชาชนคิดอย่างไรกับการทำประชาพิจารณ์", เอกสารในการสัมมนาเรื่อง ประชาพิจารณ์ทำอย่างไร และโครงการใดบ้างที่ต้องทำประชาพิจารณ์ เสนอที่ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต 23 มีนาคม 2542.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁹ฮาร์โรลด์ แฮสติงส์ บรัฟฟ์, "สรุปการบรรยายเรื่อง Public Hearing", http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~hsoraj/web/Pubhear_index.html. p1.

³⁰“อานันท์ ดึงประชาพิจารณ์ท่อก๊าซไทย-มาเลย์ ไม่เหมาะสม”, **แนวหน้า** (22 พฤศจิกายน 2543): 6.

³¹“เสียงจากชาวบ้าน กังวานก้อง ‘เอา- ไม่เอา’ ท่อก๊าซไทย-มาเลย์”, **มติชน** (24 ตุลาคม 2543): 2.

³²อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบูลย์, “แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบัณฑิต ภาควิชาการประชาสัมพันธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538) หน้า 191.

ศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ พบว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับโครงการมีค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะมีส่วนร่วมในลักษณะการได้รับผลกระทบของโครงการ ซึ่งปัญหาการมีส่วนร่วมที่พบประการหนึ่งคือการจัดทำประชาพิจารณ์ สิ่งที่ควรแก้ไขเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมคือเรื่องกฎหมาย ดังนั้นในสาขาวิชานิติศาสตร์จึงควรมีการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สามารถรองรับกับความต้องการมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาที่มีผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใหญ่ และสภาวะสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในเรื่องการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เรื่องศาลปกครอง และเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนกระแสเรียกร้องกฎหมายเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ที่จะต้องอนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างการตรวจร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นระเบียบที่ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ในปัจจุบัน เพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนปัญหาข้อบกพร่องของประชาพิจารณ์ ทั้งจากระเบียบดังกล่าวและการจัดทำประชาพิจารณ์บางโครงการ โดยทำการเปรียบเทียบประชาพิจารณ์ของต่างประเทศในบางประเทศ เพื่อเป็นข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายประชาพิจารณ์³³ ที่จะได้ตราออกมารองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ในการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ และเป็นมาตรการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธีตลอดจนนำไปสู่การยอมรับของประชาชนต่อการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐได้ในระดับหนึ่ง

³³ แก้วสรร อติโพธิ, “สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย,” ในรวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน (กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2541), หน้า 182-183.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ และวิธีการ รวมถึงปัญหาและข้อบกพร่องของประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำของประชาพิจารณ์ที่ในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทำการวิเคราะห์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตลอดจนมีการศึกษากรณีการจัดทำประชาพิจารณ์ จำนวน 5 โครงการ เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบปัญหาและข้อบกพร่องในการปฏิบัติ พร้อมกับการศึกษาแนวคิดหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับกรจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยต่อไป

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ประชาพิจารณ์ ที่มีกระบวนการอยู่บนหลักการเป็นกลาง (impartiality) เปิดเผย (openness) และยุติธรรม (fairness) จะเป็นกระบวนการที่ ประชาชน สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกัน ก็จะเป็นกระบวนการที่สนับสนุนให้ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย แต่เมื่อประเทศไทยนำประชาพิจารณ์ มาใช้เป็นแนวปฏิบัติของทางราชการโดยกำหนดเป็น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบดังกล่าว กลับประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ

แสดงให้เห็นว่า ระเบียบยังมีได้นำมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยและระเบียบดังกล่าวอาจมีข้อบกพร่องไม่เป็นไปตามหลักการเปิดเผย เทียบตรง และยุติธรรม

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับประชาพิจารณ์ ตำรา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ วารสาร หนังสือพิมพ์ ข้อมูลจาก Internet และเอกสารทางราชการ รวมทั้งจะได้นำประชาพิจารณ์ที่ได้จัดทำขึ้นในประเทศไทยเป็นกรณีศึกษา เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงหลักการและวิธีการประชาพิจารณ์ รวมถึงข้อบกพร่องของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539
2. ทำให้ทราบถึงปัญหา และข้อบกพร่องของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ได้จัดทำขึ้นในประเทศไทย
3. ได้หลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ระบอบประชาธิปไตยกับประชาธิปไตย

แนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย ปรากฏหลักฐานเริ่มแรกในนครรัฐของกรีกที่นครเอเธนส์ (Athens) เมื่อประมาณ 500 ปี ก่อนคริสตกาล ต่อมาภายหลังความล่มสลายของนครเอเธนส์ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยหยุดชะงักชั่วคราว จนกระทั่งถึงศตวรรษที่ 18 แนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย จึงได้กลับมาปรากฏชัดอีกครั้งหนึ่งซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1776 และการปฏิวัติใหญ่ของประเทศฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.1789 ต่อมาจึงมีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยเป็นอันมาก จนทำให้เป็นเรื่องยากที่จะให้คำจำกัดความที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกประเด็น¹ อย่างไรก็ตาม อธิบายได้ว่า ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังมีความหมายรวมถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ด้วย²

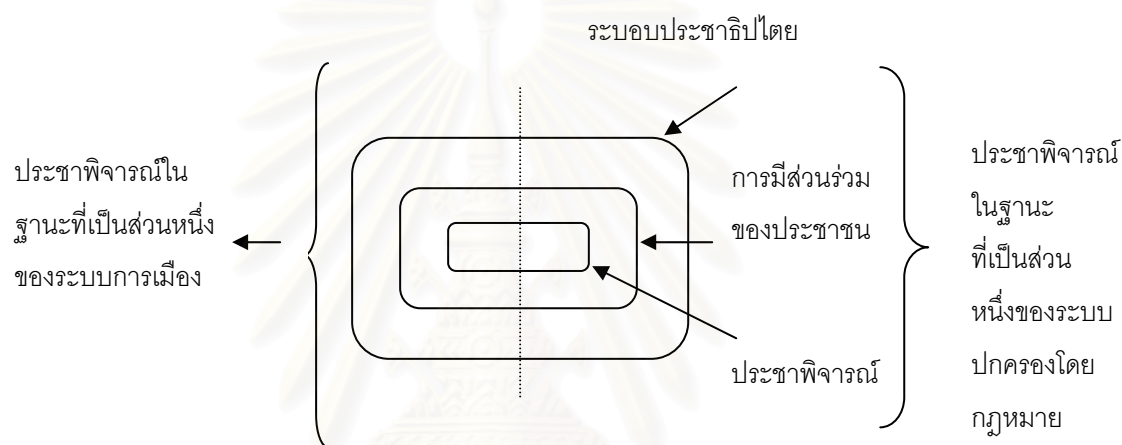
จากความหมายดังกล่าว ระบอบประชาธิปไตย จึงถูกมองได้จาก 2 ด้าน ด้านหนึ่งมองจากระบบการเมือง อีกด้านหนึ่งมองจากระบบการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ แต่ทั้งสองด้านก็มีมิติแห่งความสัมพันธ์กัน โดยระบบการเมืองซึ่งก่อให้เกิดอำนาจทางการเมืองซึ่งประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ของรัฐโดยเฉพาะรัฐสภา สามารถสร้างกฎหมายได้โดยผ่านตัวบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์กร อำนาจการเมืองจึงเป็นที่มาของกฎหมาย ขณะเดียวกัน เมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นแล้ว อำนาจทางการเมืองซึ่งแฝงอยู่ในองค์กรทั้งหลายของรัฐ รวมทั้งบุคคลกรทั้งหลาย ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายนั้นด้วย ซึ่งเราเรียกหลักนี้ว่า “นิติรัฐ” ซึ่งหมายความว่า รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น³

¹อมร รัชชาติ, **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 26–27.

²บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ,” **วารสารกฎหมายปกครอง** 13(2528):13–14.

³บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**, (กรุงเทพมหานคร: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2538) หน้า 51–52.

ระบอบประชาธิปไตย จึงสามารถมองได้ทั้งมิติที่เป็นระบบการเมืองด้านหนึ่ง และมิติที่เป็นระบบการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐ อีกด้านหนึ่งประชาธิปไตยซึ่งเป็นเครื่องมือระดับปฏิบัติของทั้งการมีส่วนร่วม (public participation) ของประชาชน และเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระดับหลักการ จึงสามารถแยกพิจารณาได้ทั้งสองมิติด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ประชาธิปไตยเองสามารถแยกพิจารณาทั้งในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองกับประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครอง โดยกฎหมาย (แผนภาพที่ 1)



แผนภาพที่ 1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นระบบย่อยของระบบการเมืองและระบบการปกครอง

2.1 ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง (political system)

2.1.1 ความหมายของ “การเมือง”

คำว่า “การเมือง” นั้น มีผู้ให้คำนิยามไว้หลายประการ เช่น

(1) “การเมือง” หมายถึง 1) งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน 2) การบริหารประเทศ เฉพาะที่เกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ 3) กิจการอำนาจหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน”⁴

⁴พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2525.

(2) “การเมือง” เป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐเพื่อแบ่งปันจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม⁵

(3) “การเมือง” คือ กระบวนการตัดสินใจแทนคนในสังคมที่เรียกว่ารัฐ ดังนั้นเมื่อ “การเมือง” ตัดสินใจสิ่งใดในนามสังคมนั้นไปแล้ว การตัดสินใจนั้นก็จะมีผลให้ทุกคนในสังคมรัฐต้องยอมรับและปฏิบัติตามนั้น⁶

พอสรุปได้ว่า คำว่า “การเมือง” หมายถึง การใช้อำนาจของรัฐอันเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจแทนคนในรัฐ เพื่อบริหารงานของรัฐและนำไปสู่การแบ่งปันและการจัดสรรทรัพยากรอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ดังนั้น “การเมือง” จึงมีส่วนสัมพันธ์กับบุคคลหรือองค์กรที่จะเข้ามาใช้อำนาจรัฐหรือการตัดสินใจแทนสังคม ซึ่งสามารถนำไปใช้จำแนกระบบการเมืองได้เหมือนเช่นที่ อริสโตเติล (Aristotle) แบ่งระบบการเมืองออกเป็น 3 ประเภท⁷ คือ 1) ระบบการเมืองที่ปกครองโดยคนๆ เดียว ได้แก่ การปกครองแบบราชาธิปไตย (Monarchy) และแบบทรราชย์ (Tyranny) 2) ระบบการเมืองที่ปกครองโดยคณะบุคคล ได้แก่ การปกครองแบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) และการปกครองแบบคณาธิปไตย (Oligarchy) 3) ระบบการเมืองที่ปกครองโดยประชาชน ได้แก่ การปกครองระบอบโพลิตี (Polity) และแบบประชาธิปไตย (Democracy)⁸

⁵วิวัฒน์ เขียมไพรวัน และอมร รักษาสัตย์, “การเมืองกับประชาชน.” ใน **การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**, อมร รักษาสัตย์และคณะ, หน้า 10.

⁶บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย**. หน้า 1.

⁷อวยชัย ชบา และ บรรพต วีระชัย, “ลักษณะและรูปแบบการปกครอง,” **เอกสารการสอนชุดวิชาหลักรัฐศาสตร์และการบริการ หน่วยที่ 1-8**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: นวกนก, 2535), หน้า 130 -132.

⁸อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์บางท่านเห็นว่าคำว่า “ประชาธิปไตย” ในทัศนะของอริสโตเติล กับ “ประชาธิปไตย” ในความหมายปัจจุบันมีลักษณะสำคัญหลายอย่างแตกต่างกันจึงไม่อาจถือว่าเป็นรูปแบบเดียวกัน

หากกล่าวโดยเฉพาะการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว วิธีการที่บุคคลหรือองค์กร เข้ามามีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้อำนาจอรัฐหรือการตัดสินใจแทนสังคม ทำให้เกิดรูปแบบ ของระบบการการเมืองแบบประชาธิปไตย

2.1.2 รูปแบบของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

ลักษณะที่ประชาชนเข้ามาใช้อำนาจอรัฐหรือตัดสินใจแทนสังคมจะก่อให้เกิดรูปแบบ ประชาธิปไตยที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1.2.1 **ประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy)** เป็นระบอบการปกครองที่ ให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจทางการเมือง ถือกันว่าเกิดขึ้นในนครรัฐของ กรีก ชื่อนครเอเธนส์ (Athens) เมื่อประมาณ 500 ปี ก่อนคริสต์กาล

อย่างไรก็ดี แม้ประชาธิปไตยทางตรง จะเป็นระบอบประชาธิปไตยในอุดมคติ⁹ หรือเป็น รูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองของพลเมือง¹⁰ ก็ตามแต่ด้วยสภาพการณ์ของประเทศต่างๆ ใน ปัจจุบัน เช่น ประชากรที่มีจำนวนมาก พื้นที่ที่มีอาณาเขตที่กว้างใหญ่ หน้าที่ของรัฐที่มีความ ซับซ้อน เป็นต้น จึงย่อมเป็นทั้งข้อจำกัดและอุปสรรคของประชาชนในการตัดสินใจแทนรัฐได้อย่าง สมบูรณ์เพียงพอ จึงทำให้เกิดแนวคิดในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนทดแทน ระบอบประชาธิปไตยทางตรง

2.1.2.2 **ประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect democracy) หรือประชาธิปไตย แบบ ผู้แทน (Representative democracy)** คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดย วิธีการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจทางการเมืองแทนตน แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีข้อบกพร่องที่ผู้แทนของประชาชนอาจไม่ ตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้แทนต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ

⁹สมภพ โหตระกิตย, คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (ภาค 2), (กรุงเทพมหานคร: นำเสียมการพิมพ์, 2512), หน้า 23-29.

¹⁰บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของ ประชาธิปไตย, เอกสารในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย, หน้า 1.

รวมทั้งผลประโยชน์ของผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ผู้แทนสังกัด ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวประชาชนกลับควบคุมหรือตรวจสอบผู้แทนของตนเพียงวิธีเดียวคือการเลือกตั้งซึ่งประชาชนจะต้องรอจนกว่าจะถึงการเลือกตั้งรอบใหม่ ข้อบกพร่องดังกล่าวส่งผลให้เกิดความพยายามแก้ไขเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการบริหารบ้านเมือง จึงได้มีการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) เข้ามาเสริมเพิ่มเติมประชาธิปไตยแบบผู้แทน¹¹

2.1.2.3 ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) การปฏิรูปทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้สร้างจุดเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบผู้แทนมาเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นการเมืองที่มีจุดมุ่งหมาย ทิศทาง และวิสัยทัศน์สู่การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน นับว่าเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง¹² เมื่อกล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมหมายถึงการกระทำในทุกด้านที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ หรือด้านสังคมและวัฒนธรรม แต่เนื่องจากด้านการเมืองเป็นด้านที่นำและครอบคลุมด้านอื่นๆ ซึ่งหากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเต็มที่และทั่วถึงแล้วการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ ก็จะตามมา ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงค่อนข้างมีความสำคัญกว่าการมีส่วนร่วมด้านอื่นๆ

1. ความหมายการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีผู้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) ไว้ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ อย่างไรก็ตาม อาจปรากฏได้ว่าการมีส่วนร่วมที่ดำเนินไปโดยถูกต้องตามกฎหมายอาจลุกลามเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายได้ เช่น การขว้างปา การต่อสู้ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอาจเกิดขึ้นด้วยความ

¹¹แก้วสรร อติโพธิ, ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, หน้า 27.

¹²วิวัฒน์ เขียมไพรวัน และ อมร รักษาสัตย์, การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 17.

สมัครใจ เนื่องจากความเข้าใจในสิทธิประโยชน์ที่ตนจะพึงมีพึงได้จากความร่วมมือ หรือเกิดขึ้น เพราะการถูกหลอกล่อ โดยการชักจูง เพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองของบุคคลบางคนหรือบางกลุ่ม¹³

2) การมีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การปฏิบัติการโดยสมัครใจใดๆ ที่ไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์กรหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง จะใช้วิธีการที่ถูกต้อง ยอมรับกันหรือไม่ก็ตาม แต่มุ่งจะไปมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายสาธารณะ การบริหารสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระดับชาติ¹⁴

2. ลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน¹⁵

การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง อาจมีลักษณะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในลักษณะปัจเจกบุคคล โดยประชาชนแต่ละบุคคลสามารถกระทำได้โดยอิสระลำพังตนเอง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมในลักษณะกลุ่ม ซึ่งเป็นไปในลักษณะของการรวมพลังในการต่อรอง เรียกร้อง ซึ่งจะให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ หรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้มากกว่าลักษณะปัจเจกบุคคล เช่น การรวมกลุ่มเพื่อเดินขบวนประท้วงโดยสงบ

¹³จันทนา สุทธิจारी, “บทที่ 15 การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, อมร รัชศาสตร์ และคณะ, (พิมพ์ครั้งที่ 2 (ปกอ่อน), กรุงเทพมหานคร: วิ.เจ.พรินติ้ง, 2544), หน้า 410-411.

¹⁴Myron Weiner อ่างใน วิสุทธิ์ โพิธเท่น, ประชาธิปไตย แนวความคิด และตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524) หน้า 57.

¹⁵จันทนา สุทธิจारी, “บทที่ 15 การมีส่วนร่วมของประชาชน” ใน การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, อมร รัชศาสตร์และคณะ, หน้า 414-415.

3. ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อาจทำได้ในหลายระดับ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การช่วยพรรคการเมืองหาเสียง การสมัครรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา การแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ติดตามการทำงานของรัฐบาลโดยการ พุด เขียน พิมพ์โฆษณา การชุมนุมเดินขบวน คัดค้าน เรียกร้องหรือสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล¹⁶

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แบ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ ที่สำคัญตามระดับความเข้มข้น¹⁷ ตามแผนภาพที่ 2 ดังนี้

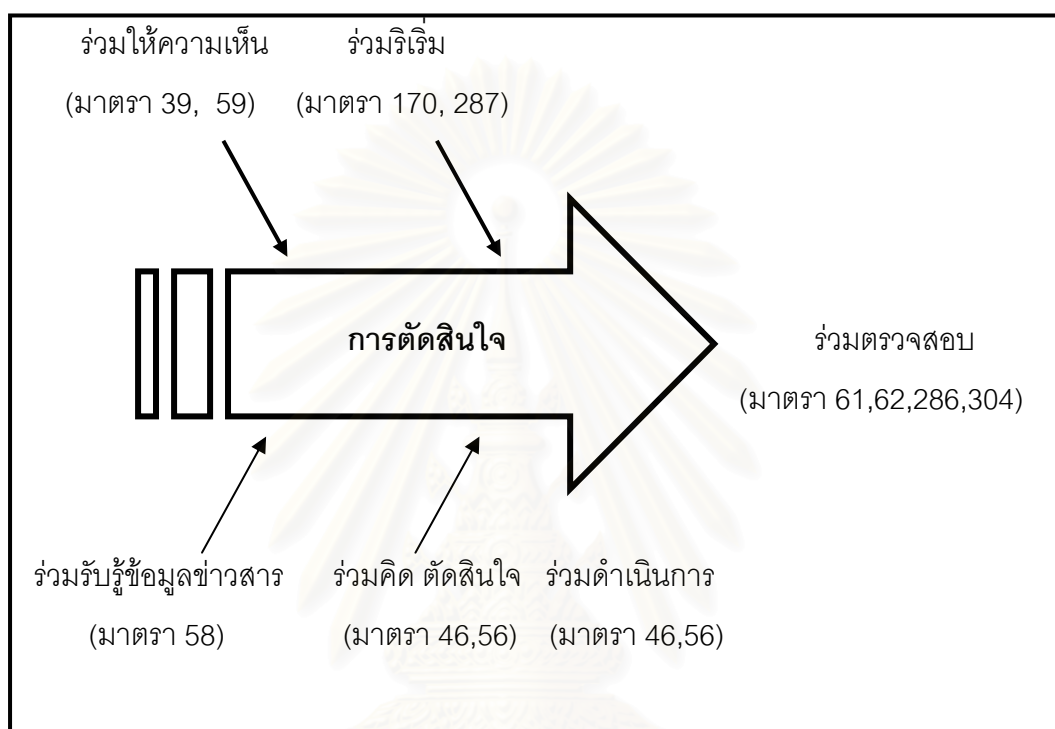
- 1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการรับรู้ความเป็นไปของการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการมากขึ้น ตามมาตรา 58, 59, 156 และ 296
- 2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมคิดกับองค์กรต่างๆ เช่น สิทธิประชาพิจารณ์ตาม มาตรา 59
- 3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจกับรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 46 และ 190
- 4) การมีส่วนร่วมกระทำร่วมกับองค์กรของรัฐ ตามมาตรา 170 และ 287
- 5) การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ตามมาตรา 28 วรรคสอง, 42, 45, 62, 65, 70, 291, 303, 304 และ 307

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

¹⁷บรรดักดิ์ อูวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้, หน้า 61-62.

แผนภาพที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540¹⁸



ประชาพิจารณ์ในฐานะรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นเครื่องมือของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับภาครัฐ เพื่อการจัดการสังคมร่วมกัน

¹⁸บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย, เอกสารในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย, หน้า 5

2.2 ประชาพิจารณ์ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐ

2.2.1 ความหมายของการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” มีผู้ให้คำนิยามไว้หลายท่าน เช่น

(1) “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐและองค์กรของรัฐตราขึ้น¹⁹

(2) “นิติรัฐ” คือ รัฐที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายและยอมรับในสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย การกระทำของรัฐอันไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ถ้ารัฐกระทำการอันใดไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้แล้วนั้น ย่อมก่อให้เกิดสิทธิให้แก่ฝ่ายประชาชนผู้ได้รับความเสียหายฟ้องร้องฝ่ายปกครองได้²⁰

(3) “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเพณีจึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนโดยเคร่งครัด²¹

(4) “นิติรัฐ” คือ รัฐที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น²²

¹⁹บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร: ปี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์, 2538), หน้า 52.

²⁰เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 13.

²¹สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 127.

²²บุญศรี มีอุโฆษ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 157.

(5) “นิติรัฐ” คือ รัฐภายใต้กฎหมาย รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ²³

พอสรุปได้ว่า คำว่า “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้เป็นสำคัญองค์กรผู้ใช้อำนาจของรัฐจะกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

2.2.2 นิติรัฐ กับ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

รัฐใดที่มีระบบปกครองโดยกฎหมายหรือรัฐใดมีความเป็นนิติรัฐนั้น ย่อมส่งผลต่อไปว่าการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานประการหนึ่ง และการใช้อำนาจโดยองค์กรเหล่านั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย อีกประการหนึ่ง โดยต้องกระทำตามวิธีการรูปแบบ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเราเรียกหลักกฎหมายนี้ว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ”²⁴

“หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ” อาจแบ่งตามองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้เป็น 3 ประเภท คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ ได้ศึกษาเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

เนื่องจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือฝ่ายรัฐบาล กับฝ่ายปกครอง จึงเรียกการกระทำทั้ง 2 ส่วนดังกล่าวว่าเป็น การกระทำของรัฐบาล กับ การกระทำ

²³มานิตย์ จุ่มปา, “การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 31.

²⁴บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 52.

ของฝ่ายปกครอง หรือการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ในส่วน “การกระทำของรัฐบาล” จะเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ต้องถูกควบคุมโดยศาล และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องศาลได้แม้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนนั้นก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีการกระทำของรัฐบาลดังกล่าวยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมทางการเมืองโดยองค์กร และกระบวนการทางการเมือง เช่น รัฐสภาอาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล หรือ สීමວລຸນອາຈວິພາກຊີວິຈາຣນຳຣູບາລໄດ້ ເປັນຕົ້ນ ²⁵

ในการพิจารณาหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองหรือการกระทำทางปกครอง อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประการคือ การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือเรียกว่า หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the legality of the administrative actions) กับระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

2.2.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the legality of the administrative actions) หมายความว่า การที่องค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจจะสามารถกระทำการใดๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของประชาชนได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ ²⁶

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย นำไปสู่หลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ ²⁷

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 179-180.

²⁶ สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์, แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 3 ปีที่ 15 (กันยายน 2527), หน้า 59.

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 280-283.

(1) ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะขอบเขตของการกระทำทางปกครอง คือ บรรดา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทุกประเภทย่อมเป็นขอบเขตจำกัดของนิติกรรมทางปกครอง หรือการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครองไม่ให้เกินอำนาจที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหมดได้วางไว้ หากมิฉะนั้นย่อมถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะรากฐานของการกระทำทางปกครอง คือ การที่ ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองนั้นจะต้องมีอำนาจ กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลที่กฎเกณฑ์ แห่งกฎหมายระบุให้มีอำนาจ เป็นเรื่องที่มีอำนาจทำ สถานที่ ตลอดจนเวลาที่ใช้อำนาจ โดยเฉพาะ หากเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแล้ว กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ให้ อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราขึ้น

(3) ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะกระบวนการที่ถูกต้อง หมายความว่า การที่ฝ่าย ปกครองต้องเคารพกระบวนการขั้นตอนที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายวางไว้ เช่น การประกาศหรือแจ้ง กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ให้คนทั่วไปหรือคนที่ถูกผลกระทบทราบตามที่กฎหมายกำหนดหรือ ฝ่าย ปกครองต้องแจ้งเหตุผล ให้เอกชนผู้ถูกปฏิเสธหรือเสื่อมสิทธิทราบเหตุผลที่ปฏิเสธหรือทำให้เขา เสื่อมสิทธินั้น หรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนอื่นไว้ เช่น การให้ฝ่ายปกครองต้องทำประชา พิจารณ์ (Public hearing) หรือการต้องปรึกษากับองค์กรอื่น

จากหลักเกณฑ์สำคัญทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ประชาพิจารณ์ ถือเป็นส่วน หนึ่งของหลักความชอบด้วยกฎหมายในฐานะกระบวนการที่ถูกต้อง ในกรณีที่มีกฎหมาย กำหนดให้ประชาพิจารณ์เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการก่อนกระทำการทางปกครอง แล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ให้ครบถ้วน มิฉะนั้นต้องถือว่าไม่ชอบด้วย กฎหมาย

2.2.4 ระบบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

2.2.4.1 ความหมายของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครอง

“การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ประการ หนึ่ง การเยียวยาผลของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในความหมาย“การตรวจสอบ”นั้น หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่า ฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในแง่นี้การตรวจสอบจึงหมายถึงการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น

ส่วนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในความหมาย “การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

โดยสรุป “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึงการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่อาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายบริหาร ทั้งที่เป็นการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร และการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรพิเศษ²⁸

2.2.4.2 การจำแนกประเภทการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอาจจำแนกประเภทได้หลายวิธี²⁹ เช่น จำแนกโดยใช้ระยะเวลาก่อนหรือหลังฝ่ายปกครองใช้อำนาจ หรือจำแนกโดยใช้องค์กรที่ควบคุมการใช้อำนาจว่า เป็นองค์กรภายในหรือภายนอกฝ่ายปกครอง หรือจำแนกโดยวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการกระทำทางปกครอง หรือภายหลังการกระทำทางปกครอง ซึ่งระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง สรุปได้ตามแผนภาพที่ 3

²⁸ชาญชัย แสวงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา,2540):หน้า 13-14.

²⁹เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย, หน้า 23-55.

แผนภาพที่ 3 การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายบริหาร



อย่างไรก็ดีการจำแนกประเภทการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว เป็นเพียงวิธีการในการจำแนกเท่านั้น แต่เป้าหมายย่อมให้ผลเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจฝ่ายปกครอง ดังนั้นในที่นี้จึงจะทำการศึกษาเฉพาะการจำแนกโดยใช้ระยะเวลาที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจ ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมก่อนการกระทำทางปกครอง³⁰ หมายถึง การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง การควบคุมก่อนการกระทำทางปกครอง นอกจากจะเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำทางปกครองด้วย ซึ่งสามารถแยกลักษณะการควบคุมก่อนการกระทำทางปกครองได้ 3 ประเภท ดังนี้

1) การควบคุมโดยให้ปรึกษาหารือกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้นทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม ตัวอย่างองค์กรปรึกษาหารือในปัจจุบัน เช่น ในประเทศไทย ได้แก่ การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย หรือในต่างประเทศ เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) เป็นต้น

2) การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (public participation) โดยเหตุผลที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุม ก่อนการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้น อาจพิจารณาได้ 3 ประการ คือ ประการแรก เพื่อป้องกันผลประโยชน์ของบุคคลที่อาจจะเสียหายจากการกระทำทางปกครอง ประการที่สอง เพื่อรวบรวมข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริง ตลอดจนความต้องการและความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียได้ถูกต้องยิ่งขึ้น ประการสุดท้าย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารของฝ่ายปกครอง

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการควบคุมก่อนการกระทำทางปกครองนั้น อาจแยกโดยใช้จำนวนของประชาชนที่เกี่ยวข้องออกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่

2.1) การโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procedure) ก่อนที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครอง โดยวิธีการโต้แย้งคัดค้านนี้ตั้งอยู่บนฐานความคิดที่ว่าบุคคลทุกคนจะต้องสามารถแสดงข้อโต้แย้งคัดค้านของตนได้ ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกมาตรการทางปกครอง อันจะ

³⁰เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**, หน้า 28.

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของตน³¹ วิธีการโต้แย้งคัดค้านนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนไม่มากนักที่จะต้องเสียหายโดยตรงจากนิติกรรมทางปกครอง ได้มีโอกาสรับทราบและโต้แย้งคัดค้านการดำเนินการนั้นได้³² ตัวอย่างการโต้แย้งคัดค้านในปัจจุบัน เช่น มาตรา 60 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540³³

2.2) การปรึกษาหารือ (consultation) กับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย โดยปกติเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองมักจะใช้เมื่อจะตรากฎหมายลำดับรอง การปรึกษาหารือโดยกฎหมายกำหนดแบบพิธีหรือวิธีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปรึกษาหารือกับองค์กรที่กำหนด ซึ่งอาจเรียกการปรึกษาหารือนี้ว่า “การบังคับให้ปรึกษา” (Compulsory consultation) กับลักษณะที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปรึกษาหารือ แต่ไม่ได้กำหนดองค์กรหรือกลุ่มบุคคลไว้ คงปล่อยให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะปรึกษาหารือองค์กรหรือกลุ่มบุคคลใด ซึ่งอาจเรียกการปรึกษาหารือนี้ว่า “การปรึกษาโดยความสมัครใจ” (Voluntary consultation) ผลที่ได้จากการปรึกษาหารือนี้เป็นเพียงข้อเสนอประกอบการพิจารณาของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจเด็ดขาดที่จะดำเนินการตามความเห็นของฝ่ายปกครองต่อไปได้³⁴

ตัวอย่าง “การบังคับให้ปรึกษา” เช่น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 21 ที่กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่จะวางหรือจัดทำผังเมืองรวม ต้องขอคำปรึกษาและความเห็นจากคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมก่อน หรือตาม The

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50-51.

³² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, **ประชาธิปไตย**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540), หน้า 11.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 60 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**, หน้า 50.

National Insurance Act 1946 ในประเทศอังกฤษ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องปรึกษาหารือกับคณะกรรมการที่ปรึกษาการประกันภัยแห่งชาติก่อนที่จะตรากฎหรือคำสั่ง³⁵ เป็นต้น

ตัวอย่าง “การปรึกษาโดยความสมัครใจ” เช่น ตาม The Road Traffic Act 1960 ในประเทศอังกฤษ ที่กำหนดว่าก่อนที่จะรัฐมนตรีจะออกกฎระเบียบ รัฐมนตรีจะต้องปรึกษากับองค์กรตัวแทนที่รัฐมนตรีเห็นว่าเหมาะสม³⁶ เป็นต้น

2.3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท³⁷ ดังนี้

(1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบต่างๆ ของฝ่ายบริหาร กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ และสเปน

(2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับโครงการของฝ่ายบริหารที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การวางผังเมือง การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส

(3) กระบวนการไต่สวนสาธารณะ ในเรื่องที่มีเรื่องไม่เข้าใจกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ หรือระหว่างประชาชนกับองค์กรเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กระบวนการนี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร

3) การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้ และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ และการให้เหตุผลในนิติกรรมทางปกครอง วิธีการนี้จะเป็นผลให้ความลับของทางราชการ คลายความศักดิ์สิทธิ์ ส่วนการบังคับให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลในนิติกรรมทางปกครอง ถือเป็นหลักประกันที่จะตรวจทานเหตุผลของฝ่ายปกครองว่าสมเหตุสมผลกับกรณีหรือไม่ หากประชาชนเห็นว่าเหตุผลดังกล่าวไม่ถูกต้อง ก็สามารถที่จะดำเนินการเพื่อนำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่สมเหตุสมผลดังกล่าวได้³⁸

³⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, หน้า 36-37.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

³⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, ประชาพิจารณ์, หน้า 12

³⁸ มานิตย์ จุมปา, การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง, หน้า 43-44.

2. การควบคุมภายหลังการดำเนินการ หมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครอง ภายหลังที่ฝ่ายปกครองได้มีการกระทำทางปกครองแล้ว ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

1.1 การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง ต่อ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครอง ผู้ที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น หรือต่อผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองผู้ที่ออกนิติกรรมทาง ปกครองนั้น การร้องเรียนนี้อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ รูปแบบการ ร้องเรียนก็เป็นไปตามแต่ละประเทศจะกำหนด การควบคุมวิธีนี้มีอยู่ในทุกประเทศ³⁹

1.2 วิธีการในลักษณะกึ่งปกครอง เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยให้ เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการวินิจฉัย กรณีโต้แย้งในลักษณะที่มีวิธีพิจารณาโดยอนุโลมคดีพิพาทใน ศาล เช่น ให้มีการรับฟังพยานหลักฐาน หรือ หลักไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ ผู้พิจารณา เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่กรณีมีประโยชน์ขัดแย้งกัน แต่ถ้าคู่กรณีไม่ เห็นด้วยกับเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการผู้พิจารณา กฎหมายก็เปิดโอกาสให้อุทธรณ์ซึ่งอาจเป็น ปัญหาข้อกฎหมายหรือปัญหาข้อเท็จจริงก็ได้ตามแต่จะกำหนด ตัวอย่างวิธีการในลักษณะ กึ่งปกครอง เช่น ในประเทศอังกฤษ มีศาลฝ่ายบริหาร (Administrative Tribunals) หรือศาลเฉพาะ กิจตามพระราชบัญญัติ (Statutory Tribunals) ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติ โดยมีหน้าที่เฉพาะแตกต่างกันไปตามแต่ที่พระราชบัญญัติที่จัดตั้งจะกำหนด ศาลฝ่ายบริหาร หรือศาลเฉพาะกิจตามพระราชบัญญัติ อาจเป็นแบบเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว หรือ เป็นแบบคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ก็ได้⁴⁰

2) การควบคุม ภายนอก ฝ่ายปกครอง

2.1) การควบคุมโดยองค์กรศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง แล้วแต่ว่าประเทศนั้นจะกำหนดให้ศาลใดเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีปกครองดังกล่าว เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นระบบศาลคู่ ได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองแยก ต่างหากกับศาลยุติธรรม หรือในประเทศอังกฤษหรือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลหลักที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

⁴⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุม ฝ่ายปกครองในประเทศไทย**, หน้า 35-37.

สำหรับการควบคุมคดีปกครองโดยศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้น ศาลดังกล่าวก็มีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจควบคุมความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองได้

2.2) การควบคุมโดยการเมือง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรนิติบัญญัติ จะเป็นองค์กรควบคุมทางการเมืองที่สำคัญที่สุด แต่บทบาทและวิธีการควบคุมย่อมแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ในระบบรัฐสภา หากสภานิติบัญญัติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารย่อมพ้นจากตำแหน่ง หรือในระบบประธานาธิบดี สภาไม่มีอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ไว้วางใจ แต่อาจมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายบริหารระดับสูง เป็นต้น

2.3) การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของประเทศไทย หรือ ออมบุดสแมน (ombudsman) ของประเทศสวีเดน เป็นต้น

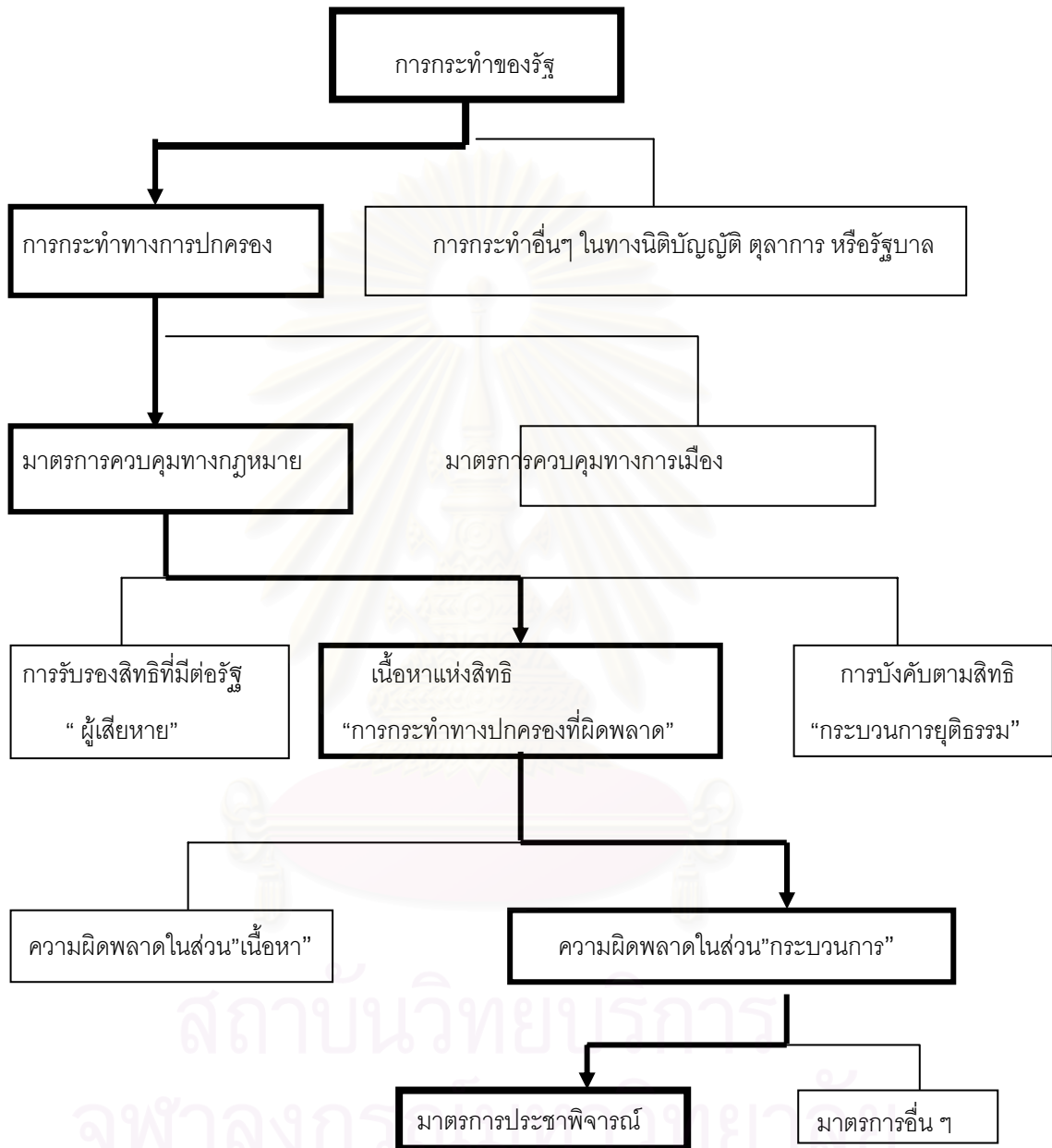
2.3 ตำแหน่งของประชาพิจารณ์ในการกระทำทางปกครอง

ประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการหนึ่งของฝ่ายปกครองในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้ประกอบการตัดสินใจก่อนมีการกระทำทางปกครอง ซึ่งสามารถแสดงตำแหน่งของประชาพิจารณ์ในการกระทำทางปกครอง ตามลำดับทิศทางการตามลูกศร

→ ในแผนภาพที่ 4 ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 4 ตำแหน่งของประชาพิจารณ์ในการกระทำทางปกครอง⁴¹



⁴¹แก้วสรร อติโพธิ, ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, หน้า 16.

จากแผนภาพที่ 4 สามารถอธิบายฐานะของประชาพิจารณ์ได้ดังนี้

(1) ประชาพิจารณ์เป็นมาตรการควบคุมเฉพาะการใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ได้กำหนดกฎเกณฑ์แบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย (separation of powers) ออกเป็นทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร และทางตุลาการ และจัดแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยให้องค์กรแต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ประชาพิจารณ์ เป็นมาตรการที่ใช้ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ได้ควบคุมในส่วนการใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ได้ควบคุมในส่วนการใช้อำนาจตุลาการขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

(2) ประชาพิจารณ์เป็นมาตรการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐฝ่ายบริหาร

เฉพาะการกระทำของฝ่ายปกครองเท่านั้น เนื่องจากการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร อาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ การกระทำของรัฐบาล ประเภทหนึ่ง กับ การกระทำของฝ่ายปกครองอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้

1) การกระทำของรัฐบาล (act of government) หมายถึงการกระทำบางประการขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจนำไปฟ้องต่อศาลได้แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม กล่าวคือ เอกชนจะฟ้องร้องรัฐว่ากระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และขอให้สั่งเพิกถอนการกระทำนั้นหรือขอชดเชยค่าเสียหายไม่ได้ การฟ้องคดีเช่นว่านี้ศาลจะไม่รับฟ้อง ทั้งนี้ เพราะการกระทำของรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการกระทำทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายจึงไม่อาจถือเป็นเหตุฟ้องร้องรัฐได้⁴² ประชาพิจารณ์จึงไม่นำมาใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการกระทำของรัฐบาล

ตัวอย่างการกระทำของรัฐบาล ได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภา เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การถอนร่างกฎหมาย การเตรียมการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา การประกาศใช้กฎหมาย เป็นต้น หรือ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์

⁴² ประยูร กาญจนดุล, อ่างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 106.

ระหว่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น การจัดทำหรือยกเลิกสนธิสัญญากับต่างประเทศ เป็นต้น⁴³

2) การกระทำของฝ่ายปกครอง (administrative action) หมายถึง การกระทำที่มีใช้การกระทำทางนิติบัญญัติ ตุลาการ หรือการเมือง และมีลักษณะในการกำหนดสิทธิหน้าที่ของประชาชนเปลี่ยนแปลงหรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การกระทำที่ให้คุณประโยชน์แก่ประชาชน รวมถึงการวางแผนต่างๆ ของฝ่ายปกครอง⁴⁴ หรือหมายถึง การกระทำหรือการละเว้นการกระทำทุกประเภทของ “องค์กรทางปกครอง” ซึ่งผลดังกล่าว อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนก็ได้ หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรปกครองก็ได้⁴⁵

3) ประชาพิจารณ์เป็นมาตรการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองเฉพาะที่เป็นนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภท⁴⁶ ได้แก่

(1) นิติกรรมทางปกครอง คือ การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อการก่อนิติสัมพันธ์ขึ้นแก่เอกชนในลักษณะที่มักเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียว เช่น การมีคำสั่งเฉพาะเรื่อง การอนุญาต การอนุมัติ การเพิกถอน เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิของเอกชน(ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิหน้าที่ของบุคคล) หรืออาจมีคำสั่งในรูปที่มีผลเป็นการทั่วไปที่เรียกว่า กฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ เป็นต้น⁴⁷

⁴³ ฤทัย หงส์สิริ, “นิติกรรมทางปกครอง” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540) หน้า 254.

⁴⁴ กมลชัย รัตนสภาวะ, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543) หน้า 27.

⁴⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” (กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540) หน้า 99.

⁴⁶ บางท่านจำแนกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางตุลาการ กฎทางปกครอง สัญญาทางปกครอง และ การกระทำทางกายภาพ.

⁴⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 25.

(2) การปฏิบัติทางปกครอง เป็นการกระทำทางปกครองอย่างธรรมดา มิได้มุ่งให้เกิดสิทธิและหน้าที่แต่อย่างใด เช่น การจัดการสิ่งกีดขวางการจราจร การรื้อถอนอาคารที่สร้างผิดแบบ เป็นต้น⁴⁸

สรุป ประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือในการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันประชาพิจารณ์ก็เป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในการนี้จะต้องมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. ประชาพิจารณ์ต้องเกิดก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ
2. ข้อสรุปจากการจัดทำประชาพิจารณ์ มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจวินิจฉัยเท่านั้น
3. การจัดทำประชาพิจารณ์ต้องมีลักษณะเป็นการไต่สวนที่เป็นกลาง เปิดเผย และยุติธรรม
4. ประชาพิจารณ์ต้องมีฐานะเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะบังคับได้ตามกระบวนการยุติธรรม

นอกจากนั้น ประชาพิจารณ์ยังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง ในการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ความคิดเห็นของประชาชนที่ได้จากการประชาพิจารณ์ หารือข้อผูกมัดเด็ดขาดในการการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่ ประชาพิจารณ์ในฐานะที่เป็นมาตรการควบคุมทางกฎหมายต้องเป็นการรับรอง หรือให้สิทธิแก่บุคคลใดโดยมีกฎหมายรับรองไว้โดยชัดแจ้งหากผิดพลาดไม่เป็นไปตามกฎหมาย ประชาชนสามารถบังคับตามสิทธิของตนได้ตามกระบวนการยุติธรรมในส่วนตัวว่าด้วยกระบวนการปฏิบัติราชการ หากผิดพลาดไปต้องถือเป็นการกระทำทางปกครองที่บกพร่องและต้องดำเนินการใหม่ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงความถูกต้องในส่วนเนื้อหาแต่อย่างใด

⁴⁸มานิตย์ จุมปา, “การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง”, หน้า 9.

บทที่ 3

Public hearing ในประเทศสหรัฐอเมริกา Public inquiry ในประเทศอังกฤษ และ Enquete Publique ในประเทศฝรั่งเศส

ประชาพิจารณ์ถือเป็นมาตรการที่ต่างประเทศได้นำมาใช้ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ประชาพิจารณ์มีความแตกต่างกันระหว่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในสกุล Civil law กับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในสกุล Common law เนื่องจากประเทศในระบบกฎหมายในสกุล Civil law มีระบบศาลปกครองควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่สามารถควบคุมในส่วนเนื้อหาของการใช้อำนาจได้ในระดับหนึ่งแล้ว ดังนั้น ประชาพิจารณ์จึงไม่มีบทบาทมากนักในช่วงระยะแรก แต่ในระยะต่อมากฎหมายได้มอบอำนาจการใช้ดุลพินิจให้กับฝ่ายบริหารมากขึ้นตามลำดับ ประเทศในระบบกฎหมายในสกุล Civil law โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส จึงเกิดความจำเป็นต้องนำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นเครื่องมือเสริมกระบวนการของระบบศาลปกครองที่มีอยู่เดิม ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในสกุล Common law ซึ่งเป็นประเทศที่ไม่มีระบบศาลปกครองนั้น ศาลยุติธรรมต้องทำหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองแทนศาลปกครองจึงอาจควบคุมการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้ไม่ใกล้ชิดเท่ากับประเทศที่มีระบบศาลปกครอง เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในสกุล Common law จึงให้ความสำคัญกับการควบคุมการกระทำของเจ้าหน้าที่ด้วยการสร้างกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจ จึงเป็นเหตุให้มีการนำประชาพิจารณ์มาใช้อย่างแพร่หลาย และมีพัฒนาการด้านกฎหมายต่อมา อย่างไรก็ตามแม้ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษ จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายในสกุล Common law เหมือนกัน แต่ก็ยังมีความแตกต่างกัน เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีระบบกรรมการรับอุทธรณ์การตัดสินใจทางปกครองมาเสริมระบบศาล เหมือนอย่างในประเทศอังกฤษ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกา จำเป็นต้องพัฒนาระบบควบคุมการใช้อำนาจเช่นประชาพิจารณ์เป็นพิเศษ การศึกษาบทเรียนของต่างประเทศจึงเลือกศึกษาประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุผลที่เป็นประเทศที่มีพัฒนาการของประชาพิจารณ์ค่อนข้างมาก สำหรับเหตุผลที่เลือกศึกษาประชาพิจารณ์ของประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีรูปแบบประชาพิจารณ์ที่ดีประเทศหนึ่ง และเหตุผลที่เลือกศึกษาประชาพิจารณ์ของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายคล้ายคลึงกับประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางใน

การศึกษาเปรียบเทียบและนำมาประยุกต์ใช้เป็นข้อเสนอในการปรับปรุงการศึกษาเปรียบเทียบ และนำมาประยุกต์ใช้ประชาพิจารณ์ในประเทศไทยต่อไป

3.1 Public Hearing ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา

คำว่า “Public hearing” ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มแรกได้ใช้ในความหมายของการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับการดำเนินการงานของฝ่ายบริหารโดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นยังนำไปใช้ในกระบวนการประชาพิจารณ์ของประชาชน จนทำให้ “Public hearing” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่างๆ¹

สำหรับหลักการต่างๆ ในกฎหมายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา กระจายกระจายอยู่ในกฎหมายต่างๆ จนกระทั่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act: APA) ขึ้นในปี ค.ศ.1948 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการออกกฎ (rule) และคำสั่ง (order) โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนดำเนินการออกกฎ และคำสั่งในบางกรณีไว้ด้วย

3.1.1 ความหมาย

ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “Public hearing” โดยเฉพาะ แต่อาจพบจากการให้ความหมายในบางคดี เช่น ในคดี Taylor C.F.R ได้ให้ความหมายของ Public hearing ไว้ว่าเป็นการดำเนินการต่อสาธารณะเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือหลักฐานที่จะนำไปใช้ในการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีความจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติหรือการเห็นชอบ นอกจากนี้ Public hearing ยังเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอทัศนะ แนวคิด และข้อมูลต่างๆ ในการขออนุมัติจากการดำเนินการของรัฐ

¹โกคิน พลกุล, ประชาพิจารณ์สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กราฟิคฟอร์แมท, 2540):11.

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมาย Public hearing ว่าหมายถึง การให้โอกาสแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ซึ่งอาจทำในหลายลักษณะ วิธีที่ใช้กันทั่วไปได้แก่การอภิปรายอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจกับกลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนทั่วไปที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจดังกล่าว ซึ่งในการจัดทำ Public hearing ของหน่วยงานรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่จำเป็นต้องได้รับอำนาจพิเศษตามกฎหมาย เพราะถือเป็นเรื่องปกติและเหมาะสมที่รัฐต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับลักษณะ Public hearing ด้วยว่ามีกฎหมายกำหนดวิธีการไว้หรือไม่²

3.1.2 วัตถุประสงค์ของ Public hearing

การจัดทำ Public hearing ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีวัตถุประสงค์เพื่อ

- (1) ให้ได้รับความยินยอมและความเชื่อถือจากประชาชน เพราะ Public hearing ช่วยให้ผู้รัฐเกิดความมั่นใจว่าประชาชนเห็นด้วยกับโครงการของรัฐ
- (2) ช่วยให้ข้อมูลแก่รัฐเกี่ยวกับผลกระทบที่ตามมาจกโครงการของรัฐ เพราะรัฐบาลอาจไม่มีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นที่เป็นที่ดำเนินการโครงการเพียงพอ
- (3) เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน เกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ³

นอกจากนี้อาจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Public hearing อย่างอื่นอีก เช่น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นการปรับปรุงการตัดสินใจสาธารณะหรือแผนงาน เพื่อถ่วงหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจสาธารณะ เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา⁴

สถาบันนวัตกรรมการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²เสวี นนทสูติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการบริหารราชการ โดย Professor Harold Hastings Bruff

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 119.

⁴Jean Mater, Public Hearing Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions (New Jersey: Prentice – Hall, 1984), p.16-18.

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นว่า Public hearing เป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์ ทั้งฝ่ายรัฐและประชาชน โดยเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ตลอดจนเป็นการสอบสวน นโยบายการบริหารของหน่วยงานรัฐ

3.1.3 ประเภทของ Public hearing

การแบ่งประเภทของ Public hearing อาจทำได้หลายวิธี เช่น แบ่งตามชนิดของ กิจกรรม (type of activity) แบ่งตามระดับของการปกครอง (the level of government) แบ่งตาม การกำหนดกระบวนการ (procedure requirements)⁵ แบ่งเป็น Public hearing ทางนิติบัญญัติ (legislative hearings) กับ Public hearing ลักษณะกึ่งตุลาการ (quasi-judicial hearings)⁶ หรือแบ่งเป็น Public hearing ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น กับ Public hearing ในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย⁷ ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการแบ่งประเภทใน กระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น กับ Public hearing ในขั้นตอนการปฏิบัติตาม นโยบายดังนี้

3.1.3.1 Public hearing ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น (Public Hearing in initial study of policy issue)

กระบวนการนี้ไม่ใช่การดำเนินคดีซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการยุติข้อพิพาท แต่มุ่งในการ พิจารณาด้านนโยบายเป็นด้านหลัก นอกจากนี้ก็มีใช่เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากร่าง กฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ Public hearing ประเภทนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา แต่จะมี เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียและมีความสำคัญเท่านั้นที่จะได้รับเชิญ Public hearing ประเภทนี้จึงหมายถึงกระบวนการที่คณะกรรมการของสภาองเกรสหรือสภานิติบัญญัติของ มลรัฐ หรือท้องถิ่น จัดให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอเป็นโครงการต่างๆ ซึ่งปกติ นิยมใช้ในการกำหนดนโยบายของรัฐในการตรากฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่เป็นอำนาจของฝ่าย

⁵Ibid., p.20.

⁶Bob Meinig,Public Hearings When and How to Hold Them, <http://www.mrsc.org/focuspul/hearing.htm>, p. 1.

⁷Bruff, H.H., The role of Public hearings in law reform and administration, pp.132-134.

นิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำบันทึกมอบให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะพิจารณาร่างกฎหมาย และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติของการร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ประการที่สอง เป็นการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในความพยายามที่จะผ่านร่างกฎหมายนั้น

3.1.3.2 Public hearing ในขั้นตอนปฏิบัติตามนโยบาย (Public hearing in policy implementation) ⁸

กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง อาจมีลักษณะที่เป็นกรอบใหญ่โดยไม่บัญญัติรายละเอียดหรือแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจน โดยให้อำนาจหน่วยงานในการกำหนดรายละเอียด ดังนั้นในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดดังกล่าว อาจจำเป็นต้องมี Public hearing โดยจะมีลักษณะที่แตกต่างกับ Public hearing ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น

Public hearing ในขั้นตอนปฏิบัติตามนโยบายนี้ได้แก่ การออกกฎ (rule making) ซึ่งหมายถึง “กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองวางกฎเกณฑ์ใหม่ ที่จะควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ในภายหน้าของผู้ที่อยู่ในอำนาจองค์กร” และเนื่องจาก การออกกฎเป็นกระบวนการที่เทียบได้กับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในการออกกฎ มากไปกว่าการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรฝ่ายปกครอง ไม่ต้องลอกเลียนแบบการพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ⁹

สำหรับ ประเภทของ “กฎ” ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท ¹⁰ คือ กฎในทางนิติบัญญัติหรือสาระบัญญัติ (legislative or substantive rules) กฎในลักษณะตีความ (interpretative rules) กฎในทางวิธีสบัญญัติ (procedural rules) และแถลงการณ์ที่เป็นนโยบายทั่วไป (general policy statements)

⁸ Ibid. , pp.140-143.

⁹ Bruff, H.H., The role of Public hearings in law reform and administration, pp.140-143.

¹⁰ Berkley, G.and Rouse, J. The Craft of Public Administration. 6th ed.(Iowa:Wm. C. Brown. Communications, 1994.) p. 413.

3.1.4 การออกกฎ (rule making) ขององค์กรฝ่ายปกครอง

การออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครอง อาจแยกประเภทได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี การออกกฎโดยมีแบบพิธีและการออกกฎโดยการเจรจา โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของรัฐบาลกลาง (The Federal Administrative Procedure Act : APA) ได้กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

3.1.4.1 การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี (Informal rulemaking)

1. การดำเนินการก่อนการออกกฎ การยกเลิกกฎ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ

องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีการบอกกล่าวให้สาธารณชนทราบ โดยการลงแจ้งความในหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลกลางที่เรียกว่า Federal Register (F.R.)¹¹ ยกเว้นกรณีที่ทราบตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นที่แน่นอน องค์กรฝ่ายปกครองจึงจะส่งแจ้งความไปให้ตัวบุคคลดังกล่าวโดยตรง แทนการประกาศใน Federal register โดยการลงแจ้งความที่จะประกาศหรือจัดส่งนั้น ต้องระบุถึงรายละเอียดต่างๆ เช่น

- 1.1 วัน เวลา สถานที่พิจารณาและกระบวนการพิจารณา
- 1.2 กฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครอง ในการออกกฎ
- 1.3 ตัวร่างกฎหรือสรุปสาระสำคัญของกฎที่จะเสนอ

การลงหมายแจ้งดังกล่าวนี้ จะดำเนินการโดยเชิญให้บุคคลทั่วไปแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลาที่กำหนด โดยจะมาแถลงการณ์ด้วยวาจาหรือไม่ก็ได้ การแจ้งความนี้จะไม่นำไปใช้กับการออกกฎที่มีลักษณะเป็นการตีความ (Interpre-tative rule) หรือการออกกฎในทางวิธีบัญญัติ (Procedural rule) หรือกรณีมีเหตุอันควร หรือกรณีไม่จำเป็น หรือกรณีขัดต่อประโยชน์สาธารณะ

2. การดำเนินการในระหว่างการออกกฎ

องค์กรฝ่ายปกครองต้องเปิดรับความคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหมายแจ้ง ทำให้การออกกฎลักษณะนี้ถูกเรียกว่า Public hearing ด้วยเอกสาร (a paper hearing)

¹¹เทียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย

3. การดำเนินภายหลังการออกกฎ

องค์กรฝ่ายปกครอง ต้องพิจารณาข้อสังเกตที่ได้รับจากประชาชนก่อนจะดำเนินการออกกฎต่อไป ทั้งนี้จะต้องอธิบายเนื้อหา รวมถึงระบุเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎ ดังกล่าว เพื่อจะเป็นการตอบคำถามต่อข้อสังเกตว่าเหตุใดจึงต้องออกกฎเช่นนั้น

ข้อดีของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี คือ เป็นวิธีที่ง่าย รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง มีประสิทธิภาพในการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่อาจได้รับผลกระทบเสนอความคิดเห็น และข้อสังเกตให้รัฐบาลทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากโครงการของรัฐบาล อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ยังมั่นใจว่าตนมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็น และได้รับความคาดหวังว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล รวมทั้งเป็นความเหมาะสมกับเรื่องที่เป็นเทคนิคและต้องอาศัยความรู้ความชำนาญที่สูง

ข้อเสียของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี คือ ไม่มีความยืดหยุ่นเท่ากับการนำเสนอด้วยวาจา นอกจากนี้บุคคลมักพอใจในการมาปรากฏตัวและมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิจารณามากกว่าการเสนอด้วยเอกสาร

3.1.4.2 การออกกฎโดยมีแบบพิธี (formal rulemaking)¹²

ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะฉบับใด กำหนดว่าการออกกฎจะต้องจัดทำตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา (to be made on the record after hearing) ก็จะมีผลให้ต้องดำเนินการแตกต่างไปจากการ “ออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี” กล่าวคือหลังจากที่ได้ออกแจ้งความไปแล้วจะต้องจัดให้มีการ “การรับฟัง” (hearing) ตามมา ซึ่งจะมีขั้นตอนสำคัญดังนี้

(1) หัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้ทำการแทน หรือกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนในหน่วยงานที่ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ หรือผู้พิพากษาคดีปกครอง (Administrative law judge) จะต้องนั่งพิจารณาและเป็นประธานในการ Public hearing ถ้ามีการคัดค้านว่ามีพฤติการณ์แสดงความลำเอียง หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการพิจารณาเพื่อออกกฎต้องดำเนินการสอบสวนทันที และให้ถือรายงานการสอบสวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการ Public hearing ด้วย

(2) ประธานในการ Public hearing จะมีอำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐานได้ รวมทั้งการให้สาบานตนก่อนการให้การกำหนดขั้นตอนของ

¹²Bruff, H.H., The role of Public hearings in law reform and administration, p.141.

กระบวนการพิจารณา การจัดประชุมประชาชน การจำหน่ายข้อคิดเห็นที่เข้าข้อและไม่เกี่ยวข้องหรือไม่สำคัญ

(3) ฝ่ายหน่วยงานที่เสนอให้ออกกฎ ต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ ส่วนคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานของตนไม่ว่าด้วยเอกสารหรือวาจาเสนอพยานหลักฐานหักล้างตลอดจนการคัดค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง (cross examination)

(4) บรรดาคำให้การและเอกสารต่างๆ ในสำนวนการไต่สวนเท่านั้น ที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยหาข้อยุติในการออกกฎ จะรับฟังพยานหลักฐานอื่นนอกสำนวนไม่ได้เลย มิฉะนั้นจะกลายเป็นการพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(5) ในการพิจารณาโดยมีแบบพิธี จะต้องมีการวินิจฉัยในทุกประเด็นบรรดาที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจ

มีข้อสังเกตว่าวิธีการออกกฎโดยมีแบบพิธีนี้ มีลักษณะเสมือนการนำกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเข้ามาใช้ร่วมด้วย ทำให้ประสบปัญหาเสียเวลามาก แต่ในทางกลับกันก็มีประโยชน์ในเรื่องความแน่นอนอย่างมาก และโดยข้อเท็จจริงก็มีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงไม่กี่ฉบับที่บังคับให้ใช้วิธีการนี้ซึ่งสาเหตุอาจจะเนื่องมาจากการเสียเวลามากนั่นเอง

3.1.4.3 การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiation Rule Making) ¹³

เป็นกระบวนการออกกฎแบบใหม่ที่เกิดจากแนวความคิดในการรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา เพื่อทำการเจรจาเกี่ยวกับโครงการและหาข้อสรุปที่เป็นฉันทานุมัติ (consensus) กระบวนการจะเริ่มจากส่วนราชการจะคัดเลือกกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจเข้าร่วม และจัดเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานในการดำเนินการประชุมและทบทวนข้อสรุป หากข้อสรุปเป็นที่ยอมรับหน่วยงานจะนำเสนอข้อเสนอดังกล่าวต่อสาธารณชนเสมือนเป็นข้อเสนอของหน่วยงานเอง

ประโยชน์ของการออกกฎโดยการเจรจา คือการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในขั้นต้น แต่มีข้อเสียคือหน่วยงานอาจเสียการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของตนเอง

¹³ibid., p.141.

3.2 Public inquiry ในประเทศอังกฤษ

3.2.1 ความเป็นมา

Public inquiry ในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการแปลคำศัพท์เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกัน เช่น “การไต่สวนสาธารณะ” “การสอบสวนโดยเปิดเผย” และ “การรับฟังทางมหาชน” เป็นต้น ซึ่งในที่นี้ขอใช้คำทับศัพท์ว่า “Public inquiry”

“Public inquiry” ในระยะแรกมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดย รัฐสภา ได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริง และรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาออกกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ที่ดินของประชาชน และวิธีนี้ยังนำไปใช้ในกรณีอื่นๆ เช่น การใช้ที่ดินเป็นที่จอดรถ ท่าเรือ สถานีขนส่งแก๊ส สถานีขนส่งก๊าซ สถานีรถราง สถานีรถไฟ และสาธารณะประโยชน์ด้านต่างๆ

ต่อมาพบว่า Public inquiry ในทางนิติบัญญัติ ประสบปัญหาความล่าช้า จนไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันท่วงที ทำให้รัฐสภาต้องมอบหน้าที่ในการกลั่นกรอง และพิจารณาความจำเป็นในการก้าวล่วงเข้าไปในแดนเสรีภาพของประชาชนให้แก่ฝ่ายปกครอง แต่รัฐสภาได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยกำหนดกระบวนการที่ฝ่ายปกครองต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกนิตินิเทศทางปกครอง โดยในช่วงแรกๆ คำสั่งหรือนิตินิเทศทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกนั้นเป็นเพียงคำสั่งชั่วคราว และไม่มีผลบังคับจนกว่าจะได้รับการรับรองจากรัฐสภา ต่อมาภายหลังได้มีการแก้ไขให้คำสั่งหรือนิตินิเทศทางปกครองของฝ่ายปกครองมีผลใช้บังคับโดยอัตโนมัติในกรณีที่ไม่มี การคัดค้าน และผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนที่รัฐสภาได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว

3.2.2 ความหมาย

มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “Public inquiry” ในประเทศอังกฤษไว้ดังนี้

“Public inquiry” หมายถึง กระบวนการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ ซึ่งมักจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระ (independent) ที่มีหน้าที่รับฟังความ

คิดเห็นดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักคอมมอนลอว์ที่ว่า ต้องฟังความจากทุกฝ่าย (audi alteram partem) และต้องดำเนินการอย่างเปิดเผย¹⁴

“Public inquiry” หมายถึงมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้นๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้ง คัดค้าน ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกกฎ หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น¹⁵

3.2.3 วัตถุประสงค์¹⁶

Public inquiry ในประเทศอังกฤษ มีวัตถุประสงค์ต่างๆ ดังนี้

(1) เพื่อแสวงหาข้อมูลและความคิดเห็นต่างๆ ให้กับนักการเมืองหรือฝ่ายปกครอง เพื่อใช้ในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

(2) เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำเสนอข้อโต้แย้งที่มีอยู่พร้อมหลักฐานเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้คัดค้าน เนื่องจากข้อโต้แย้งและพยานหลักฐาน จะได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ และอยู่ในรายงานของผู้ไต่สวนเพื่อประกอบตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

3.2.4 ประเภทของ Public Inquiry

การแบ่งประเภทของ Public inquiry อาจทำได้หลายวิธีโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการจำแนกแตกต่างกัน ดังนี้

3.2.4.1 พิจารณาว่ากฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนไว้หรือไม่

(1) การไต่สวนที่กฎหมายกำหนดไว้ (statutory inquiry) หมายถึง การไต่สวนที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองในการไต่สวนไว้

¹⁴บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย(กรุงเทพมหานคร: พี.เจ.เพลท โปรดิวเซอร์, 2537) หน้า 42-43.

¹⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์, ประชาพิจารณ์, หน้า 14.

¹⁶John, B L. Garner's Administrative Law. 7th ed. (London and Edinburgh: Butterworths, 1989) p. 322.

(2) การไต่สวนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ (non - statutory inquiry) หมายถึง การไต่สวนที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติการไต่สวนไว้

3.2.4.2 พิจารณาว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือไม่

(1) การไต่สวนที่กฎหมายบังคับ (mandatory inquiry) หมายถึง การไต่สวนที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการ หากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลสามารถเพิกถอนได้

(2) การไต่สวนที่กฎหมายให้ดุลพินิจ (discretionary inquiry) หมายถึง การไต่สวนที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการที่จะจัด Public inquiry หรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับกรณีหากฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจจัดให้มี Public inquiry แล้ว จะทำให้เกิดผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับกรณีการไต่สวนที่กฎหมายบังคับ (mandatory inquiry) กล่าวคือ ศาลสามารถเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้โดยถือเป็นนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้กระทำการตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีการไต่สวนที่กฎหมายบังคับ และกรณีการไต่สวนที่ให้ดุลพินิจนั้น อาจถูกกำหนดในกฎหมายฉบับเดียวกันก็ได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ.1971 (The Town and country Planning Act 1971) มาตรา 13 ที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องจัด Public inquiry ก่อนการจัดทำผังเมือง ในขณะที่มาตรา 282 บัญญัติให้ดุลพินิจฝ่ายปกครองจัด Public inquiry ในกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการวางผังเมืองได้

3.2.4.3 พิจารณาแยกประเภทของการ ตามผลลัพธ์ที่จะเกิดเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ

คือ¹⁷

(1) การไต่สวนที่กฎหมายบังคับ และที่กฎหมายให้ดุลพินิจ (Mandatory and discretionary inquires)

(2) การไต่สวนเพื่อโต้แย้ง และค้นหาข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบ (inquiries into objections and fact – finding or investigative inquiries)

¹⁷Ibid., pp.322-326.

(3) การไต่สวนธรรมดา และการไต่สวนครั้งใหญ่ (Ordinary inquiries and Big inquiries)

ในประเภทแรก การไต่สวนที่กฎหมายบังคับ และที่กฎหมายให้ดุลพินิจในการไต่สวน นั้นเป็นแนวทางการดำเนินการทั่วไป ในกฎหมายบางฉบับอาจกำหนดให้มีการไต่สวนก่อนที่จะมีการตัดสินใจหรือดำเนินการใดๆ ทางปกครอง แต่ในบางฉบับเป็นการให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเลือกเอาตัดสินใจที่จะทำการไต่สวนหรือไม่

ทั้งการดำเนินการแบบกฎหมายบังคับและให้ดุลพินิจนั้น จะกระทำโดยหรือในนามของ รัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้ง ในมาตรา 19(1) ของ The Tribunals and Inquiries act 1971 กำหนดให้อยู่ภายใต้คำแนะนำของ Council on Tribunals แต่ต่อมาในกฎหมายระบุให้การดำเนินการอาจจะขอคำแนะนำจากสภาดังกล่าวด้วยก็ได้ ตัวอย่างการทำการไต่สวนสาธารณะที่เกิดขึ้นก็เช่นการไต่สวนเกี่ยวกับการเวนคืน (Compulsory Purchase) หรือการปฏิเสธรการจัดทำแผนของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

ในประเภทที่สอง การไต่สวนเพื่อโต้แย้งหรือเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง นั้นเป็นการไต่สวนในลักษณะที่เป็นการประชุมร่วม ที่เกิดจากการที่มีข้อโต้แย้งหรืออุทธรณ์ขึ้นมา ซึ่งโดยมากมักเกิดจากพื้นฐานในเรื่องของการที่กฎหมายให้เป็นอำนาจดุลพินิจทางเจ้าหน้าที่ที่จะทำการไต่สวนสาธารณะหรือไม่ ในการดำเนินการจะมีการตั้งผู้ตรวจสอบ และเตรียมข้อมูลเสนอรายงาน และมักจะมีข้อเสนอแนะ เพื่อให้รัฐมนตรีมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจครั้งสุดท้าย (เช่น จะปฏิเสธข้ออุทธรณ์หรือยืนยันตาม หรือจะให้มีการพิจารณาใหม่)

ในกฎหมาย Tribunals of Inquiry Act 1921 มักให้มีการไต่สวนสาธารณะโดยอ้างเหตุผลในเรื่อง "เพื่อความจำเป็นเร่งด่วนอันเกี่ยวข้องกับสาธารณะ (Urgent Public important) ที่สำคัญคือ ในการไต่สวนสาธารณะประเภทนี้ให้อำนาจศาลสูง หรือ High Court ในการที่จะตรวจสอบพยาน เอกสารและการดำเนินการว่ามีความถูกต้องหรือไม่ด้วย การดำเนินนั้นมักเป็นไปในลักษณะของการสืบค้นหาข้อเท็จจริง มากกว่าการเสนอแนะหรือกล่าวหา

ประการที่สาม การไต่สวนธรรมดาทั่วไปกับการไต่สวนใหญ่นั้น เป็นการแยกกันระหว่าง การดำเนินการไต่สวนที่ต้องการผลการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่างกัน หากเป็นการไต่สวนเพื่อการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะหรือตามข้อเสนอดังกล่าว ก็จะเป็นการไต่สวนธรรมดาทั่วไป แต่หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบระดับชาติ ก็จะใช้การไต่สวนสาธารณะใหญ่

รูปแบบทางกฎหมายของการไต่สวนสาธารณะใหญ่นั้น มักจะเกี่ยวข้องกับการวางแผน ถนนหลวงหรือการเวนคืน ตัวอย่างการไต่สวนสาธารณะใหญ่ก็เป็นการไต่สวนกรณีของWindscale ตามข้อเสนอของบริษัท British Nuclear Fuels Ltd ที่จะขอขยายการดำเนินการ หรือข้อเสนอของบริษัท Centrol Electricity Generating Board เพื่อตรวจสอบผลของปฏิกริยานิวเคลียร์ว่า จะมีผลต่อประชาชนบริเวณใกล้เคียงหรือไม่เป็นต้น

3.2.5 กระบวนการของ Public inquiry

3.2.5.1 การเริ่มต้น

(1) วิธีการแจ้งให้ทราบถึงการจัด Public inquiry จะต้องแจ้งต่อประชาชนผู้ถูกระทบ สิทธิ หรือเป็นผู้ที่เป็นคู่กรณีกับฝ่ายปกครองโดยตรงและโดยอ้อมเป็นการเฉพาะทางไปรษณีย์ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับรู้อย่างแท้จริงโดยกำหนดการในการแจ้ง ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อนล่วงหน้าการทำ Public inquiry

(2) เนื้อหาที่แจ้ง จะต้องแจ้งวัน เวลา และสถานที่ที่จัดให้มีการทำ Public Inquiry และจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา พร้อมทั้งบัญชีระบุพยานของฝ่ายปกครองที่สามารถตรวจสอบได้ ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งแจ้งให้ทราบถึงนโยบายของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(3) ผู้เข้าร่วมใน Public hearing ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าร่วมรับฟัง กฎหมายได้ กำหนดให้บุคคลผู้เป็นคู่กรณีที่ได้รับความสะดวกหรือจากการทำนิติกรรมทางปกครอง และฝ่ายปกครองที่มีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว นอกจากนี้คำพิพากษาของศาลยังได้วางหลัก ไปถึงว่า ควรให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะอนุญาตให้บุคคลใดนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติมี สิทธิเข้าร่วมฟังได้ หากฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่าเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งหรือ นิติกรรมทางปกครอง ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่ถือเป็นคู่กรณี แต่เป็นการสนับสนุนให้ฝ่ายปกครอง ได้รับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นอย่างรอบด้าน การเข้าร่วมฟังนั้น ผู้มีสิทธิเข้าร่วมฟัง ไม่ จำต้องเข้าร่วมฟังด้วยตนเอง อาจส่งตัวแทนหรือผู้แทน ที่ปรึกษากฎหมาย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้ดำเนินการแทนได้ และในกรณีที่บุคคลหลายคนมีผลประโยชน์ร่วมกัน บุคคลดังกล่าวอาจตั้ง ตัวแทนร่วมในการไต่สวนสาธารณะแทนได้

3.2.5.2 การดำเนินการขณะทำ Public inquiry

กระบวนการทำ Public inquiry จะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือกึ่งวินิจฉัย ข้อพิพาท (judicial or quasi – judicial power) ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมของศาลยุติธรรม

โดยบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินการใน Public inquiry โดยตรงนี้เรียกว่า Inspector ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นอิสระ (independent) ทั้งนี้เป็นไปตามหลักคอมมอนลอว์ที่ว่าต้องฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem) และต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยด้วย นอกจากนี้ The Frank committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อศึกษาเรื่องอำนาจตุลาการหรือกึ่งตุลาการของฝ่ายบริหาร ได้เสนอแนะว่าบุคคลดังกล่าวไม่ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีซึ่งอาจให้คุณให้โทษได้ เพราะจะทำให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางนโยบายของรัฐมนตรี อันจะเป็นผลให้เกิดความมีอคติในการทำหน้าที่เนื่องอาจคำนึงถึงนโยบายมากกว่าข้อเท็จจริงตามกรณี รวมทั้งไม่มีอิสระในการเสนอความเห็นด้วย แต่อย่างไรก็ดี Inspector ในปัจจุบัน ก็มีทั้งที่อยู่และไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของ Inspector มีดังนี้

- 1) ดำเนินการทำ Public inquiry ตามวัน เวลา สถานที่ที่กำหนด
- 2) ให้โอกาสแก่คู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงความคิดเห็น หรือแสดงข้อคัดค้านและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แต่ทั้งนี้ Inspector อาจไม่อนุญาตให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานใดหรือการให้ปากคำที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชนก็ได้
- 3) ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีการทำ Public inquiry ก็ให้เป็นดุลพินิจของ Inspector ในการดำเนินการ
- 4) เสนอรายงานข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีภายหลังจากปิดการทำ Public Inquiry แล้ว

3.2.5.3 การดำเนินการภายหลัง Public inquiry

ข้อเสนอของ Inspector ไม่มีผลผูกมัดฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจตามข้อเสนอแนะนั้นเสมอไป ฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจที่จะตัดสินใจได้ตามแต่เห็นสมควร แต่ต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจด้วย เนื่องจากเหตุผลดังกล่าวจะเป็นส่วนประกอบในการยอมรับของประชาชน หรือใช้เป็นประเด็นกล่าวอ้างในศาลเมื่อประชาชนเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่ชอบ นอกจากนี้ยังเป็นการสนับสนุนให้ฝ่ายปกครองต้องมีมาตรฐานและคุณภาพในการตัดสินใจอีกด้วย

ฝ่ายปกครองต้องแจ้งการตัดสินใจและแสดงเหตุผลของตน รวมทั้งส่งสำเนารายงานของ Inspector ให้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

3.3 Enquete Publique ในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มีระบบศาลปกครองทำหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน ภายหลังจากดำเนินการของฝ่ายปกครองอย่างมั่นคงเป็นเวลานานแล้ว ทำให้ไม่มีความจำเป็น เกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนก่อนการดำเนินการของฝ่ายปกครองมากนัก ต่อมาเมื่อกฎหมาย มอบอำนาจดุลพินิจให้ฝ่ายปกครอง กระทำการอันเป็นกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนมากขึ้นตามผลกระทบจากการผลกระทบจากพัฒนาของประเทศ ประเทศฝรั่งเศส จึงหัน มาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองประชาชนก่อนการดำเนินการเพื่อเสริมการคุ้มครองประชาชนขอ ระบบศาลปกครอง เช่น การนำEnquete publique ซึ่งภาษาไทยมีผู้ใช้คำว่า “การไต่ สวณสาธารณะ”¹⁸ มาใช้ในบางกรณี¹⁹

กิจกรรมที่ได้นำระบบการไต่สวณสาธารณะ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศ ฝรั่งเศส เช่น “การวางผังเมือง” (l'urbanisme) ภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการวาง ผังเมือง (Code de l'urbanisme) หรือ “การเวนคืนเพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ” (l'expropriation pour cause d'utilite publique) ภายใต้อำนาจแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการ เวนคืน (Code de l'expropriation) เป็นต้น ซึ่งในที่นี่จะได้ดำเนินการศึกษาเฉพาะการไต่ สวณสาธารณะในเรื่อง “การเวนคืนเพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ” เท่านั้น

Enquete Publique ในเรื่องการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ อาจแบ่ง ข้อพิจารณาตามลักษณะของโครงการที่จะดำเนินการได้ใน 2 กรณี คือ กรณีทั่วไปของการเวนคืน เพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ และกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

¹⁸ โทคิน พลกุล, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมี ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 12.

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง, วารสาร นิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์ 15(2537): 7-8.

3.3.1 กรณีทั่วไปของการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ²⁰

“การเวนคืน” หมายถึง กระบวนการทางปกครองซึ่งฝ่ายปกครองบังคับเอกชนให้มอบทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่สังหาริมทรัพย์ ให้แก่ฝ่ายปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเอกชนจะได้รับค่าทดแทนที่ยุติธรรม²¹

การเวนคืนทรัพย์สินจากเอกชนดังกล่าว ถือเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนสิทธิในการครอบครองหรือความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ประเทศฝรั่งเศส จึงมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนมาเป็นลำดับ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด ซึ่งในการปรับปรุงดังกล่าวรวมถึงการ Public Inquiry ด้วย

ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน (Code de l'expropriation) กำหนดให้มีขั้นตอนประกาศว่าอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (la declaration d'utilite publique) เสียก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการเวนคืนต่อไป ทั้งนี้ การประกาศดังกล่าว เพื่อจะได้เป็นการยืนยันถึงลักษณะของทรัพย์สินที่จะเวนคืนว่านำมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังได้กำหนดเงื่อนไขของการประกาศโดยบังคับให้ต้องมีการดำเนินการ Enquete Publique ก่อน เว้นแต่กรณีประกาศเพื่อการดำเนินการที่เป็นความลับอันเกี่ยวเนื่องกับการป้องกันประเทศเท่านั้น

3.3.1.1 การดำเนินการก่อนทำ Enquete Publique

1. การเริ่มต้น Enquete Publique

ผู้เวนคืน (expropriant) จะต้องส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเวนคืนให้แก่ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet) ซึ่งรับผิดชอบดูแลท้องที่และพื้นที่ที่จะมีการเวนคืนอยู่ในเขต

²⁰หนังสือกลุ่มกฎหมายกิจการพิเศษ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²¹Jean de SOTO, Droit administratif. Theorie Generale du service public, Edition Montchresten, Paris, 1981, p.37 อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2543), หน้า 109.

พื้นที่นั้น เพื่อจะได้จัดเอกสารที่ได้รับดังกล่าวไว้ในแฟ้มเอกสารการสอบสวน (dossier d'enquete) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับทราบว่าการเวนคืนนั้นจำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ²²

เอกสารที่ผู้เวนคืน (expropriant) จัดส่งให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet) จะประกอบด้วยเอกสารใดบ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะของประกาศเกี่ยวกับสาธารณะว่าเป็นประกาศเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเพื่อการจัดทำโครงการหรืองานก่อสร้าง หรือเป็นการประกาศเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้ได้มาซึ่งอาคารหรือเพื่อการดำเนินโครงการพัฒนาหรือวางผังเมืองที่สำคัญ หรือเป็นประกาศเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเพื่อการดำเนินโครงการหรือการรับโอนตามที่กำหนดไว้ในแผนการครอบครองที่ดินหรือในเอกสารเกี่ยวกับการวางผังเมือง เมื่อจะต้องมีการอนุมัติแผนดังกล่าว แต่โดยทั่วไปเอกสารจะประกอบด้วย รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการหรืองานก่อสร้าง แผนผังที่ตั้ง แผนงานทั่วไปของการก่อสร้าง ลักษณะของงานที่สำคัญที่สุด ประมาณการค่าใช้จ่ายโดยสังเขป และ การศึกษามลกระทบหากเป็นกรณีที่มาตรา 2 แห่งรัฐธรรมนูญที่ 77-1141 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1977 บังคับให้ Enquete Publique จะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนการประกาศเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะเพื่อการจัดทำโครงการ

2. กรรมการ Enquete Publique

การแต่งตั้งกรรมการ Public Inquiry จะมาจากการที่ ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet) มีคำสั่ง (arête prefectoral) ตั้งกรรมการ (commissaire enqueteur) หรือคณะกรรมการ Enquete Publique (commission d'enquete) ทั้งนี้เป็นจำนวนเลขคู่ โดยตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet) จะเป็นผู้คัดเลือกกรรมการ Enquete Publique จากบัญชีรายชื่อที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีโดยรัฐมนตรีว่าการพัสดุ (le ministre de l'equipement) คุณสมบัติของกรรมการ Enquete Publique คือ กรรมการ Enquete Publique ที่ได้รับคัดเลือก จะต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือไม่มีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานของรัฐที่จะทำการเวนคืน รวมทั้งต้องไม่มีส่วนได้เสียในการดำเนินการโครงการดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกรรมการ Enquete Publique จะมาจากอดีตผู้พิพากษาศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม อดีตข้าราชการหรือบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความชำนาญ

²²Jean de SOTO, Droit administratif. Theorie Generale du service public, pp. 435-436. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. หน้า 113.

ทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือสถาปัตยกรรม สำหรับการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการ Enquête Publique นั้น ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet) เป็นผู้กำหนดค่าตอบแทนกรรมการ Enquête Publique โดยคำนึงถึงความยุ่งยากของการดำเนินการ ค่าใช้จ่ายในการทำงานของกรรมการ Enquête Publique ลักษณะและคุณภาพของการทำงานของกรรมการ Enquête Publique โดยให้หน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเป็นหน่วยรับผิดชอบเงินค่าตอบแทนดังกล่าว

3. การแจ้งการทำ Enquête Publique

1) ให้โฆษณาการ Enquête Publique แก่สาธารณชน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย (les interesses) ได้รับทราบรายละเอียดของการดำเนินโครงการของรัฐ โดยโฆษณาในหนังสือพิมพ์ของท้องถิ่นที่เผยแพร่ในจังหวัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ อย่างน้อย 8 วัน ก่อนวันเริ่มดำเนินการ Enquête Publique และให้โฆษณาย้ำเตือนในระหว่าง 8 วันแรกของ Enquête Publique ในหนังสือพิมพ์ดังกล่าว แต่ถ้าเป็นโครงการที่มีความสำคัญระดับประเทศให้โฆษณาการไต่สวนสาธารณะนั้นเพิ่มเติมในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ในระดับประเทศอย่างน้อย 8 วัน ก่อนวันเริ่มดำเนินการไต่สวนสาธารณะ

2) ให้ปิดประกาศ Enquête Publique อย่างน้อย 8 วัน ก่อนวันเริ่มดำเนินการไต่สวนสาธารณะและตลอดระยะเวลาของการดำเนินการไต่สวนสาธารณะ หรือโฆษณาโดยวิธีอื่นใดในแต่ละชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการของรัฐ ตามที่ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดกำหนด

3.3.1.2 การดำเนินการขณะทำ Enquete Publique

(1) สถานที่ดำเนินการ Enquête Publique ให้ดำเนินการ Enquête Publique ที่ prefecture หรือ sous prefecture หรือ เทศบาล (commune) แห่งชุมชนในพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการเวนคืน

(2) ระยะเวลาของการ Enquête Publique

การดำเนินการ Enquête Publique จะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ส่วนระยะเวลาสูงสุดไม่มีกฎหมายกำหนด

(3) รูปแบบ Enquête Publique

ในระหว่างกำหนดเวลา Enquête Publique ให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของโครงการโดยตรงในทะเบียน Enquête Publique นอกจากนี้

ข้อคิดเห็นดังกล่าวอาจกระทำเป็นหนังสือ และส่งไปยังสถานที่ที่กำหนดให้ดำเนินการ Enquête Publique หรือส่งไปยังกรรมการ Enquête Publique

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลา Enquête Publique ที่กำหนด ให้ปิดทะเบียน Enquête Publique และส่งไปยังกรรมการ Enquête Publique พร้อมกับเอกสารที่ใช้ในการดำเนินการ Enquête Publique ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว

3.3.1.3 การดำเนินการภายหลังทำ Enquête Publique

1. การรายงานสรุปผล Enquête Publique

ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดการ Enquête Publique ให้กรรมการตรวจสอบข้อคิดเห็นต่างๆ ที่ระบุในหรือที่แนบมากับทะเบียน Enquête Publique ตลอดจนรับฟังบุคคลใดที่กรรมการ Enquête Publique เห็นสมควร รวมถึงผู้เวนคืน (expropriant) และให้กรรมการ Enquête Publique จัดทำรายงานสรุปผล Enquête Publique พร้อมให้เสนอความเห็นด้วยว่า กรรมการ Enquête Publique เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการดังกล่าว และส่งมอบเอกสารการดำเนินการ Enquête Publique พร้อมสรุปไปยังตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (prefet)

2. การเปิดเผยรายงานของกรรมการ Enquête Publique

ให้ประกาศโฆษณารายงานสรุปผลการ Enquête Publique ของกรรมการ Enquête Publique ให้ประชาชนรับทราบ โดยยื่นสำเนารายงานดังกล่าวต่อ la mairie แห่งชุมชนที่ดำเนินการ Enquête Publique เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจดูรายงานสรุปผลการ Enquête Publique ของกรรมการไต่สวนสาธารณะได้

3.3.1.4 การประกาศผลการทำ Enquête Publique

1. ระยะเวลาการตัดสินใจขององค์กรผู้ทำหน้าที่ประกาศ

การประกาศให้อสังหาริมทรัพย์ เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อ Enquête Publique จะต้องกระทำภายใน 1 ปี นับแต่วันที่การ Enquête Publique เสร็จสิ้น

2. องค์กรผู้ทำหน้าที่ประกาศ เกี่ยวกับ Enquête Publique

1) มีอิสระที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับความเห็นของกรรมการ Enquête Publique ก็ได้

2) องค์การผู้ทำหน้าที่ประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมได้ เป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique ได้แก่²³

2.1) กรณีที่ข้อสั่งหาอาชญากรรมที่จะเวนคืนนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดและตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการ Enquête Publique ก็ให้ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด เป็นผู้ประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมนั้นเป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique ทั้งนี้โดยทำเป็นคำสั่ง (arrêté préfectoral) แต่ถ้าเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของส่วนกลาง (l'administration centrale) และหน่วยงานที่เวนคืนเห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการ Enquête Publique ก็ให้กระทรวงที่หน่วยงานนั้นสังกัดเป็นผู้ประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมนั้นเป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique ทั้งนี้โดยทำเป็นกฎกระทรวง (arrêté ministeriel)

2.2) กรณีที่องค์การผู้ทำหน้าที่ประกาศ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการ Enquête Publique ให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นผู้ทำหน้าที่ประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมนั้นเป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique ทั้งนี้โดยทำเป็นรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (decret en Conseil d'Etat)

3) การเปิดเผยประกาศเกี่ยวกับ Enquête Publique

คำสั่งของตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด หรือกฎกระทรวง หรือรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐเกี่ยวกับการประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมนั้นเป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน และแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

4) ผลของการประกาศเกี่ยวกับ Enquête Publique

เมื่อประกาศให้ข้อสั่งหาอาชญากรรมได้ เป็นข้อสั่งหาอาชญากรรมเพื่อ Enquête Publique ฝ่ายปกครองก็สามารถดำเนินการเวนคืนต่อไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

²³Jean de SOTO, Droit administratif, Theorie Generale du service public, pp. 436-438. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, หน้า 113-114.

3.3.2 กรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม²⁴

Enquete Publique กรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ว่าด้วยการดำเนินการ Enquete Publique และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งได้กำหนดให้มีการดำเนินการ Enquete Publique โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเมื่อพิจารณาจากสภาพ การดำรงอยู่ หรือลักษณะ แห่งพื้นที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ทั้งนี้การ Enquete Publique มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแจ้งให้ สาธารณชนทราบและเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อคัดค้านทั้งหลายภายหลังจากที่ได้ มีการศึกษาถึงผลกระทบแล้ว และเพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ดำเนิน โครงการได้มีข้อมูลที่จำเป็น สำหรับประเภทของโครงการ ได้มีกำหนดไว้ในภาคผนวกแนบท้ายรัฐ ฎีกาที่ 85-453 ลงวันที่ 23 เมษายน 1985

การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ Enquete Publique ตามรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 มีลักษณะดังนี้

3.3.2.1 การดำเนินการก่อนการทำ Enquete Publique

1. การเริ่มต้นการทำ Enquete Publique

ตัวแทนรัฐประจำจังหวัด จะได้มีคำขอให้ประธานศาลปกครองชั้นต้น (le president du tribunal administrative) แห่งท้องที่ที่จะดำเนินการ Enquete Publique เป็นผู้ แต่งตั้งกรรมการ Enquete Publique

2. ช่วงเวลาการทำ Enquete Publique

ให้มีการ Enquete Publique ก่อน การดำเนินการพัฒนา หรือจัดสร้างโครงการ ใดซึ่งกระทำโดยรัฐหรือเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

²⁴หนังสือของนายสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2543. (เอกสารไม่ ตีพิมพ์เผยแพร่)

3. กรรมการ Enquete Publique

- 1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ Enquete Publique
ประธานศาลปกครองชั้นต้น แห่งท้องที่ที่จะดำเนินการ Enquete Publique หรือตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลปกครอง จะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ (commissaire enqueteur) หรือคณะกรรมการ Enquete Publique (commission d'enquete)
- 2) ที่มาของกรรมการ Enquete Publique
ประธานศาลปกครองชั้นต้น แห่งท้องที่ที่จะดำเนินการ Enquete Publique จะคัดเลือกกรรมการ Enquete Publique จากบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ในเอกสารที่เรียกว่า liste d'aptitude ซึ่งจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่ประธานศาลปกครองหรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นประธาน และให้ประกาศเอกสารรายชื่อนั้นให้ประชาชนทราบและให้มีการทบทวนเอกสารรายชื่อนี้ดังกล่าวทุกปี
- 3) คุณสมบัติของกรรมการ Enquete Publique
กรรมการ Enquete Publique ที่ได้รับการคัดเลือก ต้องไม่เป็น บุคคลที่มีส่วนได้เสียในโครงการดังกล่าว ไม่ว่าในฐานะส่วนตัวหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะภายในหน่วยงาน องค์กรหรือหน่วยบริการที่รับดำเนินงาน หรือควบคุมการดำเนินโครงการที่มี Enquete Publique

4. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ Enquete Publique

- 1) ผู้เป็นเจ้าของโครงการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าตอบแทนของกรรมการ Enquete Publique และค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการ Enquete Publique
- 2) เพื่อประกันความเป็นอิสระของกรรมการ Enquete Publique ให้สภาแห่งรัฐตราวิญญูฎีกากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการชำระค่าตอบแทนของกรรมการ Enquete Publique ตลอดจนวิธีการในการชำระเงินโดยผู้เป็นเจ้าของโครงการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) เมื่อพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของการดำเนินการ Enquete Publique และเมื่อกรรมการ ร้องขอประธานศาลปกครอง หรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมายอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ เพื่อช่วยเหลือกรรมการ Enquete Publique ทั้งนี้ให้ผู้เป็นเจ้าของโครงการรับผิดชอบค่าตอบแทนของผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

5. การแจ้งผลการทำ Enquête Publique ²⁵

ก่อนวันเริ่ม Enquête Publique เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน จะต้องออกแจ้งความประกาศลงพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ที่แพร่หลายในท้องถิ่นอย่างน้อย 2 ฉบับติดต่อกันไม่น้อยกว่า 8 วัน และให้ปิดประกาศตามตำบลที่เกี่ยวข้องตลอดเวลาที่ดำเนินการ Enquête Publique จะเสร็จสิ้น

ประกาศที่จะออกนั้นอย่างน้อยมีรายละเอียดประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของ Enquête Publique วันเริ่มดำเนินการและระยะเวลาดำเนินการ วันเวลาและสถานที่ที่สาธารณชนจะเข้าตรวจดูแฟ้มเอกสารการสอบสวน (dossier d'enquete) เพื่อให้ข้อคิดเห็นหรือข้อคัดค้านชื่อและคุณสมบัติของกรรมการ Enquête Publique วันเวลาและสถานที่ที่ผู้สอบสวนจะมารับข้อคิดเห็นหรือข้อคัดค้านจากสาธารณชน วันเวลาและสถานที่ที่เอกชนจะมาตรวจดูรายงานการสรุปผล Enquête Publique โดยเปิดเผยเมื่อการ Enquête Publique เสร็จสิ้น

สำหรับแฟ้มเอกสารการสอบสวน (dossier d'enquete) ที่สาธารณชนจะเข้ามาตรวจดูได้นั้น จะประกอบด้วย รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม แผนผังที่ตั้งโครงการ แผนการดำเนินการ ลักษณะสำคัญของการก่อสร้าง จำนวนเงินที่ใช้ในการดำเนินโครงการ และบทกฎหมายเกี่ยวกับ Enquête Publique และความเกี่ยวพันของ Enquête Publique กับการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3.3.2.2 การดำเนินการ Enquête Publique

1. ระยะเวลาการทำ Enquête Publique

ต้องไม่น้อยกว่า 1 เดือน อย่างไรก็ตาม กรรมการ Enquête Publique อาจขยายระยะเวลาไต่สวนสาธารณะออกไปได้อีกสูงสุด 15 วัน

2. รูปแบบการทำ Enquête Publique

1) ข้อคิดเห็นหรือข้อคัดค้านของสาธารณชน อาจเสนอด้วยตนเอง หรือส่งทางไปรษณีย์ถึงกรรมการสอบสวน ซึ่งจะต้องรวบรวมลงทะเบียนไว้ในสมุด ณ สถานที่ดำเนินการ

²⁵ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง, วารสารนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์ 15(2537): 7.

สอบสวน และพร้อมที่จะให้สาธารณชนได้ตรวจดูได้²⁶

2) ในกรณีมีเหตุอันควร กรรมการ Enquete Publique อาจจัดให้มีการประชุมของสาธารณชนก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องของโครงการทราบด้วย

3) กรรมการ Enquete Publique มีอำนาจไปตรวจดูสถานที่ และเรียกให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้การหรือส่งเอกสารได้

4) กรรมการ Enquete Publique จะต้องดำเนินการ Enquete Publique ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จะมีการดำเนินการ และได้แสดงข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อคัดค้าน

5) Enquete Publique จะต้องกระทำโดยเคารพต่อความลับของการป้องกันประเทศ ความลับทางอุตสาหกรรม และความลับที่ได้รับควบคุมตามกฎหมาย

3.3.2.3 การดำเนินการภายหลังการทำ Enquete Publique

1. การจัดทำรายงานสรุปผล Enquete Publique

กรรมการ Enquete Publique ต้องจัดทำรายงานสรุปผลการ Enquete Publique และส่งรายงานดังกล่าวไปยังตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดภายในหนึ่งเดือนนับแต่ครบกำหนดระยะเวลาการทำ Enquete Publique ซึ่งตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด จะจัดส่งรายงานดังกล่าวให้ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจในการอนุญาตให้ดำเนินโครงการต่อไป²⁷ สำหรับรายงานสรุปผล Enquete Publique จะต้องสรุปเกี่ยวกับข้อคัดค้านที่อาจมีในระหว่าง Enquete Publique และคำตอบของผู้เป็นเจ้าของโครงการโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อคำขอตรวจดูเอกสารที่มีผู้ส่งถึงผู้เป็นเจ้าของโครงการ

2. การเปิดเผยรายงานของกรรมการ Enquete Publique

รายงานสรุปผล Enquete Publique จะต้องเก็บไว้ ณ สถานที่ที่จัดให้มี Enquete Publique เพื่อให้สาธารณชนสามารถตรวจดูไม่น้อยกว่า 1 ปี ทั้งนี้รายงานดังกล่าวบุคคลใดๆ อาจขอสำเนาได้โดยปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ

²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง, วารสารนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์, หน้า 8.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

3.3.2.4 การอนุญาตให้ดำเนินโครงการ

การให้อนุญาตการดำเนินโครงการใด ๆ ของฝ่ายปกครอง จะต้องกระทำโดยคำสั่งที่ชัดแจ้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลปกครองได้รับคำขอให้รื้อการดำเนินการตามคำสั่งของฝ่ายปกครอง ซึ่งได้กระทำขึ้นภายหลังจากที่ได้ข้อสรุปของกรรมการ Enquete Publique ที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการ ศาลปกครองอาจสั่งตามคำขอดังกล่าวหากเหตุผลที่ยกขึ้นกล่าวอ้างนั้นมีเหตุผลและอาจกล่าวเพื่อยกเลิกคำสั่งนั้นได้ รวมทั้งบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับกรณีที่มีการทำคำสั่งโดยไม่ได้ดำเนินการ Enquete Publique ด้วย

3.3.2.5 การดำเนินการ Enquete Publique

เมื่อการดำเนินโครงการที่ได้มี Enquete Publique แล้ว แต่ไม่ได้ดำเนินการภายใน 5 ปีนับแต่วันที่มิคำสั่ง ให้ดำเนินการ Enquete Publique ใหม่อีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่จะได้สั่งให้ขยายระยะเวลาออกไปอีกเป็นเวลา 5 ปีก่อนที่จะสิ้นสุดระยะเวลา 5 ปีแรก ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ

ภาพรวมของการเปรียบเทียบการทำ Public hearing ในประเทศสหรัฐอเมริกา การทำ Public Inquiry ในประเทศอังกฤษ และการทำ Enquete Publique ในประเทศฝรั่งเศส อาจสรุปได้ตามตารางที่ 1 ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบPublic hearingประเทศสหรัฐอเมริกา Public inquiry ประเทศอังกฤษ Enquete Publique ประเทศฝรั่งเศส

	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส
วัตถุประสงค์	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อให้ได้ความยินยอมและ ความเชื่อถือจากประชาชน 2. เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกันในการดำเนินโครงการของรัฐ 3. เพื่อเป็นการปรับปรุงการ ตัดสินใจเกี่ยวกับสาธารณะ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เพื่อแสวงหาข้อมูลแก่ฝ่าย ปกครอง 2. เพื่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการมี ข้อมูลหลักฐานการตรวจสอบจากสาธารณชน และ ผ่านการประเมินจากผู้ไต่สวนที่ เป็นอิสระ 3. เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้คัดค้าน เนื่องจากข้อ ได้แย้งและหลักฐานได้รับการ พิจารณาอย่าง รอบคอบ 	<ol style="list-style-type: none"> 1.เพื่อการบังคับ กิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ให้มีการไต่สวนสาธารณะเสียก่อน
ประเภท	<ol style="list-style-type: none"> 1. การพิจารณาทาง นิติบัญญัติ 2. การประชาพิจารณ์ในขั้นตอนปฏิบัติ ตามนโยบายจำแนก เป็นการ ออกกฎ และการออกคำสั่ง 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ และที่ กฎหมายให้ดุลพินิจ 2. การไต่สวนเพื่อโต้แย้ง และการค้นหาข้อเท็จจริง หรือ ตรวจสอบ 3. การไต่สวนแบบธรรมดา และการ ไต่ สอนครั้งใหญ่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การไต่สวนสาธารณะตาม กฎหมายผังเมือง 2. การไต่สวนสาธารณะ ตามกฎหมายเวนคืนซึ่งจำแนก เป็นการเวนคืนเพื่อเหตุ แห่ง ประโยชน์สาธารณะ และ การไต่สวน
การดำเนินการก่อนวัน ประชาพิจารณ์	<ol style="list-style-type: none"> 1. การแจ้งให้ทราบโครงการลงในหนังสือFederal Register โดย เนื้อหา ที่แจ้งประกอบด้วย วัน เวลา และสถานที่ พร้อม กระบวน พิจารณากฎหมาย ที่ให้อำนาจ และ คำจ้าง กฎ หรือสรุป สารสำคัญ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. แจ้งให้ทราบโดย ทางไปรษณีย์โดยระบุวัน เวลา และสถานที่ ไต่สวนสาธารณะ พร้อมข้อเท็จจริง และบัญชีพยาน รวมถึงนโยบายรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประกาศหนังสือพิมพ์ และปิดประกาศที่ตำบลที่ เกี่ยวข้อง โดยมี วัตถุประสงค์ วันเริ่มและระยะเวลา ดำเนินการ วัน เวลา สถานที่ ชื่อ และคุณสมบัติ ของกรรมการสถาบัน เอกชนจะมาตรวจดูรายงาน

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบPublic hearingประเทศสหรัฐอเมริกา Public inquiry ประเทศอังกฤษ Enquete Publique ประเทศฝรั่งเศส (ต่อ)

	ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประเทศอังกฤษ	ประเทศฝรั่งเศส
	ผู้ออกกฎเป็นฝ่ายต้อง พิสูจน์คู่กรณีมีสิทธิชกพยานหลักฐาน และการวินิจฉัยต้อง กระทำภายในสำนวน		และเจ้าของโครงการทราบ
การดำเนินหลังวัน ประชาพิจารณ์	ผู้พิพากษาศดปกครอง ต้องทำการวินิจฉัยในทุกประเด็นที่ปรากฏในสำนวนไต่สวนทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจ	inspector เสนอรายงานข้อเท็จจริง และข้อเสนอนะต่อรัฐมนตรี ซึ่งข้อเสนอของ inspector ไม่ผูกมัดของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ รวมทั้งแจ้งผลและสำเนารายงานของ inspector ให้ผู้กรณี หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ	กรรมการจัดทำรายงานสรุปผลการไต่สวนสาธารณะ และส่งไปยังของรัฐประจำจังหวัดภายในหนึ่งเดือน ซึ่งตำแหน่งของรัฐประจำจังหวัดจะได้จัดส่งรายงานให้ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจต่อไปการเปิดเผยรายงานโดยเก็บไว้สถานที่ไต่สวนฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตัดสินใจในโครงการต้องกระทำสิ่งโดยชัดแจ้ง

สรุป จากตารางที่ 1 Public hearing ในประเทศสหรัฐอเมริกา Public inquiry ในประเทศอังกฤษ Enquête Publique ในประเทศฝรั่งเศส มีหลักการที่แตกต่างกันในประเด็นดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์

ทั้งสามประเทศ ต่างมีวัตถุประสงค์เป็นการดำเนินการแสวงหาข้อมูลก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการของรัฐ หรืออาจรวมถึงโครงการเอกชนด้วย

2. ประเภท

ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ มีการทำประชาพิจารณ์กันอย่างกว้างขวางหลายประเภทและหลายลักษณะ เนื่องจากประเทศทั้งสอง ไม่มีระบบศาลปกครอง ทำให้ต้องพัฒนาระบบการป้องกันการใช้อำนาจรัฐเป็นหลัก ประชาพิจารณ์ ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่ประเทศทั้งสองได้นำมาใช้จนมีพัฒนาการที่สูงทั้งสองประเทศ สำหรับประเทศฝรั่งเศส มีการประชาพิจารณ์ในลักษณะจำกัด โดยมุ่งเน้นเฉพาะการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างมาก ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน และกฎหมายเกี่ยวกับผังเมือง

3. การดำเนินการก่อนวันประชาพิจารณ์

ในแต่ละประเทศ มีหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนเสีย ได้รับทราบเรื่องที่ทางราชการดำเนินการและมีผลกระทบกับผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าว รวมทั้งให้เวลาในการเตรียมหลักฐานและข้อโต้แย้งเพื่อเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์

4. การดำเนินการในขณะประชาพิจารณ์

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบในการดำเนินการทั้งแบบไม่มีพิธี แบบมีพิธี และแบบเจรจา ซึ่งเคร่งครัดแตกต่างกันและเหมาะสมกับการใช้ในแต่ละเรื่อง ส่วนประเทศอังกฤษ กระบวนการจะมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือกึ่งวินิจฉัยข้อพิพาท ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมของศาลยุติธรรม ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

5. การดำเนินการหลังประชาพิจารณ์

ทั้งสามประเทศมีการเสนอรายงานให้ผู้มีอำนาจเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ เว้นแต่ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกรณีการออกกฎโดยไม่มีแบบ หัวหน้าหน่วยงานรัฐอาจเป็นผู้มานั่งพิจารณาในเรื่องสำคัญ ซึ่งทำให้ผู้ดำเนินการเป็นผู้เดียวกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ

บทที่ 4

ประชาพิจารณ์ตามระเบียบและกฎหมายในประเทศไทย

ประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้นเริ่มปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 17 แต่ก็ได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่ชัดเจนมากขึ้น ต่อมาก็มีบัญญัติใน พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 27 แต่ก็ยังไม่มีรายละเอียดประชาพิจารณ์เช่นเดียวกับที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 17 ต่อมาประชาพิจารณ์ได้เริ่มมีแนวโน้มชัดเจนขึ้นในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 อย่างไรก็ตามรูปแบบรายละเอียดของประชาพิจารณ์ ยังคงบกพร่องและยังขาดหลักการสำคัญของประชาพิจารณ์หลายประการด้วยกัน ทำให้ไม่มีผลในทางปฏิบัติสมดังวัตถุประสงค์ของประชาพิจารณ์เท่าที่ควร

หลักการและวิธีการของประชาพิจารณ์ได้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 แต่สถานะทางกฎหมายของประชาพิจารณ์ตามระเบียบดังกล่าว เป็นเพียงระเบียบที่กำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปในทางเดียวกัน หาได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดสิทธิกับประชาชนไม่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดหลักการและวิธีการประชาพิจารณ์เป็นการทั่วไป ทำให้หน่วยงานของรัฐ ยังคงยึดถือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำประชาพิจารณ์ต่อไป ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จะได้ศึกษาหลักการและวิธีการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เป็นหลัก พร้อมกับศึกษากฎหมายอื่นๆที่บัญญัติเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ทางเลือกประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมของประเทศไทยต่อไป

4.1 การประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ รับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ได้แสดงวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน¹ และมีความมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอย่างเป็นระบบ ชัดเจน ถูกต้อง และสะท้อนถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิตของประชาชน และใช้ข้อมูลดังกล่าว ประกอบการตัดสินใจดำเนินงานโครงการของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด²

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงการวางแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปในทางเดียวกัน³ โดยระเบียบฉบับนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดการจัดทำประชาพิจารณ์เพิ่มเติม โดยออกเป็นประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบ มีหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่จะกล่าวต่อไป

¹ คำขึ้นต้นของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

² คำขึ้นต้นของประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

³ คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม, “กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สืบสนและคลุมเครือ”, หน้า129-130.

4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์

1. โครงการที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์

โครงการที่จะต้องจัดทำประชาพิจารณ์ มีลักษณะดังนี้

- 1) เป็นโครงการของรัฐหรือการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ⁴ ที่จัดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ตาม
- 2) มีลักษณะที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรือ มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม
- 3) มีลักษณะที่อาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งจากหลายฝ่าย
- 4) มีลักษณะที่สมควรแก่การจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ

2. การร้องขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ ได้กำหนดไว้ 2 กรณี ดังนี้

2.1 ผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้องขอ ตามระเบียบข้อ 8 หากผู้มีส่วนได้เสีย เห็นว่าโครงการของรัฐเรื่องใดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบหรือชี้แจงแล้วแต่ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่พอใจและประสงค์จะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัด เพื่อขอให้มีการ

⁴คำว่า “โครงการรัฐ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 3 กำหนดให้หมายความถึง การดำเนินการไม่ว่าลักษณะใดๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ และตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 1 ให้หมายความรวมถึงโครงการของภาคเอกชนที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐด้วย

ประชาพิจารณ์ ซึ่งรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ได้ คำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด

2.2 หน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ร้องขอตามระเบียบ ข้อ 9 หากหน่วยงานของรัฐ พิจารณาเห็นว่า การจัดให้มีการประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เพื่อให้มีคำสั่งต่อไป

3. ผู้มีอำนาจสั่งให้มีการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบ ข้อ 7 กำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มีอำนาจเห็นสมควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยหากเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรือ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน หรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ

4. ช่วงเวลาในการจัดประชาพิจารณ์

ตามระเบียบ ข้อ 11 อาจกำหนดให้มีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้แต่ต้องก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

5. คณะกรรมการที่ปรึกษา

- 1) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบ
- 3) จัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

6. คณะกรรมการประชาพิจารณ์

6.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบ ข้อ 12 กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 3 คน โดยประธานกรรมการและกรรมการ ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งตามประกาศ ข้อ 2.1 กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเป็นกลางและเหมาะสมในปัญหาที่จะทำประชาพิจารณ์ ซึ่งควรมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

6.2 หน้าที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีดังนี้

- (1) กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์
- (2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
- (3) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการ มาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีจำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้
- (4) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งบรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ
- (5) ในวันประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์ และเปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวันเวลาที่ประชุมครั้งต่อไป ให้ประชาชนทราบ
- (6) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ แถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนแล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อด้วยผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้
- (7) ทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งให้มีการประชาพิจารณ์

7. ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์

ขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบ มี 19 ขั้นตอน ดังนี้

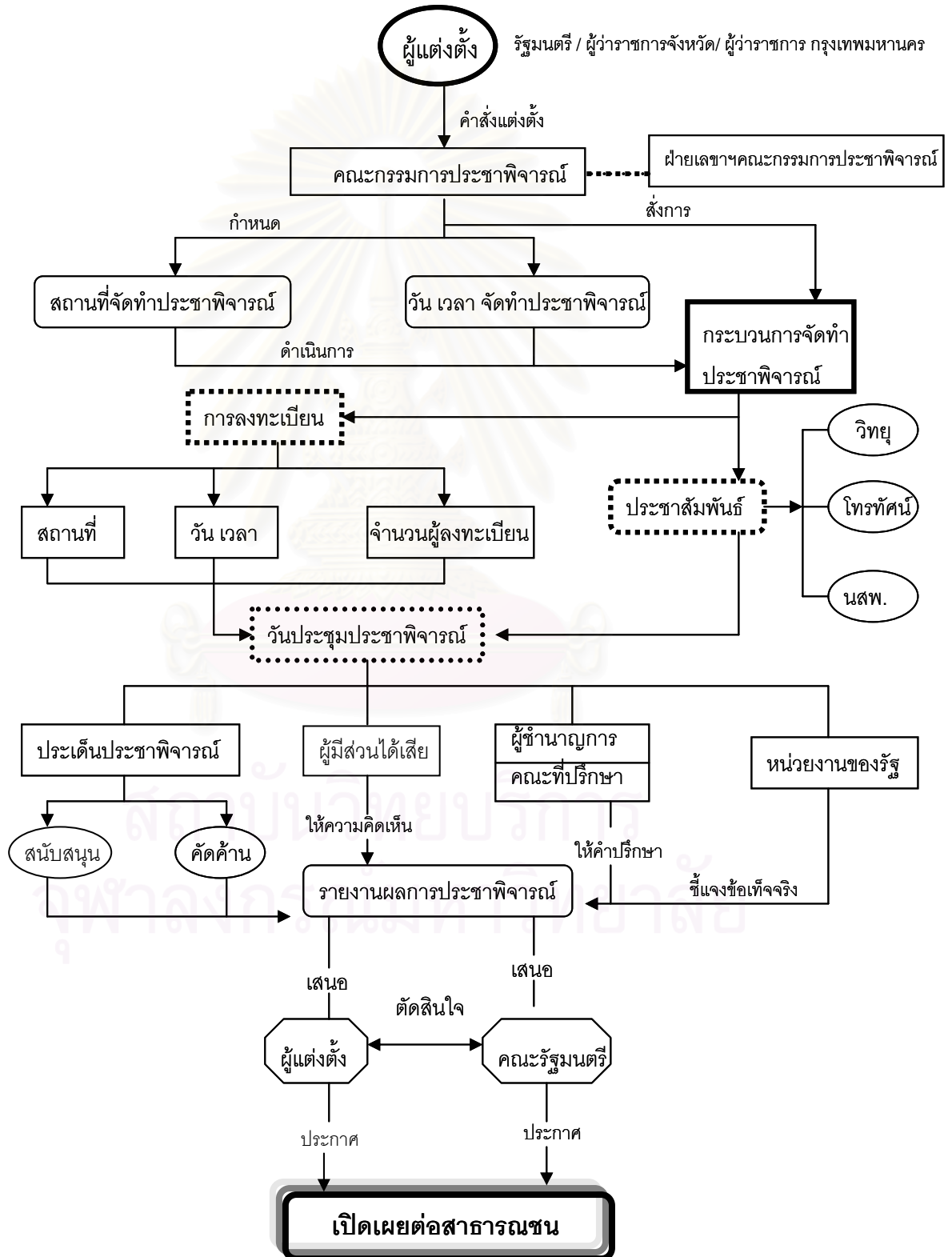
- 1) กำหนดประเด็นที่จะทำประชาพิจารณ์

- 2) กำหนดสถานที่ วัน เวลา ทำประชาพิจารณ์
- 3) ประกาศวัน เวลา และสถานที่ลงทะเบียนและคุณสมบัติของผู้ลงทะเบียน
- 4) กำหนดจำนวนผู้มีส่วนได้เสียและกำหนดจำนวนผู้แทนของผู้มีส่วนได้เสีย
(ถ้าจำเป็น)
- 5) กำหนดจำนวนผู้ชำนาญการ
- 6) หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียแจ้งชื่อผู้ชำนาญการ
- 7) จัดทำเอกสารโครงการประชาพิจารณ์
- 8) แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการ(ถ้าจำเป็น)
- 9) ประชาสัมพันธ์
- 10) ดำเนินการให้มีการลงทะเบียน
- 11) ผู้มีส่วนได้เสียแจ้งชื่อผู้แทนกลุ่ม
- 12) ฝ่ายเลขานุการตรวจสอบผู้ลงทะเบียนและแบ่งกลุ่ม
- 13) กำหนดประเด็นครั้งสุดท้าย
- 14) ประกาศแจ้งประเด็นและการแบ่งกลุ่ม
- 15) วันประชุมประชาพิจารณ์ (กำหนดวันเวลา และสถานที่ ภายหลังจาก
ลงทะเบียน 30 วัน)
- 16) ผู้เกี่ยวข้องส่งความคิดเห็นเพิ่มเติม (หลังวันประชุมประชาพิจารณ์ 15 วัน)
- 17) คณะกรรมการ ประชุมพิจารณาสรุปในประเด็นที่มีการประชาพิจารณ์
- 18) ทำรายงานเสนอผู้แต่งตั้ง (ภายใน 45 วัน หลังวันประชุมประชาพิจารณ์)
- 19) ผู้มีอำนาจ (รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี) ตัดสินใจ

ขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบ อาจอธิบายตามแผนภาพที่ 5 ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 5 ขั้นตอนการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539



8. วันประชาพิจารณ์

8.1 ให้ประธานกรรมการประชาพิจารณ์เป็นประธานที่ประชุมการจัดทำประชาพิจารณ์ มีอำนาจควบคุมการประชุมประชาพิจารณ์ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และมีอำนาจขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดูแลความสงบเรียบร้อยในการประชุม ในกรณีประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการประชาพิจารณ์ที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุม

8.2 วิธีการประชาพิจารณ์ ให้ประธานที่ประชุมประชาพิจารณ์ดำเนินการตามลำดับ ดังนี้

- 1) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้
- 2) ให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง
- 3) ให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้วแถลงตามประเด็นการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้
- 4) ในช่วงการแถลงของฝ่ายต่างๆ ประธานที่ประชุมอาจซักถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้แถลงคนใดก็ได้
- 5) ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานกรรมการประชาพิจารณ์อาจอนุญาตให้มีการถ่ายทอดการประชุม ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้
- 6) ประธานที่ประชุม มีอำนาจกำหนดเวลาการแถลงของฝ่ายต่างๆ การกำหนดให้ฝ่ายต่างๆ แถลงเพิ่มเติม การให้ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามปัญหา รวมทั้งสามารถกำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมตั้งผู้แทนแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้
- 7) เมื่อเสร็จสิ้นการประชุมประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดประชุมลงมติในประเด็นที่มีการประชาพิจารณ์
- 8) ในกรณีผู้ที่เกี่ยวข้อง มีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ สามารถเสนอความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ภายใน 15 วัน หลังสิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์คำนึงถึงข้อได้เสียของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่างๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้

ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการ และสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

9. การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์

ตามประกาศข้อ 4 กำหนดให้จัดทำรายงานภายใน 45 วัน นับแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ขยายระยะเวลาการจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ได้ตามที่เห็นสมควร ในรายงานประชาพิจารณ์ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- 1) รายชื่อกรรมการ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ชำนาญการที่ปรึกษา
- 2) ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับ วัน เวลา สถานที่ และการประชุม
- 3) ความเป็นมาและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ
- 4) ข้อโต้เถียงของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีประชาพิจารณ์
- 5) ข้อสรุปหรือผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ ในด้านความเหมาะสม ผลกระทบทางเลือกอื่น ถ้าหากมี และข้อสังเกตในการดำเนินงานตามโครงการ

10. ผลของการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบ ข้อ 21 กำหนดว่า ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมเป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐให้การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้นในปัญหาที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐ รับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย ส่วนการเปิดเผยผลการตัดสินใจจะดำเนินโครงการหรือไม่ นั้น ตามระเบียบ ข้อ 18 กำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เมื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้นๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติรัฐมนตรี หรือคำสั่งนายกรัฐมนตรี ก็ให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

รายงานผลการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ จะเปิดเผยให้สาธารณชนทราบหรือไม่ขึ้นอยู่กับมติของการตัดสินใจของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ตามประกาศ ข้อ 4 กำหนดให้เก็บรายงานการประชาพิจารณ์ไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์อย่างน้อย 1 ชุด และต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน

11. ค่าใช้จ่ายในการทำประชาพิจารณ์

ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบของทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์

4.1.2 ปัญหาสำคัญ

4.1.2.1 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 มีสถานะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปในทางเดียวกัน แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้นผลที่ตามมาจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมายกับประชาชนที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำประชาพิจารณ์ รวมถึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิกับประชาชนที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในคดีปกครอง เพื่อให้วินิจฉัยถึงความผิดพลาดหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ในฐานะกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

4.1.2.2 ปัญหาในส่วนเนื้อหา

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ มีปัญหาที่น่าพิจารณา ดังนี้

1. ปัญหาขอบเขตของโครงการ และองค์การที่เกี่ยวข้องกับประชาพิจารณ์

1) ประเภทและลักษณะโครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

คำนิยาม “โครงการของรัฐ” ในระเบียบมีปัญหาที่ทำให้ต้องมีการตีความเนื่องจาก “โครงการของรัฐ” นั้นได้กำหนดไว้กว้างมาก อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ ควรที่จะกำหนดประเภทและลักษณะโครงการหรือให้คำนิยามคำว่า “โครงการของรัฐ” ให้ชัดเจนว่า

โครงการใดที่อยู่ในข่ายบังคับให้จัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ โดยเฉพาะตามประกาศ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ ได้ให้หมายความรวมถึง โครงการของภาคเอกชนที่จะต้องได้รับสัมปทาน การ อนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐด้วยนั้น มีความหมายเป็นประการใด เนื่องจากการหมายรวมถึงโครงการของเอกชนด้วย ทำให้โครงการที่อยู่ในขอบเขตการจัดทำประชา พิจารณ์ ขยายเพิ่มขึ้น

2) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้มี อำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ ถือเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงาน ของรัฐ ทำให้อาจให้คุณให้โทษกับกรรมการประชาพิจารณ์ หรืออาจมีผลทำให้กรรมการประชา พิจารณ์ ขาดความเป็นกลางเพราะการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ ดังนั้น ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ จึงควรมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการหรือไม่ ประการใด

3) กรรมการประชาพิจารณ์

กรรมการประชาพิจารณ์ ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการทำ ประชาพิจารณ์แต่ละโครงการ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 12 วรรคสอง ได้กำหนดให้กรรมการประชาพิจารณ์ ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการ และตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 2.1 กำหนดให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเป็นกลาง ซึ่งคุณสมบัติที่กำหนดไว้ทั้งความเป็นกลางและการไม่ มีส่วนได้เสียกับโครงการนั้น ไม่อาจหาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ตาม ระเบียบและประกาศไม่ได้กำหนดวิธีการคัดค้านกรรมการประชาพิจารณ์ไว้อีกด้วย

4) ผู้มีส่วนได้เสีย

คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” ในระเบียบได้กำหนดให้หมายถึง “บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินการตามโครงการของรัฐ” ซึ่ง จากคำนิยามดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาตีความได้หลายประการ โดยเฉพาะคำว่า “ผลกระทบ โดยตรง” มีขอบเขตและวิธีพิจารณาด้วยหลักเกณฑ์อย่างไร ใครเป็นผู้พิจารณาและกำหนดของ เขต นอกจากนี้คำว่ากลุ่มบุคคลมีความหมายและความมุ่งหมายอย่างไร

5) หน่วยธุรการการจัดทำประชาพิจารณ์

ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ไม่ได้กำหนด เกี่ยวกับหน่วยธุรการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไว้ ทั้งๆ ที่เป็นหน่วยสนับสนุนให้การจัดทำประชาพิจารณ์ดำเนินการไปได้

2. การดำเนินการก่อนวันประชาพิจารณ์

1) การริเริ่มจัดทำประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่การริเริ่มเสนอเรื่องให้จัดทำประชาพิจารณ์ อาจเกิดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีส่วนได้เสีย ปัญหาอาจเกิดขึ้นจากกรณีที่รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งไม่ให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากเมื่อผู้มีส่วนได้เสียได้ยื่นคำร้องขอให้จัดทำประชาพิจารณ์ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งถึงที่สุด ซึ่งเห็นได้ว่าไม่มีหลักประกันใดๆ ในการตรวจสอบเหตุผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจ

2) ช่วงเวลาของโครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการต้องดำเนินการ ก่อนการการอนุมัติของผู้มีอำนาจตัดสินใจ แต่เนื่องจากการดำเนินโครงการหนึ่งๆ อาจมีหลายขั้นตอน หรืออาจมีความเกี่ยวข้องกับโครงการอื่นๆ ซึ่งแยกออกจากกันได้โดยลำบาก ดังนั้นช่วงเวลาของโครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ จะอยู่ในขั้นตอนใดของโครงการโดยเฉพาะหากมีหลายๆ โครงการเกี่ยวเนื่องกัน

3) การประกาศหรือแจ้งการจัดทำประชาพิจารณ์

การประกาศการจัดประชาพิจารณ์ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้โอกาสประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้เตรียมการในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินโครงการของรัฐ ดังนั้น ปัญหาการประกาศหรือการแจ้งการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงต้องอยู่ที่การสนองตอบให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีการเตรียมการ เพื่อการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ด้วย

4) ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์

ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ ควรเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใดนั้น อาจมีผลในทางจิตวิทยาต่อประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับความเป็น

กลางของกรรมการประชาพิจารณ์บ้าง ดังนั้น ควรมีการพิจารณาปัญหาค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ว่าควรเป็นของหน่วยงานใดด้วย

3. การดำเนินการประชาพิจารณ์

1) ระยะเวลาการจัดทำประชาพิจารณ์

ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ ควรมีการกำหนดไว้เป็นที่แน่นอนหรือไม่ เนื่องจากปัจจัยที่อาจมีผลกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่องย่อมมีไม่เท่ากัน เช่น ความยากง่ายของแต่ละโครงการ เป็นต้น

2) วิธีการประชาพิจารณ์

วิธีการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 จะใช้การจัดประชุมประชาพิจารณ์ เป็นวิธีหลัก ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะถือเป็นการไม่ยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ และอาจทำให้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์บางกรณีของการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่

4. การดำเนินการภายหลังวันประชาพิจารณ์

1) การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ไม่ได้ความชัดเจนว่ารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ควรมีลักษณะเป็นรายงานที่ให้ความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเป็นเพียงรายงานที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่ได้จากจัดทำประชาพิจารณ์เท่านั้น

2) การเปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาว่าจะเปิดการเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งมีปัญหาว่าข้อกำหนดดังกล่าวมีความเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยรายงานผลประชาพิจารณ์ว่า ควรเปิดเผยพร้อมการรายงานผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือเปิดเผยเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ตัดสินใจแล้วหรือในเวลาใด

3) การให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ และการเปิดเผยผล การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจให้ประชาชนทราบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ได้กำหนดให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วย เหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการตัดสินใจนอกจากนี้ยังไม่มีหลักเกณฑ์การให้เหตุผลว่า ต้องเป็นการวินิจฉัยตามรายงานผลการ ประชาพิจารณ์หรือไม่

4.2 การประชาพิจารณ์ ตามกฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยที่ได้นำเอาประชาพิจารณ์ไปใช้ในฐานกระบวนการของ กฎหมาย นับได้ว่ามีจำนวนไม่มากนัก และกระบวนการประชาพิจารณ์ดังกล่าวก็มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน หรือมีรูปแบบรายละเอียดที่ขาดหลักการสำคัญของประชาพิจารณ์ไปหลายประการ อย่างไรก็ตาม การศึกษาถึงความมีอยู่และสถานะของกฎหมายเหล่านี้มีความจำเป็นในการหาความเชื่อมโยงเพื่อ เป็นแนวทางการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์วิเคราะห์ทางเลือกประชาพิจารณ์ที่เหมาะสม สำหรับประเทศไทยต่อไป

4.2.1 พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 ได้เปิดโอกาสให้บุคคลซึ่ง มีส่วนได้เสียในการกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม⁵

⁵พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 17 กำหนดว่า “เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่ประชาชนหรือแก่ กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ จะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้อง เป็นไปตามมาตรฐานก็ได้

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และระบุนับวันเริ่มใช้บังคับไม่น้อย กว่า 60 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ได้เข้าฟังคำแถลงคัดค้านของผู้คัดค้านกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมดังกล่าว และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียมีสิทธิเสนอความเห็นได้ด้วย⁶ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การโฆษณาให้ผู้ประสงค้จะคัดค้านทราบ

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ระบุว่าประสงค้จะให้มีการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐาน และดูรายละเอียดได้ ณ ที่ใด พร้อมทั้งกำหนดเวลาให้ผู้ประสงค้จะคัดค้าน ยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ⁷

⁶พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 18 กำหนดว่า

“ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 17 ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สำนักงาน ประกาศโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา และหนังสือพิมพ์รายวันภาษาไทยอย่างน้อยหนึ่งฉบับ มีกำหนดไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ระบุว่าประสงค้จะให้มีการกำหนดผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐาน และดูรายละเอียดได้ ณ ที่ใด พร้อมทั้งกำหนดเวลา ให้ผู้ประสงค้จะคัดค้านยื่นคำคัดค้านต่อสำนักงานภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ

(2) ถ้าไม่ได้รับคำคัดค้านให้สำนักงานรายงานให้คณะกรรมการทราบ ในกรณีเช่นนี้ให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้

(3) ในกรณีที่ได้รับคำคัดค้านให้สำนักงานเสนอคำคัดค้านนั้นไปยังคณะกรรมการ

(4) ให้สำนักงานปิดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ฟังคำแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงาน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ

(5) ในการฟังคำแถลงคัดค้าน ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียเข้าฟัง และเสนอความเห็นได้ด้วย

(6) เมื่อถึงเวลาตามที่กำหนด ถ้าผู้คัดค้านไม่มา ให้คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาไปตามที่เห็นสมควร

(7) เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้สำนักงานปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงาน และส่งสำเนาคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ”

⁷พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 18 (1)

2. กรณีมีผู้คัดค้าน

2.1 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องเสนอคำคัดค้านของผู้คัดค้านไปยังคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม⁸

2.2 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต้องปิดประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ฟังคำแถลงคัดค้านไว้ ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้คัดค้านทราบ⁹

3. บุคคลผู้มีสิทธิแถลงคัดค้าน และเสนอความเห็น¹⁰

3.1 ผู้คัดค้าน มีสิทธิแถลงคำคัดค้าน

3.2 บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสีย มีสิทธิเข้าฟังและเสนอความเห็น

4. การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

บุคคลซึ่งมีส่วนได้เสีย สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้โดยต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัยไว้ ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม¹¹ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้เป็นที่สุด¹²

4.2.2 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517

1. การแจ้งให้เจ้าของที่ดินทราบ

กรณีเขตที่ดินในท้องที่ใด ไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน แต่ถ้าหากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่า จะให้

⁸พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 18 (3)

⁹พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 18 (4)

¹⁰พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 18 (5)

¹¹พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 19 วรรคแรก

¹²พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511 มาตรา 19 วรรคสอง

ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน¹³

2. ผลของการยินยอมของเจ้าของที่ดิน

หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดท้องที่ดังกล่าวเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป¹⁴

4.2.3 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตย¹⁵ โดยเฉพาะการบัญญัติกลไกของกฎหมายปกครองไว้หลายประการ เช่น สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองท้องถิ่นหรือคณะกรรมการอุทธรณ์¹⁶ หรือการกำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง เช่น สิทธิของประชาชนในการแสดงข้อคิดเห็น

¹³พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 27 กำหนดว่า “ในกรณีที่ยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 24 ใช้บังคับในจังหวัดใด เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย ดำเนินการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นว่า จะให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินหรือไม่ และให้จัดทำบันทึกการยินยอมหรือไม่ยินยอมของเจ้าของที่ดินทุกรายไว้เป็นหลักฐาน”

¹⁴พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 มาตรา 28 กำหนดว่า “ในกรณีที่ได้สอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินตามมาตรา 14 (1) หรือมาตรา 27 ถ้าท้องที่นั้นเจ้าของที่ดินยินยอมมีจำนวนเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด ก็ให้ดำเนินการออกประกาศตามมาตรา 25 ต่อไป”

¹⁵ภาณุพันธ์ ชัยรัตน์, “ร่างแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติว่าด้วยการคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่เกี่ยวกับการผังเมือง”, **วารสารข่าวสารกรมการผังเมือง** 70(2541): 6-7.

¹⁶พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 70 วรรคสาม

เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวม¹⁷ หรือผังเมืองเฉพาะ¹⁸ หรือการปิดประกาศเชิญชวนให้ผู้มีส่วนได้เสียไปตรวจดูผังเมืองรวม¹⁹ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสร้องขอให้แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดที่จะออกเป็นกฎกระทรวง หรือ การให้คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวม ที่กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำขึ้น²⁰ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ได้บัญญัติไว้ 2 กรณี คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 19 วรรคสอง และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามมาตรา 31 ซึ่งทั้งสองมาตราบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมใด ให้สำนักงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง²¹

¹⁷พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 19 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535

¹⁸พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 33

¹⁹พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2525

²⁰พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2535

²¹กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 3 เล่ม 114 ตอนที่ 22 ก วันที่ 20 มิถุนายน 2540

มาตรา 33 บัญญัติว่า "ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะใด ให้สำนักผังเมืองหรือพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ แล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้ง เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง²²

กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

กฎกระทรวง ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวม มาใช้บังคับกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะโดยอนุโลม ดังนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือเฉพาะ จึงมีลักษณะเหมือนกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การโฆษณาให้ประชาชนทราบก่อนการรับฟังข้อคิดเห็น เมื่อจะมีการวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ได้ให้กรรมการผังเมือง²³ หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการดังต่อไปนี้

1.1 โฆษณาโดยทางวิทยุกระจายเสียงที่สามารถรับฟังในท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมือง และโดยทางหนังสือพิมพ์ภาษาไทยรายวันที่มีจำหน่ายในท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมือง เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 7 วัน ทั้งนี้การโฆษณาดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีข้อความเกี่ยวกับชื่อท้องที่ที่มีการวางและจัดทำผังเมือง วัน เวลา และสถานที่ที่จะเปิดประกาศแสดงรายการเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และการเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่มาประชุมแสดงข้อคิดเห็น²⁴

²²กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน้า 321 เล่ม 93 ตอนที่ 104 วันที่ 24 สิงหาคม 2519

²³เดิมเป็น สำนักผังเมือง ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็น กรรมการผังเมือง ตามพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของสำนักผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกรรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2537

²⁴กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 2

1.2 ปิดประกาศแสดงรายการประกาศแสดงรายการ เกี่ยวกับการวางและจัดผังเมือง และการเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่มาประชุมแสดงข้อคิดเห็น ดังนี้

1.2.1 รายการที่ต้องแสดงในประกาศ ประกอบด้วย²⁵

1.2.1.1 วัตถุประสงค์ในการวางและจัดผังเมือง

1.2.1.2 แผนที่แสดงเขตท้องที่ที่จะวางและจัดผังเมือง

1.2.1.3 แผนผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามที่ได้จำแนก

ประเภทแผนผังโครงการคมนาคมและขนส่ง และแผนผังอื่นตามที่เห็นสมควร พร้อมทั้งข้อกำหนดประกอบแผนผัง

1.2.1.4 รายการประกอบแผนผัง นโยบาย มาตรการ และวิธีการดำเนินการเพื่อปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ในการวางและจัดทำผังเมือง

1.2.1.5 ข้อความเกี่ยวกับวัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งข้อความเชิญชวนให้ประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองมาแสดงความคิดเห็น ในการประชุมที่จะจัดให้มีด้วย

1.2.1.6 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน

1.2.2 วิธีการปิดประกาศ ประกาศนี้ให้ปิดไว้ในที่เปิดเผยในที่เปิดเผยเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจดูได้ ณ กรมการผังเมือง ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานคร สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงานผังเมืองจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และสาธารณสถานอื่นๆ ในท้องที่ที่จะวางผังเมือง สำหรับจังหวัดอื่น²⁶

2. การจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชน

2.1 วัน เวลา และสถานที่จัดประชุม²⁷

²⁵ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 3

²⁶ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 4

²⁷ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 5

2.1.1 ในการประชุมครั้งแรก ให้กรรมการผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่ได้ระบุประกาศไว้ในประกาศตาม ข้อ 1.2.1 ซึ่งต้องกำหนดภายใน 30 วันนับแต่วันปิดประกาศ

2.1.2 การประชุมครั้งต่อไป ให้ประธานในที่ประชุมแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ว่าจะมีหรือไม่ ถ้าหากมีการประชุมครั้งต่อไป ให้กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการปิดประกาศแสดงรายการตามข้อ 1.2.1 ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังการประชุมครั้งก่อน ทั้งนี้ให้วิธีการปิดประกาศตามข้อ 1.2.2 และการจัดประชุมตามข้อ 2.2.1 มาใช้บังคับกับการประชุม ครั้งต่อไปด้วย

2.2 บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็น

2.2.1 เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคาร ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวาง และจัดทำผังเมือง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรืออาคารดังกล่าว

2.2.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นอื่นแห่งท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง²⁸

2.2.3 ผู้แทนสมาคม องค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือบุคคล หรือคณะบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหนังสือ เชิญให้เข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็นในที่ประชุม²⁹

2.2.4 คณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง³⁰

2.3 วิธีการแสดงข้อคิดเห็น

2.3.1 การแสดงข้อคิดเห็นด้วยวาจา ให้กระทำได้ในวันประชุมเพื่อรับฟัง ข้อคิดเห็นเท่านั้น

2.3.2 การแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ

2.3.2.1 ให้กระทำได้ทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และ ภายหลังการประชุม โดยหากกระทำภายหลังการประชุม จะต้องกระทำก่อนที่ กรรมการผังเมืองหรือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เสนอผังเมืองที่จะวางและจัดทำนั้นต่อคณะกรรมการผังเมือง³¹

²⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 7

²⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 6

³⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 9

2.3.2.2 ในกรณีบุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและแสดงข้อคิดเห็น ตามข้อ 2.2.1 ประสงค์จะแสดงข้อคิดเห็นเป็นหนังสือ ต้องมีรายการในหนังสืออย่างน้อยดังนี้

ก. ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และลายมือชื่อของผู้แสดงข้อคิดเห็น และในกรณีที่เป็นการแสดงข้อคิดเห็นแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้แสดงข้อคิดเห็นแทนด้วย

ข. ระบุหลักฐานแสดงฐานะการเป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดิน หรืออาคารซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมือง

ค. ระบุเรื่องอันเป็นผลกระทบต่อสิทธิของตนเองหรือประโยชน์ของส่วนรวมที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดจากผังเมืองที่จะวางและจัดทำนั้นพร้อมทั้งเหตุผล³²

3. ผลของข้อคิดเห็นของประชาชน ให้กรรมการผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของบุคคลตามข้อ 2.2 ไปประกอบการพิจารณาวางและจัดทำผังเมืองที่ได้วางและจัดทำไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา³³

ปัญหาการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน

1. ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความตระหนักถึงผลกระทบระยะยาวของการประกาศใช้ผังเมืองว่าจะมีผลกระทบต่อเมือง การเปลี่ยนแปลงของชุมชนและสภาพแวดล้อม ทำให้ไม่มีความสนใจที่จะเข้าร่วมแสดงข้อคิดเห็น จากการจัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของกรรมการผังเมือง พบว่ากลุ่มที่สนใจเข้าร่วม ส่วนใหญ่จะเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับผังเมืองที่จะประกาศใช้โดยตรงในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในเชิงธุรกิจ ซึ่งได้แก่นักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง บุคคลเหล่านี้มักจะมีภูมิหลังเกี่ยวข้องกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ หรือธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากผังเมือง เช่น เจ้าของโรงงานที่จะต้องทราบการแบ่งเขตเมือง เขตพื้นที่สีเขียว เขตอุตสาหกรรม เพื่อที่จะเลือกพื้นที่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรม

³¹ ฎีกากระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 10

³² ฎีกากระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 11

³³ ฎีกากระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ.2540) ข้อ 12

2. การพิจารณาเรื่องผังเมืองจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มต่างๆ เช่น นักการเมืองท้องถิ่น นักค้าที่ดิน บางครั้งกลายเป็นเวทีหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น มากกว่าจะพูดถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังของผังเมืองต่อประชาชนในชุมชน

3. ประชาชนยังขาดข้อมูลด้านการศึกษาผลกระทบของผังเมืองที่จัดขึ้น เพื่อใช้ในการพิจารณาถึงผลกระทบของผังเมือง ทำให้การตอบสนองของประชาชนต่อโอกาสในการมีส่วนร่วมยังคงค่อนข้างต่ำ เพราะการจัดทำผังเมืองยังขาดการศึกษาที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนของผลกระทบจากการใช้ผังเมืองที่มีต่อสิ่งแวดล้อม ทิศทางการเติบโตของเมือง ทำให้ที่ผ่านมาการประชุมรับฟังข้อคิดเห็น จะมีประชาชนให้ความสนใจต่ำมากโดยเฉพาะในจังหวัดที่มีกิจกรรมทางด้านธุรกิจน้อย

4. การใช้สื่อและรูปแบบวิธีการชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงข้อคิดเห็น ไม่จูงใจประชาชนทั่วไป เช่น การติดประกาศไว้ที่ศาลากลางจังหวัด และการใช้ประชาสัมพันธ์จังหวัด ทั้งนี้ การที่กรมการผังเมืองไม่สามารถใช้สื่อที่หลากหลายนั้นเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ³⁴

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการแสดงข้อคิดเห็น เป็นเพียงการมีส่วนร่วมลักษณะพิธีการทางราชการหรือทำตามขั้นตอนของกฎหมาย มากกว่าความต้องการข้อคิดเห็นของประชาชนหรือยอมรับในสิทธิกลุ่มหรือสิทธิชุมชน อีกทั้งกระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกระบวนการวางผังเมืองยังอยู่ที่คณะกรรมการในส่วนกลาง เช่นเดียวกันแม้กระบวนการ “รับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518” จะเป็นการเปิดโอกาสรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน อันเนื่องจากการจัดวางผังเมือง กระทั่งสิทธิการใช้ที่ดินของประชาชน อันนับเป็นสิทธิพื้นฐานตามกฎหมาย แต่เมื่อนำมาตรการ “ประชาพิจารณ์” เข้าทาบวัดแล้วจะเห็นข้อบกพร่องหลายประการ เช่น หลักความเป็นกลาง (impartiality) ซึ่งมีขึ้นเพื่อให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีความเป็นกลาง เป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพราะอาจทำให้มีอคติ ไม่มีอิสระในการให้ความคิดเห็น อีกทั้งทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกระบวนการ ดังนั้น เมื่อคณะผู้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน ราชการของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดวางผังเมือง จึงไม่มีหลักประกันใดยืนยันว่า ผู้ทำหน้าที่นี้จะปราศจากอคติ

³⁴ รายงานฉบับสมบูรณ์ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, หน้า 10-13.

4.2.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 59 รับรองสิทธิประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่รัฐจะอนุมัติ อนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของตนหรือชุมชนท้องถิ่น มาตรา 59 ได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาชนให้เข้าไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งโดยนัยนี้ ถือเป็นกระบวนการรับรองสิทธิและเสรีภาพในลักษณะสิทธิสัมพันธ์หรือที่มีเงื่อนไข หรืออีกนัยหนึ่งมิใช่สิทธิเด็ดขาด อันทำให้เกิดผลตามมาที่สำคัญคือ ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตรานั้นสิทธิประชาชนก็ยังคงเป็นเพียงหลักการที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในความเป็นจริงแต่ประการใด³⁶ สำหรับกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการตรวจร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, (กรุงเทพมหานคร: เม็ดสีการพิมพ์, 2542), หน้า 117-122.

³⁶มานิตย์ จุ่มปา, รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2541), หน้า 100-103.

4.2.5 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542³⁷

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้ว ที่บัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 19 (9) ที่กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการที่จะมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท อย่างน้อยในกรณีที่จะมีการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

³⁷พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า

“คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นโดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัทนั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

(2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

(3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆ ที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

(4) กำหนดชื่อของบริษัท

(5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัท และผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

(6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

(7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

(8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุดเลิกรัฐวิสาหกิจ ในกรณีมีการโอนกิจการของรัฐวิสาหกิจไปทั้งหมด

(9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) และ (8)

(10) พิจารณาเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย

หรือกรณีการกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดหรือกรณีจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจำกัดหรืองดสิทธิพิเศษของบุคคล ทรัพย์สินหรือสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายที่ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์หรือให้บริษัทที่เปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจ คงมีอำนาจ สิทธิหรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่ได้มีการจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

สรุป การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทย มีเพียงกฎหมายบางฉบับเท่านั้น และมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อย่างกว้างๆ โดยประชาพิจารณ์ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 นับได้ว่าบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการของประชาพิจารณ์ไว้มากที่สุด แต่เนื่องจากการจัดทำผังเมืองเป็นเรื่องที่ยังไม่เป็นผลกระทบต่อประชาชนโดยทันที ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์มากนัก ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้จัดทำประชาพิจารณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคทั้งจากระเบียบและภาคปฏิบัติหลายประการ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

กรณีศึกษาการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

หน่วยงานของรัฐได้นำประชาพิจารณ์มาใช้ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแพร่หลายในช่วงหลายปีที่ผ่านมา โดยขณะนั้นมีการเรียกประชาพิจารณ์ว่า “การไต่สวนสาธารณะ” ซึ่งเป็นเพียงแนวคิดของประเทศทางตะวันตกที่นำเข้ามาใช้ในประเทศไทย เพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งในกรณีโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 เป็นกรณีแรก¹ โดยที่ในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบหรือรูปแบบที่เป็นมาตรฐานมาก่อน² ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้กำหนด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ดี การจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว ได้ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ สมควรที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นบทเรียน ตลอดจนค้นหาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การพิจารณาทางเลือกในการทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย ต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกกรณีศึกษานั้น ได้พิจารณาโครงการที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น โครงการที่จัดทำประชาพิจารณ์ในขณะที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์กับโครงการที่จัดทำประชาพิจารณ์ในขณะที่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เป็นแนวทางปฏิบัติ หรือแตกต่างกันในแง่โครงการที่มีเนื้อหาที่แตกต่างกันกล่าวคือ เป็นการประชาพิจารณ์โครงการพัฒนากับ

¹หากไม่พิจารณาการประชาพิจารณ์ที่เป็นการเสนอความคิดเห็นของบุคคล ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2521 มาตรา 17 การสอบถามความสมัครใจของเจ้าของที่ดินในการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และการรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง มาตรา 19 และมาตรา 33.

²สุภรานต์ โรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์: บนเวทีหรือห้องถนน,” **โลกสีเขียว**, หน้า 21.

การประชาพิจารณ์ร่างกฎหมาย หรือแตกต่างกันในจุดเด่นของแต่ละเรื่อง เช่น บางกรณีศึกษาจะมีข้อเด่นในแง่การเข้าร่วมประชาพิจารณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบความแตกต่าง และให้เกิดความหลากหลายส่วนการเรียงลำดับกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ จะใช้เวลาที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไปตามลำดับ ทั้งนี้โครงการที่นำมาเป็นกรณีศึกษาจำนวน 5 โครงการ ประกอบด้วย

1. โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2
2. ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.
3. โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด
4. โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย
5. โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ

5.1 กรณีศึกษาที่ 1: โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2

ความเป็นมาของโครงการ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2529 ชุมชนบ้านครัว ซึ่งตั้งชุมชนอยู่ในเขตปทุมวัน และ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร ได้รับความเดือดร้อน เนื่องจาก การทางพิเศษแห่งประเทศไทย(กทพ.) ได้กำหนดที่จะเวนคืนที่ดินชุมชนบ้านครัวจำนวนประมาณ 400 ครอบครั้ว เพื่อดำเนินการโครงการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 (อุรุพงษ์-ราชดำริ) ระยะทาง 2.8 กิโลเมตร ทั้งนี้ ชุมชนบ้านครัวไม่ยินยอมย้ายออกจากพื้นที่เวนคืน โดยรวมตัวกันประท้วงคัดค้านหลายครั้ง เพื่อขอให้ยกเลิกโครงการ เนื่องจากมีความเคลือบแคลงในความสมประโยชน์และความสุจริตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในการริเริ่มโครงการ การประท้วงได้ดำเนินการมาโดยต่อเนื่อง จนเมื่อปี พ.ศ. 2536 มีผู้เสนอให้นำมาตรการ “ไต่สวนสาธารณะ”³ เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว

³ต่อมาภายหลังเรียกกันว่า “ประชาพิจารณ์”

การไต่สวนสาธารณะรอบที่ 1

เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ⁴

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2535 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้มีการตรวจสอบความคิดเห็นทุกฝ่าย ประกอบกับเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2536 ชุมชนบ้านครัว เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ เพื่อพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการก่อสร้างโครงการ

การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ⁵

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 243/2536 ลงวันที่ 28 เมษายน 2536 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี เป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการกองการช่าง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ⁶

1. พิจารณาสรุปความเห็น เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่าถนนรวมและกระจายการจราจร จะเป็นประโยชน์ต่อระบบทางด่วนหรือไม่ และควรที่จะดำเนินการก่อสร้างต่อไปหรือไม่
2. มีอำนาจเชิญบุคคลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งเอกสารมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ
3. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

⁴ กองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3 ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, การไต่สวนสาธารณะของถนนรวมและกระจายการจราจร ระบบทางด่วนขั้นที่ 2, หน้า 5-6. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

ระยะเวลาดำเนินการ⁷

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย กำหนดระยะเวลาให้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ ได้ใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2536 – วันที่ 6 กันยายน 2536 รวมเป็นระยะเวลาไต่สวนสาธารณะ จำนวน 131 วัน

ประเด็นการไต่สวนสาธารณะ⁸

1. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ
2. หลักฐานเหตุผลทางวิชาการที่อ้างอิงได้ว่าจะได้ประโยชน์เช่นนั้น รวมทั้งการออกแบบทางวิศวกรรมทั้งหมด
3. ผลกระทบต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากทางด่วนส่วนแยกนี้ ซึ่งอาจมีทั้งผลกระทบในทางกรจราจร ผังเมือง และความเสียหายชนิดต่างๆ ที่จะเกิดกับเอกชนทั้งหลาย
4. ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงหรือเยียวยาผลกระทบต่างๆ มีการดำเนินการไปแล้วเพียงใด
5. ผลกระทบอันไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาได้นั้น ได้ชดใช้ให้หรือไม่ในหลักเกณฑ์เช่นใด
6. เมื่อประเมินผลประโยชน์และผลกระทบทั้งหมดแล้ว ได้ให้น้ำหนักซึ่งตรงเป็นการตัดสินใจในที่สุดอย่างไร
7. หากไม่สร้างทางด่วนส่วนแยกนี้ โครงการโดยรวมจะมีผลกระทบอย่างไร มีหนทางเลือกทางอื่นหรือไม่

รายงานผลของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ

คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ ได้รายงานผลเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย(พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2536 และอีก 30 วันต่อมาได้มีการเปิดเผยผลต่อสาธารณะ โดยคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะได้มีข้อเสนอดังนี้

⁷เรื่องเดียวกัน.

⁸แก้วสรร อติโพธิ, ประชาพิจารณ์ : มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, หน้า 74.

1. ให้ยกเลิกโครงการ เนื่องจากโครงการไม่เป็นประโยชน์ทั้งทางด้านการจราจรและทางเศรษฐกิจ และรัฐบาลควรเร่งดำเนินการขอแก้ไขสัญญา กับ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด
2. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการรัฐบาลควรมีมาตรการที่จะฟื้นฟูบริเวณชุมชนบ้านครัว และเปลี่ยนการใช้ที่ดินเพื่อให้ชุมชนบ้านครัวยังอยู่ต่อไปได้ในพื้นที่ใกล้เคียงได้

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ^๑

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้เสนอรายงานผลของคณะกรรมการได้สวนสาธารณะ พร้อมแนบความเห็นและข้อเสนอของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยว่า โครงการจะก่อให้เกิดผลดีด้านการจราจรและเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรง นอกจากนี้การขอแก้ไขสัญญา กับ บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด เรียกร้องค่าชดเชยเป็นจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ดำเนินการดังนี้

1. เร่งดำเนินการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุกถึงกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องโดยเน้นปัญหาการจราจร ความช่วยเหลือเพื่อสร้างแนวร่วมอย่างต่อเนื่องและเพื่อชุมชนบ้านครัวยินยอมรับข้อเสนอของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยต่อไป
2. ทำความเข้าใจกับคณะกรรมการได้สวนสาธารณะ เพื่อหาช่องทางในการเจรจากับชุมชนบ้านครัวให้เกิดความเข้าใจ ไม่ให้เกิดเป็นข้อขัดแย้ง ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ระบุไว้ในสัญญาอย่างชัดเจนแล้ว

การได้สวนสาธารณะรอบที่ 2

เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอให้ตั้งคณะกรรมการได้สวนสาธารณะ

หลังจากการได้สวนสาธารณะรอบแรก ไม่สามารถได้ข้อยุติในการดำเนินการโครงการอย่างชัดเจน เนื่องจากทางพิเศษแห่งประเทศไทย แจ้งว่าคณะกรรมการได้สวนสาธารณะได้ใช้ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ.2529 เป็นฐานในการวิเคราะห์ แต่ขณะนี้ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการเสนอให้มีการได้สวนสาธารณะรอบที่ 2

^๑ กองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3 ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, การได้สวนสาธารณะถนนรวมและกระจายการจราจร ระบบทางด่วน ชั้นที่ 2, หน้า 39-41, 45.

การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ¹⁰

เนื่องจากคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะรอบแรกได้สิ้นสถานภาพไปแล้ว ประกอบกับ กรรมการบางท่านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) จึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 เมษายน 2537 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 ขึ้นใหม่ จำนวน 7 คน ประกอบด้วย ดร.อัมมาร สยามวาลา เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการกองโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ

ระยะเวลาดำเนินการ¹¹

การไต่สวนสาธารณะรอบที่ 2 เริ่มตั้งแต่วันที่ 23 เมษายน 2537 เสร็จสิ้นในวันที่ 10 ตุลาคม 2537 รวมเป็นระยะเวลาไต่สวนสาธารณะ จำนวน 171 วัน

รายงานผลของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะ¹²

คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะรอบที่ 2 รายงานผลการไต่สวนสาธารณะ เสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ) เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2537 โดยสรุป ความเห็นว่า ประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการค่อนข้างน้อยและแทบไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน ทั้งนี้ ได้มีการเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะรอบที่ 2 เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537

¹⁰“มท.ตั้ง ก.ก.พิจารณาปัญหาบ้านครัว ประกอบข้อมูลรัฐบาลตัดสินใจ,” เดลินิวส์ (2 มิถุนายน 2537).

¹¹กองจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดิน 3 ฝ่ายกรรมสิทธิ์ที่ดิน การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, การไต่สวนสาธารณะของถนนรวมและกระจายการจราจร ระบบทางด่วนขั้นที่ 2, หน้า 51-52.

¹²หนังสือ กองโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0207/3915 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2537.

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใหม่ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้ กระทรวงมหาดไทย พิจารณาหาความชัดเจนอีกครั้ง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ได้ศึกษาข้อมูลและได้เสนอ ทางเลือกให้พิจารณา 4 ทางเลือกคือ¹³ ก่อสร้างตามเส้นทางเดิมขนาด 4 ช่องจราจร หรือยกเลิก การก่อสร้างทั้งหมด หรือก่อสร้างตามแนวเส้นทางเดิมแต่ลดขนาดลงเหลือ 2 ช่องจราจรและให้มี เฉพาะทางขึ้นหรือเบี่ยงเส้นทางช่วงแรก 700 เมตรไปคร่อมคลองมหานาค ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) ได้เสนอทางเลือกแนวทางที่ 4 ต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ด้วยเหตุผลว่า การเบี่ยงเส้นทางช่วงต้นไปคร่อมคลอง มหานาค เป็นทางเลือกที่จะสามารถบรรเทาปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ได้ และยังจะเป็นการ ปฏิบัติตามพันธะผูกพันที่รัฐมีต่อเอกชนผู้ร่วมลงทุน ซึ่งทางเลือกที่จะก่อสร้างคร่อมคลองมหานาค นี้จะลดผลกระทบต่อชุมชนผู้ถูกเวนคืนได้มากที่สุด โดยจะลดลงจากเดิม 400 หลังคาเรือน เหลือ เพียงประมาณ 230 หลังคาเรือน และที่ย่นระยะก่อสร้างจาก 2.8 กิโลเมตร ให้เหลือเพียง 2 กิโลเมตร คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ประสานงานกับ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและ รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมพิจารณา ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง ต่อมาเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2539 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้พิจารณาประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่มี เส้นทางผ่านชุมชนบ้านครัว ในประเด็นสิ่งแวดล้อม 3 เรื่องคือ มลพิษทางอากาศ มลพิษทางเสียง และการโยกย้ายชุมชน และในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 คณะรัฐมนตรีของนายบรรหาร ศิลป อานา ได้รับทราบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาตินำเสนอ โดยให้การทางพิเศษ แห่งประเทศไทย ก่อสร้างโครงการคร่อมคลองมหานาคได้ แต่ต้องพิจารณามาตรการลดผลกระทบ สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน และมีมาตรการที่จะลดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ในชุมชน ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน แต่ชุมชนบ้านครัวมีมติยืนยันคัดค้านและ ไม่ยอมรับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 พฤศจิกายน 2539¹⁴ ในการนี้ คณะกรรมการการทางพิเศษ

¹³“มท.ตั้ง ก.ก.พิจารณาปัญหาบ้านครัว ประกอบข้อมูลรัฐบาลตัดสินใจ,” **เดลินิวส์**

¹⁴“รวมพลอสาบ้านครัววิเช็กบิลผู้ว่าฯ การทางฯ,” **สยามโพสต์** (7 ธันวาคม 2539):

แห่งประเทศไทยเสนอให้ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (สจร.) จัดทำประชาพิจารณ์ เป็นครั้งที่ 3 ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเสนอว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรจะเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยและนำเข้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ ส่วนทางชุมชนบ้านครัวยืนยันคัดค้านการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งที่ 3¹⁵

ปัจจุบันความคืบหน้าของโครงการยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ เนื่องจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่บริเวณชุมชนบ้านครัวให้กับ บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ได้ด้วยสาเหตุที่ชุมชนบ้านครัวไม่ยินยอมออกจากพื้นที่ที่ถูกเวนคืน รวมทั้งการดำเนินการต่อไปนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่าจะต้องมีการประมวลในเรื่องประโยชน์ของโครงการในปัจจุบันด้วย เนื่องจากเวลาเปลี่ยนไป ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาจราจรอาจจะเปลี่ยนไป รวมถึงต้องเจรจากับบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด(มหาชน) เกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น การที่จะยกเลิกโครงการหรือไม่นั้น ควรให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะเป็นเรื่องนโยบาย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในกรณีศึกษาที่ 1

1. เงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรม

สังคมไทยโดยทั่วไปในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่ยังมีวัฒนธรรมของการเชื่อฟังรัฐและผู้ปกครอง มากกว่าการตระหนักถึงสิทธิในการโต้แย้งหรือตรวจสอบรัฐและยังขาดการรวมกลุ่มที่จะผลักดันต่อผู้เชิงนโยบายการที่ชุมชนบ้านครัวเป็นฝ่ายริเริ่มให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นเป็นครั้งแรกนับได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย อย่างไรก็ตามอาจด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ในเวลาต่อมามีการให้ความสำคัญกับการไต่สวนสาธารณะมากและอาจมากกว่าการนำแนวคิดการมีส่วนร่วมมาใช้ในรูปแบบอื่นๆ บ้าง

2. เงื่อนไขความพร้อมของทางราชการ

ระบบราชการยังไม่มี ความชัดเจนในด้านนโยบาย ที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบความสมเหตุสมผลของโครงการต่างๆ ได้

¹⁵“สจร. ตึง จัดประชาพิจารณ์ทางด่วน กทพ. ไม่มีอำนาจแถมข้ามขั้นตอน,” **ไทยรัฐ** (12 มกราคม 2544): 12.

3. เงื่อนไขทางกฎหมาย

การไต่สวนสาธารณะ ควรจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่ได้พัฒนาจนทำให้ผู้เสียหายมีช่องทางในการพิทักษ์สิทธิของตนเองได้

สรุป การไต่สวนสาธารณะโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2 กล่าวกันว่าเป็นการไต่สวนสาธารณะที่มีการเปิดเผยข้อมูลเต็มรูปแบบ คณะกรรมการไต่สวนสาธารณะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีความเป็นกลาง บรรยากาศของการไต่สวนสาธารณะเป็นไปด้วยดี โดยชุมชนบ้านครัวซึ่งเป็นฝ่ายคัดค้านโครงการ และการทางพิเศษแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนโครงการ ได้มีการนำเสนอข้อมูลและพิจารณาประเด็นที่เป็นข้อสงสัย ดังนั้น การไต่สวนสาธารณะชุมชนบ้านครัว จึงเป็นจุดเริ่มของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม และนำไปสู่การมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 แต่อย่างไรก็ตาม การไต่สวนสาธารณะครั้งนี้ ได้เกิดขึ้นภายหลังที่ฝ่ายรัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว บทบาทของการใช้การไต่สวนสาธารณะ จึงเป็นการหาเหตุผลในการสนับสนุนโครงการและเพื่อที่จะลดความขัดแย้งของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ต่อกันเป็นสำคัญ แต่ผลลัพธ์สุดท้ายฝ่ายรัฐไม่ได้นำผลการไต่สวนสาธารณะทั้ง 2 ครั้ง ไปเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจ จึงเท่ากับรัฐได้ทำลายหนทางหนึ่งที่จะระงับความรุนแรงในสังคมไทย ผลลัพธ์สุดท้ายของกรณีนี้ ได้ผลในเชิงบรรเทาความรุนแรงและผัดผ่อนการแก้ปัญหาความขัดแย้งเท่านั้น แต่ไม่ได้ช่วยยุติปัญหา แต่กลับทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจรัฐมากยิ่งขึ้นและมีผลต่อความร่วมมือในการไต่สวนสาธารณะครั้งอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้การที่ผลสรุปของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะไม่ได้รับการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยทันที แต่กลับปกปิดไว้เป็นเวลา 30 วัน อาจทำให้เกิดข้อครหาในการเปลี่ยนแปลงผลสรุปของคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะได้

5.2 กรณีศึกษาที่ 2 : ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.¹⁶

ความเป็นมาของโครงการ

ในปี พ.ศ.2534 กรมป่าไม้ ได้พิจารณาขยายร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการจัดการป่าอย่างเหมาะสม ซึ่งการยกร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความสนใจจากหลายฝ่ายและมีความเห็นแตกต่างกันไปในหลายประเด็น คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2538 จึงมีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ชดถอยการนำเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีไว้ก่อน พร้อมกับมอบให้ “คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น” (กนภ.) เร่งยกร่างกฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน ซึ่งได้มีการประชุมยกร่างกฎหมายที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 7-9 เมษายน 2539 โดยมี ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ประเวศ วะสี เป็นประธาน พร้อมด้วยกลุ่มผู้แทนส่วนที่เกี่ยวข้อง และได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีรับหลักการในคราวประชุมเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2539 พร้อมมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) รับไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขในรายละเอียด แต่ก็ยังมีความเห็นที่แตกต่างจากองค์กรพัฒนาภาคเอกชน และกลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติบางกลุ่ม จึงได้มีการประชุมร่วมกันแล้วมีความเห็นว่า ควรจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์กรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนใน 3 ประเด็น แต่เนื่องจากขณะนั้น มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 แต่คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) จึงได้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อคราวประชุมเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 เพื่อขออนุมัติการจัดทำประชาพิจารณ์และมีมติเป็นการเฉพาะให้วางระเบียบปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์ กรณีกฎหมายป่าชุมชน ดังนี้

- (1) ให้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์กรณีกฎหมายป่าชุมชนในปัญหาสามประเด็น
- (2) ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ในเรื่องเกี่ยวกับป่าชุมชน ทรัพยากรป่าไม้ หรือปัญหาของบุคคลที่อาศัยอยู่ในป่า แต่

¹⁶ชาญชัย แสวงศักดิ์, ประชาพิจารณ์, หน้า 37- 54.

ต้องไม่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างของกรมป่าไม้ หรือผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตป่า ทั้งนี้ โดยไม่อยู่ในบังคับของข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

(3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะเสนอความคิดเห็นในการประชาพิจารณ์ ได้แก่ ผู้ดำเนินกิจการป่าชุมชน หรือผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตป่า หรือนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำกิจกรรมเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจการป่าชุมชน หรือนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ หรือนิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำกิจกรรมส่งเสริมการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า หรืออาจารย์หรือผู้บรรยายในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือบุคคลอื่นตามที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์เห็นสมควร

(4) ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษา การซักถามผู้เสนอความคิดเห็น การลงมติ และการทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ แต่ถ้าต่อมาคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประสงค์จะให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการนั้น ก็ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการดังกล่าวด้วย

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 110/2539 เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2539 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จำนวน 7 คน โดยมีผู้ช่วยศาสตราจารย์ แก้วสรร อติโพธิ เป็นประธานกรรมการ แต่เนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวได้สิ้นสุดสภาพลงพร้อมกับรัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จึงได้มีการเสนอให้ดำเนินการประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายป่าชุมชนต่อไป

เหตุผลที่ต้องให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน มีการเสนอความคิดเห็นที่แตกต่างกันหลายฝ่าย และเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม การประกอบอาชีพ วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชน ประกอบกับหลายฝ่ายเสนอให้มีการประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดทำร่างกฎหมายป่าชุมชน

การแต่งตั้งคณะกรรมการประจำพิจารณา

นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งที่ 93/2540 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 แต่งตั้ง
คณะกรรมการพิจารณาพิจารณา จำนวน 7 คน โดยมี นายมนตรี รูปสุวรรณ เป็นประธาน

ระยะเวลาดำเนินการ

ตั้งแต่วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2540 – วันที่ 10 กรกฎาคม 2540 รวมเป็นระยะเวลาพิจารณา
พิจารณา จำนวน 134 วัน

ประเด็นการพิจารณา

1. พื้นที่ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชน
2. กิจกรรมและที่อยู่อาศัยของผู้จัดการป่าชุมชน
3. วิธีการควบคุมดูแลให้การดำเนินการป่าชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายอย่างแท้จริง

การดำเนินการเกี่ยวกับพิจารณา

1. การดำเนินการ ก่อน การวันพิจารณา

คณะกรรมการพิจารณา ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน 4 ครั้ง ก่อนวันพิจารณา
พิจารณา ดังนี้

ประชุมครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2540 เพื่อรับทราบคำสั่งและศึกษาทำความเข้าใจกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พร้อมทั้งรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายป่าชุมชนและการพิจารณา กลับไปศึกษารายละเอียดให้ชัดเจน

ประชุมครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2540 เพื่อพิจารณากำหนดประเด็นการ
พิจารณา แล้วมอบให้ฝ่ายเลขานุการไปดำเนินการร่างเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ประชุมครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2540 พิจารณาแก้ไขปรับปรุงแนวทางการ
วิธีดำเนินการพิจารณา แล้วแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบและให้ผู้ประสงค์จะเข้าร่วม
พิจารณา มาลงทะเบียนในระหว่างวันที่ 21 - 25 พฤษภาคม 2540 รวมทั้งให้ฝ่ายเลขานุการไป
ประสานจัดเตรียมสถานที่ จัดหางบประมาณ และเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็น

2. วันประชาพิจารณ์

คณะกรรมการ ได้ดำเนินการประชาพิจารณ์ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล จำนวน 3 ครั้ง ใน 3 ประเด็นด้วยกันคือ

ครั้งที่ 1 ในวันที่ 15 พฤษภาคม 2540 ประชาพิจารณ์ประเด็นแรก “พื้นที่ให้จัดตั้งป่าชุมชน” ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์เสนอความเห็นทั้งสนับสนุนและคัดค้าน

ครั้งที่ 2 ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2540 ประชาพิจารณ์ประเด็นที่สอง “กิจกรรมและที่อยู่อาศัยของผู้จัดการป่าชุมชน” ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์เสนอความเห็นทั้งสนับสนุนและคัดค้าน

ครั้งที่ 3 ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2540 ประชาพิจารณ์ประเด็นที่สาม “วิธีการควบคุมดูแลให้การดำเนินการป่าชุมชนเป็นไปตามเป้าหมายอย่างแท้จริง” ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์เสนอความเห็นทั้งสนับสนุนและคัดค้าน

3. การดำเนินการ ภายหลัง วันประชาพิจารณ์

3.1 การประชุมสรุปความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการ ได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2540 วันที่ 19 มิถุนายน 2540 และวันที่ 3 กรกฎาคม 2540 รวม 3 ครั้ง เพื่อพิจารณาสรุปผลการประชาพิจารณ์เสนอนายกรัฐมนตรีต่อไป

3.2 รายงานผลการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้สรุปความเห็นเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจ ดังนี้
 ประเด็นที่ 1 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีความเห็นร่วมกันในประเด็นเป็นส่วนใหญ่ เว้นแต่กรรมการจำนวน 2 ท่าน ที่ให้ความเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการใช้เวลาที่มีการจัดทำแผนที่ภาพถ่ายดาวเทียมที่จัดทำขึ้นในปี พ.ศ.2536 หรือเวลาที่มีการกำหนดพื้นที่ที่ละเอียดมากกว่าก็ได้ เพื่อใช้เป็นเครื่องพิสูจน์ว่าชุมชนได้อยู่ในป่าอาศัยมาก่อนเวลาที่กำหนดไว้

ประเด็นที่ 2 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีความเห็นพ้องกันในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่ 3 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีความเห็นพ้องกันในประเด็นดังกล่าว

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

นายกรัฐมนตรี ได้รับทราบรายงานผลการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และมีคำสั่งมอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คณะกรรมการนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกันพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ต่อไป

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ในกรณีศึกษาที่ 2

การจัดทำประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน แม้จะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมวัฒนธรรม การประกอบอาชีพวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของชุมชนก็ตาม แต่การประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนครั้งนี้ไม่น่าเป็นการประชาพิจารณ์ตามความหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เนื่องจากการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำทางปกครอง แต่มีลักษณะโน้มเอียงไปในทางทบทวนเหตุผลและเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติอันมีลักษณะเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ

5.3 กรณีศึกษาที่ 3: โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด (โรงไฟฟ้าบ่อนอก)¹⁷

ความเป็นมาของโครงการ

เมื่อปี พ.ศ.2535 รัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้า จำหน่ายให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อเพิ่มปริมาณสำรองกระแสไฟฟ้า พร้อม

¹⁷ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย โครงการโรงไฟฟ้าของ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด (ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า โรงไฟฟ้าบ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าของบริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า โรงไฟฟ้าหินกรูด) แต่กรณีศึกษาการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะศึกษาเฉพาะกรณีการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก เท่านั้น

กับลดภาระทางการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2537 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมประมูลเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า (Independent Power Producer; IPP) และตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2538 เป็นต้นมา ได้มีการทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากภาคเอกชนในโครงการ IPP แล้วทั้งสิ้น 7 ราย แยกเป็นโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนในพื้นที่จังหวัดชลบุรี 2 ราย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 2 ราย จังหวัดระยอง 1 ราย จังหวัดสมุทรปราการ 1 ราย และจังหวัดราชบุรี 1 ราย

สำหรับโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมา ได้เกิดกระแสต่อต้านคัดค้านจากประชาชนทั้ง 2 โครงการ ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าของ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด (ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าโรงไฟฟ้าบ่อนอก) ตั้งอยู่ที่บริเวณบ้านบ่อนอก ตำบลบ่อนอก อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการโรงไฟฟ้าของ บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่าโรงไฟฟ้าหินกรูด) ตั้งอยู่ที่บริเวณบ้านโคกตาหอม (หินกรูด) ตำบลธงชัย อำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอให้ทำประชาพิจารณ์

ประชาชนบางส่วนที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการโรงไฟฟ้าทั้ง 2 แห่ง ได้รวมตัวกันชุมนุมคัดค้าน และนำไปสู่ปิดกั้นการจราจรบนถนนเพชรเกษม (ทางหลวงหมายเลข 4) ในระหว่างวันที่ 9 – 10 ธันวาคม 2541 จนก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการและประชาชน ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2541 มอบหมายให้ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือร่วมกันจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าทั้ง 2 แห่ง และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นร่วมกันให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์

การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 19/2542 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการ

ก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 11 คน โดยมีศาสตราจารย์ ดร.สีปพนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์¹⁸

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1. จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยถือปฏิบัติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

2. ในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ดำเนินการดังนี้

2.1 กำหนดประเด็นปัญหาหลักในการจัดทำประชาพิจารณ์

2.2 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์

2.3 จัดให้มีการลงทะเบียนประชาพิจารณ์

2.4 จัดทำเอกสารและนัดวันประชุมประชาพิจารณ์

2.5 จัดทำรายงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่มิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์

2.6 รายงานผลของการประชาพิจารณ์ ให้เก็บไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์และต้องประกาศให้ทราบทั่วถึง

2.7 รายงานผลการปฏิบัติงาน เสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โปธิวิหค) ทุก 30 วัน

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ได้ตามความเหมาะสม

การจัดทำประชาพิจารณ์

ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้กำหนดให้จัดประชาพิจารณ์ในโครงการ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการโรงไฟฟ้าบ้านบ่อนอก และโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด แต่เนื่องจากรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้าบ้านบ่อนอก ได้รับอนุมัติจากสำนักงาน

¹⁸นายนิพนธ์ สุวรรณาวา ได้ลาออกจากการเป็นกรรมการประชาพิจารณ์ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2542 และ นายทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ได้ลาออกเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 ก่อนการประชุมประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าบ้านบ่อนอก ซึ่งได้มีการแต่งตั้ง นายอนุภาพ สุรนันต์ และ นายพิชิต สกุลพราหมณ์ เป็นกรรมการประชาพิจารณ์แทนกรรมการที่ลาออก.

นโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม (สผ.) แล้ว แต่รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการโรงไฟฟ้า หินกรูด อยู่ระหว่างการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพิ่มเติม ดังนั้น คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ จึงกำหนดให้จัดการประชาสัมพันธ์โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก เป็นลำดับแรกก่อน ส่วนโครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด จะได้ดำเนินการจัดทำประชาสัมพันธ์เป็นลำดับต่อไป

ระยะเวลาดำเนินการ

ให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จใน 120 วัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ได้ใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2542 - วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 รวมเป็นระยะเวลาประชาสัมพันธ์ จำนวน 287 วัน

ประเด็นการประชาสัมพันธ์

1. ระบบนิเวศน์ทางทะเลและการประมง
2. มลพิษทางอากาศ
3. ผลกระทบต่อสังคมและการเมือง
4. ความมั่นคงและผลได้เสียต่อสาธารณชน

กระบวนการประชาสัมพันธ์

1. การประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาสัมพันธ์
2. การลงทะเบียนประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ได้เปิดรับลงทะเบียนผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป มีผู้ลงทะเบียนรวม 1,275 คน โดยแยกเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จำนวน 284 คน และผู้มีส่วนได้เสียทั่วไป (ประชาชนในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 493 คน ผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศ (ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542) จำนวน 498 คน

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ กำหนดจัดประชุมประชาสัมพันธ์ ในวันที่ 10 – 12 กันยายน 2542 เวลา 09.00 – 16.30 น. ที่ หอประชุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดย คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ ได้กำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมเพื่อเชิญให้ผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่ง

ประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ผู้มีส่วนได้เสียทั่วไป(ประชาชนในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์) และผู้มีส่วนได้เสียทั่วประเทศ จำนวนรวม 120 คน

การคัดค้านการประชาพิจารณ์

กลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก ได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2542 และเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2542 ที่ศาลากลางจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กลุ่มรักษ์ท้องถิ่นบ่อนอก แถลงกรณีกลุ่มประชาชนผู้คัดค้านไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์

รายงานผลของคณะกรรมการประชาพิจารณ์¹⁹

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้สรุปรายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้า เสนอรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2543 โดยเสนอข้อเท็จจริงตามประเด็นประชาพิจารณ์ และข้อสังเกตบางประเด็นประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้เสนอทางเลือกเป็น 4 กรณี ได้แก่

1. กรณีที่รัฐบาลจะตัดสินใจให้มีการก่อสร้าง
2. กรณีที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควรระงับการดำเนินการ
3. กรณีที่รัฐบาลพิจารณาชะลอหรือเลื่อนเวลาการดำเนินการ
4. กรณีที่รัฐบาลอาจพิจารณาทบทวนนโยบายกระจายชนิดของเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยให้ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในโครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) ไม่ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยทันที ซึ่งคาดว่าน่าจะรวมเรื่องไว้เสนอพร้อมรายงานผลการประชาพิจารณ์โรงไฟฟ้า หินกรูด ต่อมาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โครงการโรงไฟฟ้าหินกรูด ได้รายงานผลการประชาพิจารณ์เสนอ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2543

¹⁹หนังสือคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ นร 1021/1474 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542.

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตรี โพธิวิหค) ได้เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาโดยได้เสนอให้อนุมัติให้บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด และ บริษัท ยูเนียน เพาเวอร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ดำเนินการก่อสร้างโครงการโรงไฟฟ้าต่อไป พร้อมกับเห็นควรวีให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการไตรภาคี” ตามข้อเสนอของคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์²⁰ ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 รับทราบ รายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ และให้คงนโยบายให้เอกชนลงทุนและรับซื้อไฟฟ้าจาก ภาคเอกชนตามข้อผูกพันเดิมรวมทั้งการกระจายประเภทของพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้า และการใช้ พลังงาน ถ่านหิน และเพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ให้ดีขึ้น จึงให้ แต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว²¹

ความคิดเห็นเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ในกรณีศึกษาที่ 3

1. คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาพิจารณ์ดังนี้
 - 1.1 แจ้งบทบาทและภารกิจของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ว่า เป็นเพียงผู้จัด ให้มีเวทีให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นของตนโดยอิสระ มิใช่เป็นผู้ชี้ขาด
 - 1.2 ในระยะยาว รัฐบาลควรศึกษาประสบการณ์ทั้งในและนอกประเทศ ประกอบการทำความเข้าใจกับประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็น การป้องกันปัญหา แทนที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาดังเช่นกรณีโครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ และต้องให้ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนในการกำหนด สถานที่ตั้งของโครงการ โดยให้ผู้ลงทุนจัดสรรทรัพยากรส่วนหนึ่งสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการเฝ้าระวัง ป้องกันปัญหา แก้ไข ฟื้นฟูสภาวะแวดล้อม หากยังมีปัญหาให้จัดกระบวนการ ไกล่เกลี่ยเพื่อหาฉันทามติ

²⁰หนังสือ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ นร 0904/2543 ลง วันที่ 29 กันยายน 2543.

²¹หนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/13540 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543.

2. ศาสตราจารย์นายแพทย์ วันชัย วัฒนศัพท์ ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะว่า²²

2.1 ความเข้าใจกระบวนการประชาพิจารณ์ระหว่างนักวิชาการด้วยกัน นักกฎหมาย รัฐ สื่อมวลชน และประชาชน ยังใช้คำที่เหมือนกันเพื่ออธิบายกระบวนการที่แตกต่างกัน

2.2 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ โอกาสทำประชาพิจารณ์ ซึ่งโดยวิธีการของกระบวนการโดยทั่วไป แม้ในต่างประเทศกระบวนการจะเกิดขึ้นต่อเมื่อการตัดสินใจอื่นๆ หรือข้อผูกพันอื่นๆ ถูกกำหนดหรือดำเนินการไปเรียบร้อยแล้ว ทางเลือกที่รัฐหรือประชาชนจะเสนอหรือตัดสินใจจึงเหลือเพียง “สร้าง” หรือ “ไม่สร้าง” และไม่เปิดโอกาสให้เปลี่ยนทางเลือกอื่นๆ ที่เป็นไปได้ เช่น สถานที่ตั้ง หรือ ชนิดของพลังงาน หรือเทคโนโลยี

2.3 ข้อเรียกร้องของประชาชนในเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ในช่วงหนึ่ง ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างทันท่วงที เป็นเหตุให้เกิดการต่อต้านในเวลาต่อมา

2.4 สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการการประชาพิจารณ์ มีภารกิจหลักเป็นหน่วยงานกลางดำเนินนโยบาย ทำให้ถูกมองว่าเป็น “ผู้กำหนดนโยบายเอง ทำประชาพิจารณ์เอง” และเป็นผลให้ถูกมองว่าขาดความเป็นกลางได้ ดังนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำประชาพิจารณ์ น่าจะเป็นหน่วยงานกลางที่เป็นหน่วยปฏิบัติซึ่งไม่ใช่เจ้าของโครงการและไม่ใช่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐ เช่น กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

2.5 รัฐจะต้องทำข้อสรุปและรายละเอียดของการตัดสินใจต่างๆ ภายหลังจากการจัดทำประชาพิจารณ์ให้กระจ่างโปร่งใสให้สาธารณชนได้รับทราบ

2.6 การจัดทำประชาพิจารณ์ที่ได้ดำเนินการไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอนุโลมถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งที่เป็นครั้งแรก ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจะตรวจสอบรัฐและโครงการต่างๆ อย่างเปิดเผยและเป็นทางการ โดยที่ในอดีตที่ผ่านมา ประชาชนไม่มีช่องทางในการดำเนินการวิจารณ์ตรวจสอบอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ใช้วิธีการประท้วงหรือแสดงพลังคัดค้าน อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวซึ่งได้ดำเนินไปเป็นครั้งแรกอย่างเต็มรูปแบบ จำเป็นต้องมีการปรับปรุงทั้งกระบวนการของประชาพิจารณ์ (Public Hearing) และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) รวมทั้งกฎหมายที่จะร่างขึ้นมาใหม่

²²คณะกรรมการประชาพิจารณ์. รายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก ของบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด, 2542, (ม.ป.ท.) หน้า อ.60-อ.65.

จะต้องพิจารณาบทเรียนและข้อสรุปจากการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลดีที่สุดต่อส่วนรวม ทั้งประชาชนและประเทศชาติต่อไป

2.7 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ถูกมองจากทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านว่าไม่เป็นกลางในตัวบุคคล เนื่องจากตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ ดังนั้น ทางแก้ปัญหาจึงควรให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง มีส่วนร่วมในกระบวนการการเสนอชื่อกรรมการประชาพิจารณ์ด้วย

3. กลุ่มรักษ์ท้องถิ่นป้อนอกและกลุ่มผู้คัดค้าน ให้ความเห็นว่า

3.1 ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ รัฐบาลจะต้องทำตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยประชาพิจารณ์จะต้องทำก่อนใบอนุญาต ดังนั้น รัฐบาลจะต้องยกเลิกการอนุมัติรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และยกเลิกสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ระหว่าง บริษัทเจ้าของโรงไฟฟ้าป้อนอก กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

3.2 ให้จัดงบประมาณที่เพียงพอแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินการหานักวิชาการมาทำการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโรงไฟฟ้า

3.3 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ต้องเป็นที่ยอมรับทั้งของฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชนโดยเฉพาะกรรมการประชาพิจารณ์บางท่าน มีส่วนได้เสียกับโครงการ จึงขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และเหตุที่ ประชาชนไม่ยอมรับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งถูกแต่งตั้งโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการประชาพิจารณ์แต่ประการใด

3.4 กระบวนการ ขั้นตอน ระยะเวลา และประเด็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์แต่ฝ่ายเดียว ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนด

3.5 ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ทราบความหมาย ขั้นตอนและรูปแบบที่ถูกต้องของประชาพิจารณ์

3.6 ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่ทราบข้อมูลที่ชัดเจนของโครงการ เช่น รายละเอียดของโครงการ รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมฉบับสมบูรณ์ สัญญาซื้อขายกระแสไฟฟ้า ระหว่างบริษัทเจ้าของโรงไฟฟ้า กับ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น

5.4 กรณีศึกษาที่ 4 : โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย

ความเป็นมาของโครงการ

ก่อนปีพ.ศ.2522 ประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย ต่างอ้างสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเส้นแบ่งเขตไหล่ทวีปบริเวณอ่าวไทยตอนล่าง ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกัน ภายหลังจากที่ได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลไทยและรัฐบาลมาเลเซียได้ตกลงที่จะร่วมกันแสวงประโยชน์จากพื้นที่ทับซ้อนดังกล่าวในสัดส่วนที่เท่ากัน และมีการลงนามในบันทึกความเข้าใจในการร่วมพัฒนาพื้นที่เหลื่อมล้ำเป็นพื้นที่พัฒนาร่วม (Joint Development Area; JDA) โดยให้จัดตั้งองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (MTJA) เพื่อรวมสิทธิแทนรัฐบาลทั้งสองในการดูแล การสำรวจและแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรปิโตรเลียมในอ่าวไทย เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2522²³ ต่อมาได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรร่วมไทย-มาเลเซีย (MTJA) โดยในส่วนของประเทศไทย ได้ออกเป็นพระราชบัญญัติองค์กรร่วมไทย – มาเลเซีย พ.ศ.2533²⁴

ในวันที่ 14 กันยายน 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้การร่วมทุนระหว่าง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และ บริษัท เปโตรนาส ของประเทศมาเลเซีย บนหลักการร่วมทุนฝ่ายละ 50:50 และเห็นชอบในหลักการร่างสัญญา 4 ฉบับ ประกอบด้วยสัญญาซื้อขายก๊าซ สัญญา การให้ยืมคืน สัญญาผู้ถือหุ้นบริษัทร่วมลงทุน และสัญญาแม่บทการร่วมทุนซื้อขายก๊าซ อันส่งผลให้มีพิธีลงนามในสัญญาร่วมทุนและสัญญาที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2542 ณ เมืองฮอล สตาร์ท รัฐเคดาห์ ประเทศมาเลเซีย โดย นายกรัฐมนตรีของไทย (นายชวน หลีกภัย) กับ นายกรัฐมนตรีของมาเลเซียร่วมเป็นประธานในพิธี²⁵ ในส่วนของการศึกษาผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อมนั้น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ว่าจ้างคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

²³“ความเป็นมาท่อก๊าซไทย - มาเลย์,” **มติชนรายวัน** (22 สิงหาคม 2543): 7.

²⁴ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษเล่ม 108 ตอนที่ 11 วันที่ 22 มกราคม 2534

²⁵“ปาฐะชาติพิจารณาท่อก๊าซสงขลา คู่มี ‘ชวน หลีกภัย’ ศึกรัฐธรรมนูญ,” **สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์** 48(23 -29 กรกฎาคม 2543): 27.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นผู้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2541 ถึงเดือนมีนาคม 2543²⁶

สำหรับโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ประกอบด้วย ท่อส่งก๊าซในทะเล และบนพื้นดินรวมระยะทาง 374 กิโลเมตร เริ่มจากแหล่งผลิตก๊าซธรรมชาติในพื้นที่พัฒนาร่วมมาขึ้นพื้นดินที่ อำเภोजะนะ จังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงแยกก๊าซธรรมชาติ แล้วผ่านหมู่บ้านต่างๆ ในพื้นที่ 5 อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอหาดใหญ่ อำเภอนาหม่อม และอำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา เพื่อนำไปบรรจบกับท่อส่งก๊าซธรรมชาติของประเทศมาเลเซียที่รัฐเคดาห์²⁷

เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และมวลชนสัมพันธ์โครงการเสนอดำเนินการเพื่อเป็นไปตามขั้นตอน²⁸

การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) มีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมที่ 53/2543 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียและโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย จำนวน 10 คน โดยมี พลเอกจรัล กุลละวณิชช์ เป็นประธานกรรมการ²⁹ และให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม (สศอ.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ สำหรับค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้เบิกจ่ายจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย³⁰ และคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้มี

²⁶สุพจ จริงจิตร, “ท่อก๊าซสงขลา คีงนี้ยึดเยื่อ,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 47 (16-22 กรกฎาคม 2543): 39.

²⁷“พลิกปม ท่อก๊าซ ปมรัฐผูกเงื่อนสัญญา,” มติชน (27 ตุลาคม 2543): 2.

²⁸สุกรานต์ โรจนไพรวงศ์, “ประชาพิจารณ์:บนเวที หรือห้องถนน,” โลกสีเขียว, หน้า 17.

²⁹“จรัลนั่งประธานประชาพิจารณ์,” ผู้จัดการรายวัน (29 กุมภาพันธ์ 2543): 22.

³⁰“เดินหน้าท่อก๊าซ กก. ลงใต้,” ข่าวสด (18 มีนาคม 2543): 1,16.

มติแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการร่วมจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) จำนวน 2 คน ได้แก่ นายวิษณุ พูลสุข และนายธานีรัตน์ ศิริปะชนะ เนื่องจากเป็นผู้มีประสบการณ์จากการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์³¹

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1. จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

2. ในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ดำเนินการดังนี้

2.1 กำหนดประเด็นปัญหาหลักในการจัดทำประชาพิจารณ์

2.2 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์

2.3 จัดให้มีการลงทะเบียนประชาพิจารณ์

2.4 จัดทำเอกสารและนัดวันประชุมประชาพิจารณ์

2.5 จัดทำรายงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์

2.6 รายงานผลของการประชาพิจารณ์ ให้เก็บไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์และต้องประกาศให้ทราบอย่างทั่วถึง

2.7 รายงานผลการปฏิบัติงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ทุก30วัน

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ได้ตามความเหมาะสม

ระยะเวลาดำเนินการ

ให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จใน 120 วัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ได้ใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 - วันที่ 15 ธันวาคม 2543 รวมเป็นระยะเวลาประชาพิจารณ์ จำนวน 272 วัน

³¹“ประชาพิจารณ์ท่อส่งก๊าซ JDA แบ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 กลุ่ม 5 หมื่นคน,” ประชาชาติธุรกิจ (27 มีนาคม 2543): 6.

ประเด็นการประชาพิจารณ์³²

1. ประโยชน์ต่อประเทศชาติและภาคใต้โดยรวม
2. ประโยชน์ต่อชุมชนและท้องถิ่น
3. วิถีชีวิตและการเลี้ยงชีพ
4. สิทธิประโยชน์ต่อสาธารณะและการมีส่วนร่วม
5. ประเภทอุตสาหกรรมต่อเนื่อง
6. สุขภาพอนามัย และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
7. ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

ขั้นตอนการประชาพิจารณ์

1. การประชาสัมพันธ์การประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ 2 คณะเพื่อดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการพิจารณาและกำหนดประเด็นประชาพิจารณ์ และอนุกรรมการจัดทำประชาสัมพันธ์ การประชาพิจารณ์กำหนดให้จัดขึ้นที่หอประชุมเทศบาลนครหาดใหญ่ ในวันที่ 29-30 กรกฎาคม 2543 ทั้งนี้ได้ประกาศกำหนดคุณสมบัติผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงคือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ อำเภอจะนะ อำเภอนาหม่อม อำเภอหาดใหญ่ อำเภอสะเดา อำเภอเทพา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั่วไป โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทราบตามแบบ ปจ.1

2. การลงทะเบียนประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ กำหนดให้มีการยื่นลงทะเบียนประชาพิจารณ์ตามแบบ ปจ.2 ในระหว่างวันที่ 22-26 พฤษภาคม 2543 ต่อมาได้ขยายเวลาลงทะเบียนออกไปถึง 13 มิถุนายน 2543 เนื่องจากวันที่ 2 มิถุนายน 2543 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้ประเมินผลการตอบรับการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ มีจำนวนประมาณ 4,500 ฉบับ และได้รับการท้วงติงจากสื่อมวลชน และกลุ่มแกนนำชาวบ้านว่า การจัดส่งเอกสารตอบรับการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงยังไม่ได้รับ ประกอบกับเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 ในที่ประชุม

³²“สาระประชาพิจารณ์ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย,” ผู้จัดการรายสัปดาห์ (26 มิถุนายน 2543): 6.

ชี้แจงโครงการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์กับหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบเรื่องการประชุมสัมพันธในการลงทะเลเบียนการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ไม่ทั่วถึง³³ คณะกรรมการประชาพิจารณ์จึงมีมติให้ขยายเวลาลงทะเลเบียน ผลสรุปมีผู้ลงทะเลเบียนเข้าร่วมจำนวนทั้งสิ้น 13,613 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในจังหวัดสงขลา 9,901 คน แต่เนื่องจากความจำกัดของสถานที่ประชุมที่สามารถบรรจุได้เพียง 2,000 คน ในจำนวนนี้ต้องเตรียมที่นั่งให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ คณะที่ปรึกษา และคณะทำงานชุดต่างๆ ตลอดจนฝ่ายเลขานุการประมาณ 200 ที่นั่ง จึงได้จัดเตรียมเอกสารตามแบบ ปจ.3 ให้ผู้มีส่วนได้เสียเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมจะเป็นตัวแทนของตนได้ 10 คน คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะนำเอาคะแนนของแต่ละคนมาจัดเรียงลำดับ แล้วคัดเลือกผู้รับคะแนนสูงสุดให้เป็นผู้แทนกลุ่มจำนวน 1,800 คน ตามจำนวนที่นั่งของผู้มีส่วนได้เสีย สำหรับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมสามารถติดตามการประชุมจากการถ่ายทอดโทรทัศน์วงจรปิด และสำหรับประชาชนทั่วไปสามารถติดตามการประชุมทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 9 และวิทยุเอฟเอ็ม 102.25 เมกะเฮิรตซ์

3. วันประชาพิจารณ์

การประชุมประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ได้จัดขึ้น 2 ครั้ง เนื่องจากถูกขัดขวางจากกลุ่มต่อต้าน สรุปได้ดังนี้

3.1 ครั้งแรกจัดเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2543 ณ หอประชุมเทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา กลุ่มผู้คัดค้าน เครือข่ายพลเมืองสงขลา 24 องค์กรได้เรียกร้องให้รัฐบาลยุติประชาพิจารณ์ที่จะมีในวันที่ 29-30 กรกฎาคม 2543 และให้เปิดเผยรายละเอียดของสัญญาที่ได้ลงนามไปแล้วต่อสาธารณชนเนื่องจากเห็นความไม่โปร่งใสการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้ เช่น มีการแจกเงินให้ชาวบ้านที่เข้าร่วม และขาดความชอบธรรมเนื่องจากมีการลงนามสัญญาก่อนทำประชาพิจารณ์ ทั้งที่ได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลทำประชาพิจารณ์ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการเตือนรัฐบาลถึง 2 ครั้ง ก่อนที่จะลงนามสัญญา คือวันที่ 22 เมษายน 2541 และวันที่ 30 ตุลาคม 2542 นอกจากนั้นต้องศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ตรงประเด็น ทั้งนี้ โครงการก่อสร้างและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ เป็นเพียงหนึ่งในแผนแม่บทการพัฒนาภาคใต้ตอนล่างเท่านั้น ดังนั้นโดย

³³“นับถอยหลังประชาพิจารณ์ชี้ชะตาท่าอากาศยาน ไทย-มาเลย์,” กรุงเทพธุรกิจรายวัน (19 มิถุนายน 2543): 22.

เจตนาของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจะต้องนำแผนแม่บทการพัฒนาภาคใต้ตอนล่างมาทำประชาพิจารณ์ก่อน หากประชาชนเห็นด้วยจึงค่อยทำประชาพิจารณ์โครงการต่างๆ ตามมา³⁴ แต่ไม่ได้การตอบรับจากรัฐบาล

การจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งแรก มีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจำนวน 1,300 คน ผู้มีส่วนได้เสียทั่วไป จำนวน 200 คน ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ จำนวน 180 คน และที่ปรึกษาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จำนวน 13 คน ประชุมช่วงเวลาระหว่างเวลา 9.00 – 10.30 น. แล้วจำเป็นต้องยุติและเลื่อนการประชุมไป เนื่องจากถูกกลุ่มผู้ขัดขวางยึดประตูทางเข้าออกหอประชุมเทศบาลนครหาดใหญ่ คณะกรรมการประชาพิจารณ์เกรงว่าจะเกิดจลาจล

3.2 ครั้งที่สอง จัดเมื่อ 21 ตุลาคม 2543 ณ โรงแรมเนเชียม อาคารสุวรรณวงศ์ สนามกีฬาจิระนคร อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา หลังจากที่ถูกกลุ่มผู้คัดค้านทราบว่าจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ รอบสอง ได้ยืนยันให้ยกเลิกการประชาพิจารณ์ด้วยเหตุผลเดิม ส่วนกลุ่มนักวิชาการ และสมาชิกรัฐสภา ขอให้รัฐบาลระงับและปรับปรุงกระบวนการประชาพิจารณ์โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เนื่องจากมีแนวโน้มว่าจะเกิดความรุนแรงในวันทำประชาพิจารณ์ รอบ 2 ในวันที่ 21 – 22 ตุลาคม 2543 แต่รัฐบาลยังคงให้มีการประชาพิจารณ์ต่อไป

ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้มีส่วนได้เสียทุกประเภทประมาณ 1,000 คน ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ 50 คน และที่ปรึกษาคณะกรรมการประชาพิจารณ์ 11 คน ประชุมช่วงเวลาระหว่าง 10.30 – 11.10 น. ได้เสร็จสิ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากการขัดขวางและต่อต้านอย่างรุนแรงจนมีเวลาไม่เพียงพอที่จะพิจารณาแยกแต่ละประเด็น พลเอกจรัล กุลละวณิช ประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้สรุปให้ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ออกความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการโดยให้ยกมือว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการดังกล่าว ถือว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้เสร็จสิ้นแล้วสำหรับการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วยวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะให้ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มตัวแทนต่างๆ คณะที่ปรึกษาด้านวิชาการและผู้แทนส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมส่งให้คณะกรรมการพิจารณา โดยเริ่มตั้งแต่ 22 ตุลาคม 2543 ถึงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543

³⁴“คนสงขลานั้นหมิ่นถกท่อก๊าซ ฝ่ายต่อต้านเรียกร้องยกเลิก,” ผู้จัดการรายวัน (8 กรกฎาคม 2543): 6.; “ฝ่ายต้านท่อก๊าซ เจดีเอ รุกหนัก จี้หยุดประชาพิจารณ์หมกเม็ด,” ผู้จัดการรายวัน (20 กรกฎาคม 2543): 17.

รายงานผลของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้สรุปรายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการ เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2543 โดยเสนอข้อเท็จจริงตามประเด็นประชาพิจารณ์

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

ความคิดเห็นเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ ในกรณีศึกษาที่ 4

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการประชาพิจารณ์ จำนวน 5 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาการต่อต้านขัดขวางจากกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการ โดยมีเหตุผล 3 ประการ คือ

1) การประชาพิจารณ์ไม่ชอบธรรมและขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่ารัฐบาลอนุมัติโครงการแล้ว จึงได้มาจัดทำประชาพิจารณ์โครงการ

2) ความไม่ชัดเจน และความไม่เข้าใจรายละเอียดที่ถูกต้องของโครงการและผลกระทบต่างๆ อย่างเพียงพอ

3) ความไม่เชื่อถือว่าหน่วยงานภาครัฐ จะสามารถดูแลผลกระทบด้านต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาเรื่องความไม่เข้าใจในกระบวนการประชาพิจารณ์ของประชาชนไม่เพียงพอ และคลาดเคลื่อน ส่วนใหญ่คิดว่าเป็นการทำประชามติเพื่อตัดสินใจทำให้เสียงส่วนน้อยที่คัดค้านไม่ร่วมมือและพยายามล้มล้างการประชาพิจารณ์

3. ความร่วมมือสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่เพียงพอและไม่ค่อยทันต่อสถานการณ์

4. ปัญหาการยุยงปลุกปั่นของกลุ่มบางกลุ่มที่ต้องการผลประโยชน์ทางการเมือง และการขัดขวางฝ่ายตรงข้าม

5. ปัญหาเรื่องการประชาสัมพันธ์สื่อสารทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ที่ประชาชนมีข้อสงสัยและกังวลใจ ยังไม่มีระบบและขาดเอกภาพระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะ

1. คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการจัดทำประชาพิจารณ์รวม 3 ประเด็น ดังนี้³⁵

1.1 รัฐบาลต้องสร้างความเข้าใจกับส่วนราชการและประชาชน เกี่ยวกับความหมายของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยการเผยแพร่ความรู้ในการจัดทำประชาพิจารณ์

1.2 ควรสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ หากพื้นฐานของความเข้าใจเรื่องโครงการมิได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตั้งแต่ต้น จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม และมีผลเสียต่อการจัดทำประชาพิจารณ์ในอนาคต

1.3 กรณีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการต่างๆ ควรดำเนินการอย่างครอบคลุม ตั้งแต่ความเป็นมาในภาพรวมของนโยบายหรือแผน จนมาถึงการจัดทำโครงการและผลกระทบของโครงการในด้านต่างๆ ตลอดจนกิจกรรมต่อเนื่องที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาด้วย ไม่ควรจัดทำประชาพิจารณ์แบบแยกส่วนเฉพาะโครงการเท่านั้น

2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิชัย กาญจนสุวรรณ เสนอแนะว่า³⁶ ควรมีการสนับสนุนงบประมาณให้แก่ฝ่ายคัดค้าน เพื่อศึกษาถึงข้อดีข้อเสียซึ่งมีในหลักสากล แต่ของประเทศไทยไม่มี กลับมีแต่ข่มขู่ผู้คัดค้าน ควรมีการออกพระราชบัญญัติประชาพิจารณ์โดยด่วน

3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไพโรจน์ อินทศิริสวัสดิ์ ให้ความเห็นว่า³⁷ ถึงเวลาที่ทุกคนในสังคมต้องมาช่วยกันคิดเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วม เริ่มจากการสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมใหม่ โดยจะต้องมีการเสนอข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการไปให้ถึงประชาชนมีส่วนร่วมได้เสีย เพื่อป้องกันการบิดเบือนข้อมูล หากประชาชนไม่เข้าใจในปัญหาใดๆ ต้องสามารถอธิบายชี้แจงได้ จากนั้นถือเป็นเรื่องของประชาชนที่ตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการนั้นๆ และจะส่งผลให้ประชาชน

³⁵“รายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์ การประชาพิจารณ์โครงการต่อก้าชธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก้าชธรรมชาติไทย-มาเลเซีย,” หน้า 8-9.

³⁶“แฉพิจารณ์ท่อก้าชใต้ ห้ามคนค้าน,” หน้า 16.

³⁷“ล้มประชาพิจารณ์ท่อก้าชสงขลา การมีส่วนร่วมนับหนึ่งใหม่,” ผู้จัดการรายวัน (31 กรกฎาคม 2543): 13.

สามารถแสดงความเห็นเกี่ยวกับโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานข้อมูลของตน และได้เสนอทางแก้ไขการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการว่าอาจจะต้องเข้าไปรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นแห่งๆ ตามตำบลต่างๆ แทนที่จะมารวมกันในที่ประชุมใหญ่ โดยการดำเนินการลักษณะนี้มีข้อเสียที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ และกลุ่มที่จะขัดขวางสามารถขัดขวางได้ง่าย เนื่องจากเป็นเวทีเล็กๆ แต่รูปแบบนี้มีข้อดีในการตรวจสอบการดำเนินการของทุกคนอย่างรอบด้านสมบูรณ์ ทั้งกลุ่มที่ไปขัดขวางการดำเนินการ หรือการดำเนินการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ รวมทั้งประชาชนสามารถเรียนรู้กระบวนการประชาพิจารณ์ได้โดยตรง และสุดท้ายคณะกรรมการประชาพิจารณ์สามารถที่จะได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างครอบคลุมทุกด้านอีกเช่นกัน

4. คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎรได้มีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะการประชาพิจารณ์โครงการไว้ว่า³⁸ รูปแบบของการจัดทำประชาพิจารณ์ยังมีข้อบกพร่อง ไม่เป็นที่ยอมรับของผู้คัดค้าน ดังนั้น หากเตรียมการจัดทำประชาพิจารณ์โดยการคำนึงถึงข้อมูล และข้อเท็จจริงให้มากและรอบคอบยิ่งขึ้น จะเป็นผลดีต่อการดำเนินการประชาพิจารณ์อย่างทั่วกันได้ และการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการ ควรมีการชะลอไว้ก่อนเพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ให้เข้าใจก่อน ทั้งเพื่อนำข้อมูลรายละเอียดมาดำเนินการในเรื่องประชาพิจารณ์ต่อไป

5. นายพนัส ทัศนียานนท์ ให้ข้อสังเกตการประชาพิจารณ์โครงการว่า³⁹ มีข้อบกพร่อง 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง กระทรวงอุตสาหกรรม ควรตระหนักว่าเป็นผู้รับผิดชอบแท้จริงในกระบวนการประชาพิจารณ์ ประการที่สอง คู่กรณีระหว่างกรมปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และบริษัทเจ้าของโครงการ กับประชาชนที่คัดค้าน ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค จึงไม่ควรให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและบริษัทเจ้าของโครงการ เข้ามามีบทบาทในการแทรกแซงประชาสัมพันธ์ ครอบงำและเคลือบไหวหาแนวร่วมสนับสนุน จนทำให้เกิดความรำคาญในหมู่ประชาชนในพื้นที่โครงการซึ่งผิดหลักการของการจัดทำประชาพิจารณ์ที่แท้จริง ที่ควรเป็นการให้

³⁸“กมธ.ถึงรัฐหยุดพิจารณาที่อปรตท. จี้เผยแพร่ข้อมูลจริง,” **ข่าวสด** (1 กันยายน 2543): 8.

³⁹“10 สว.ต้านทอจียุติประชาวิวาทผวารุนแรง แก้วสรรชี้ผิดขั้นตอนซ้ำหมกเม็ด,”

ข่าวสด (18 ตุลาคม 2543): 8.

ข้อมูลและรับฟังข้อท้วงติงจากประชาชนอย่างมีเหตุผลและเปิดเผย ไม่สมควรเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนับสนุนมาแสดงพลังในกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์

6. นายแพทย์เกรียงศักดิ์ หลิวจันทร์พัฒนา เสนอแนะว่าการจัดทำประชาพิจารณ์ ควรยึดหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 และการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ทำตามมาตรา 56 นอกจากนั้นต้องไม่มีสัญญาหรือพันธะใดๆ มาก่อน และต้องปรากฏอยู่ในกฎหมายลำดับรอง ตามมาตรา 56, 59 และ 65 ส่วนกระทรวงอุตสาหกรรม ในฐานะกำกับดูแลการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเจ้าของโครงการ ไม่ควรเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพราะจะทำให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ถูกเคลือบแคลงว่าไม่เป็นกลาง ดังนั้น ควรให้องค์กรอิสระเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์⁴⁰

7. ความคิดเห็นอื่นๆ

7.1 กรรมการขาดความเป็นกลาง เนื่องจาก การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสนอรายชื่อในการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการและอดีตข้าราชการ ไม่มีบุคคลที่มาจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ทำให้ถูกมองว่าคณะกรรมการชุดนี้ขาดความเป็นกลาง⁴¹

7.2 การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ถูกต้องตามระเบียบ เช่น ใช้เวลาในการสรุปการประชุมอย่างเร่งรัดประมาณ 30 นาที จากกำหนดการเดิมจะต้องใช้เวลา 2 วัน (วันที่ 21 – 22 ตุลาคม 2543) และมีการให้ยกมือว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นลักษณะการทำประชามติ ไม่ใช่การจัดทำประชาพิจารณ์⁴²

⁴⁰“มอ.องค์การกลางจัดเวทีท้อใจ ให้ทุกฝ่ายโชว์ข้อมูล ถ่ายสดทีวี,” **ข่าวสด** (30 ตุลาคม 2543): 12.

⁴¹“เดินหน้าท้อก๊าซ กก.พิจารณ์ลงใต้,” **ข่าวสด**, หน้า16.

⁴²ชลัท ประเทืองรัตนา, “ประชามติ ใด สงขลา?,” **มติชน** (26 ตุลาคม 2543): 6.

5.5 กรณีศึกษาที่ 5 : โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ

ความเป็นมาของโครงการ

เมื่อปี พ.ศ. 2535 รัฐบาลมีนโยบายเปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาลงทุนผลิตกระแสไฟฟ้า ให้นำให้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เพื่อเพิ่มปริมาณสำรองกระแสไฟฟ้า พร้อมกับลดภาระทางการเงินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2537 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ประกาศเชิญชวนเอกชนเข้าร่วมประมูลเป็นผู้ผลิตไฟฟ้า (Independent Power Producer; IPP) และตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2538 เป็นต้นมา ได้มีการทำ สัญญาซื้อขายไฟฟ้าจากภาคเอกชนในโครงการ IPP แล้วทั้งสิ้น 7 ราย แยกเป็นโครงการก่อสร้าง โรงไฟฟ้าเอกชนในพื้นที่จังหวัดชลบุรี 2 ราย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ 2 ราย จังหวัดระยอง 1 ราย จังหวัดสมุทรปราการ 1 ราย และจังหวัดราชบุรี 1 ราย โดยบริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์ อิเล็กทริก จำกัด เจ้าของโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าเอกชนในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เป็นผู้ ได้รับเลือกโดยได้มีการเจรจาสัญญาซื้อขายกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ตั้งแต่เดือน มีนาคม 2540 และได้ลงนามในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540

เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

บริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์ อิเล็กทริก จำกัด ได้ยื่นหนังสือเพื่อขออนุญาตประกอบ กิจการโรงงานจาก กรมโรงงานอุตสาหกรรม แต่เนื่องจากกิจการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้พลังความร้อน อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม อีกทั้งจะนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย กรมโรงงาน อุตสาหกรรม จึงได้นำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เพื่อ ขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) ได้มีคำสั่งกระทรวง อุตสาหกรรม ที่ 55/2543 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 5 คน โดยมี

พลเรือเอก เกาเหลัก เจริญรุขร์ ประธานกรรมการ⁴³ และมีกรมโรงงานอุตสาหกรรมทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ส่วนค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และฝ่ายเลขานุการ ให้เบิกจ่ายใช้งบประมาณของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1. จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

2. ในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ดำเนินการดังนี้

2.1 กำหนดประเด็นปัญหาหลักในการจัดทำประชาพิจารณ์

2.2 จัดให้มีการประชาสัมพันธ์

2.3 จัดให้มีการลงทะเบียนประชาพิจารณ์

2.4 จัดทำเอกสารและนัดวันประชุมประชาพิจารณ์

2.5 จัดทำรายงานภายใน 45 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์

2.6 รายงานผลของการประชาพิจารณ์ ให้เก็บไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์และต้องประกาศให้ทราบทั่วถึง

2.7 รายงานผลการปฏิบัติงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ทุก 30 วัน

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ได้ตามความเหมาะสม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³นายจำเนียร วรรัตน์ชัยพันธ์ ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ บุญยง โฉมวงศ์วัฒน์ นางพิศมัย เขียมสกุลรัตน์ และ นายอานุกาพ สุนอนันต์ เป็นกรรมการแทนกรรมการประชาพิจารณ์ที่ลาออก ต่อมาภายหลัง นายจตุรนต์ ยังประกาศ ได้ขอลาออกจากการเป็นกรรมการประชาพิจารณ์ โดยไม่มีการแต่งตั้งผู้ใดเป็นกรรมการแทนอีก

ระยะเวลาดำเนินการ

ให้คณะกรรมการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จใน 120 วัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ได้ใช้ระยะเวลาดำเนินการตั้งแต่วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543 – วันที่ 31 สิงหาคม 2543 รวมเป็นระยะเวลาประชาพิจารณ์ จำนวน 195 วัน

ประเด็นการประชาพิจารณ์

1. ประเด็นด้านกายภาพและชีวภาพโดยมีประเด็นย่อยจำนวน 5 ประเด็น คือ ประเด็นมลพิษทางน้ำ ประเด็นป่าชายเลน ประเด็นอากาศเสีย ประเด็นเสียง และประเด็นความ ร้อนอึดอัดและความเสี่ยง
2. ประเด็นด้านสังคมและเศรษฐกิจ
3. ผลกระทบต่อสังคมและการเมือง โดยมีประเด็นย่อยจำนวน 3 ประเด็น คือ ประเด็นการประกอบอาชีพประมง ประเด็นการใช้ที่ดิน และประเด็นปัญหาน้ำประปา

กระบวนการประชาพิจารณ์

1. การประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์
2. การลงทะเบียนประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้เปิดรับลงทะเบียนผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน ทั่วไป มีผู้ลงทะเบียนรวม 1,964 คน โดยแยกเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จำนวน 1,761 คน และผู้มีส่วนได้เสียทั่วไป จำนวน 203 คน

3. การกำหนดวันประชุมประชาพิจารณ์

คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้กำหนดจัดประชุมประชาพิจารณ์ ในวันที่ 17 – 18 มิถุนายน 2543 เวลา 09.00 – 16.00 น. ที่ โรงเรียนหลวงพ่อบานคลองด่านอนุสรณ์

4. วันประชุมประชาพิจารณ์

เปิดให้ผู้ลงทะเบียนประชาพิจารณ์แล้ว มาแสดงความจำนงเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ปรากฏว่ามีผู้ลงทะเบียนจำนวน 676 คน แยกเป็นผู้มีรายชื่อเป็นผู้ลงทะเบียนประชาพิจารณ์ แล้ว จำนวน 526 คน และเป็นผู้ที่ไม่ได้ลงทะเบียนประชาพิจารณ์ จำนวน 150 คน ซึ่งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยความเห็นชอบจากกรรมการประชาพิจารณ์ พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้ เกิดความยืดหยุ่น สุจริต และเป็นธรรม ในการได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลที่

ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด จึงอนุโลมให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ได้ลงทะเบียน สามารถเข้าฟังในการประชุมประชาพิจารณ์ได้

การคัดค้านการประชาพิจารณ์

นายพร้อม แยมเม้ง และกลุ่มผู้คัดค้าน ได้ยื่นหนังสือต่อนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2543 และยื่นต่อประธานกรรมการประชาพิจารณ์ ในวันประชุมประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2543 เพื่อเรียกร้องให้ฝ่ายรัฐทบทวนโครงการ ชะลอการจัดทำประชาพิจารณ์หรือคัดค้านการประชุมประชาพิจารณ์

รายงานผลของคณะกรรมการประชาพิจารณ์⁴⁴

คณะกรรมการ ได้รายงานผล เสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2543 โดยเสนอข้อเท็จจริงตามประเด็นประชาพิจารณ์ และข้อสังเกตบางประเด็นประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

ผลการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ⁴⁵

โดยอาศัยอำนาจตามความข้อ 18 ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) ในฐานะผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จึงได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม อนุญาตให้ตั้งและประกอบกิจการโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ ของบริษัท อีสเทิร์น เพาเวอร์ แอนด์ อิเล็กทริก จำกัด ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนด ทั้งนี้ประกาศให้เหตุผลการอนุญาตตามโครงการด้วย

⁴⁴หนังสือคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ ที่ อก 0403/594 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2543.

⁴⁵ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2543 เรื่อง ผลการพิจารณา รายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ.

ความคิดเห็นเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ ในกรณีศึกษาที่ 5

1. คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ได้ให้ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาพิจารณ์ดังนี้⁴⁶

1.1 ข้อสังเกต

1.1.1 การประชาพิจารณ์จะไม่สัมฤทธิ์ผล ถ้ามีผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะนำไปสู่การแตกแยกและการคัดค้านอย่างไม่รู้จักจบ

1.1.2 การตรวจสอบติดตามว่าทุกฝ่ายได้ดำเนินการไปตามที่ได้ตกลงในที่ประชุมประชาพิจารณ์เป็นสิ่งจำเป็น

1.1.3 รายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นเงื่อนไขหลักของการอนุมัติโครงการและเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อกระบวนการประชาพิจารณ์ ดังนั้นการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต้องกระทำอย่างครบถ้วน จึงจะเป็นรายงานที่มีความสมบูรณ์และน่าเชื่อถือ โดยเฉพาะการสำรวจภาคสนามในพื้นที่ ถือเป็นสิ่งที่จำเป็น

1.1.4 รายงานการศึกษาผลกระทบด้านสังคม มีความสำคัญและจำเป็นมากสำหรับสังคมไทย จึงเป็นเรื่องที่ควรจะได้ดำเนินการอย่างจริงจังพร้อมกับการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2.2 ข้อเสนอแนะ

2.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 ได้กำหนดให้รัฐจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนตัดสินใจในโครงการ เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น แต่ในทางปฏิบัติ การจัดทำประชาพิจารณ์อาจจะดำเนินการในช่วงใดก็ได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับข้อมูลอย่างใกล้ชิด ส่วนกรณีโครงการของเอกชนซึ่งไม่อาจทำก่อนการตัดสินใจได้ อาจต้องแก้ไขกฎหมาย หรือหากระบวนการที่จะให้ประชาชนทราบล่วงหน้า

2.2.2 ประชาชน ไม่เข้าใจหรือไม่สนใจการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงไม่ให้ความร่วมมือในการประชุมประชาพิจารณ์ ดังนั้น รัฐบาลควรเตรียมความพร้อมของประชาชนก่อนเข้าสู่กระบวนการประชาพิจารณ์ โดยอาจสนับสนุนงบประมาณเพื่อช่วยในการจัดเตรียมข้อมูลและการประชาสัมพันธ์

⁴⁶ คณะกรรมการประชาพิจารณ์, รายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมบางปะอง จังหวัดสมุทรปราการ, สิงหาคม 2543, (ม.ป.ท.) หน้า 40-41.

2.2.3 รัฐต้องสนับสนุนการจัดทำประชาพิจารณ์อย่างจริงจังบนพื้นฐานของเหตุผล ไม่ใช่บนพื้นฐานทางการเมือง รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นกรณีพิเศษ ไม่ควรรีบใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานปกติ ซึ่งอาจไม่ได้จัดเตรียมไว้ ขณะเดียวกันเงินสนับสนุนดังกล่าวรัฐต้องเรียกเก็บโดยตรงจากผู้ประกอบการ

2.2.4 รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการประชาพิจารณ์ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องเอาใจใส่หรือให้ความสำคัญ และมีความคิดที่ถูกต้องต่อกระบวนการประชาพิจารณ์มากกว่าปัจจุบัน เช่น การมอบหมายเจ้าหน้าที่ที่สามารถชี้แจงข้อมูลอย่างถูกต้องได้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ หน่วยงานในพื้นที่ต้องร่วมงานกับคณะกรรมการประชาพิจารณ์อย่างใกล้ชิด

2.2.5 คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ต้องเป็นกลาง ไม่ใช่เป็นตัวแทนผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งกลายเป็นผู้แทนกลุ่มผลประโยชน์ก่อให้เกิดการถกเถียงไม่รู้จบ ความเป็นกลางจึงเป็นสิ่งที่มีความหมายและก่อให้เกิดความเชื่อถือและผลสำเร็จของการประชาพิจารณ์

2.2.6 เพื่อให้เกิดความโปร่งใส คณะกรรมการประชาพิจารณ์ควรมีอำนาจในการวินิจฉัยที่จะเปิดเผยผลสรุปการจัดทำประชาพิจารณ์ฉบับที่จะนำเสนอต่อผู้แต่งตั้ง ให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ภายหลังจากได้นำเสนอผลการประชาพิจารณ์แล้ว

2.2.7 รัฐบาล ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในลักษณะการจัดทำประชาพิจารณ์หรือประชามติ ทั้งนี้เพื่อเป็นศูนย์กลางรวบรวมข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ร่วมกัน ทั้งในด้านการวิชาการและความคิดเห็นสาธารณะในการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทร่วม อีกทั้งควรมีการขึ้นทะเบียนบุคคลเพื่อทำหน้าที่กรรมการประชาพิจารณ์และผู้ทรงคุณวุฒิเอาไว้ด้วย

2. นายพร้อม แยมเม่ง แกนนำกลุ่มผู้คัดค้าน ยื่นคำคัดค้านการประชาพิจารณ์ พอสรุปดังนี้⁴⁷

⁴⁷หนังสือของ นายพร้อม แยมเม่ง ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2543 ที่เสนอกับ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และฉบับลงวันที่ 17 มิถุนายน 2543 ที่เสนอกับคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ

2.1 รัฐบาล ส่วนราชการ และคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ยังไม่ให้ความรู้กับประชาชนว่า การจัดทำประชาพิจารณ์นั้นทำอย่างไร อำนาจของประธานคณะกรรมการประชาพิจารณ์มีแค่ไหน อย่างไร ผลสรุปของการจัดทำประชาพิจารณ์จะเป็นประการใด

2.2 การจัดทำประชาพิจารณ์ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ประชาชนจึงยังไม่เข้าใจความหมายของประชาพิจารณ์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าประชาพิจารณ์คือประสามติที่ถือเอาเสียงส่วนใหญ่เป็นเครื่องตัดสิน

2.3 วัตถุประสงค์ที่ให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นนั้น กระทำไปเพื่อเป็นข้อมูลและเหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ หรือเพื่อลดกระแสความขัดแย้งเพื่อให้โครงการได้ดำเนินต่อไปตามแผนงาน

2.4 บุคคลหรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ และใช้หลักเกณฑ์ใดเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ

2.5 การที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ไม่มีอำนาจเปิดเผยผลสรุปการจัดทำประชาพิจารณ์ต่อสาธารณชน ทำให้ประชาชนขาดความมั่นใจ

2.6 การที่รัฐบาลตัดสินใจในทางตรงข้ามกับเหตุผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ จะมีกลไกใดที่ใช้ในการตรวจสอบ และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของรัฐบาลจะได้แย้งได้โดยวิธีใด

2.7 ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 มีกำหนดเวลาหรือไม่

2.8 คำว่า “โครงการของรัฐ” มีความหมายเป็นประการใดรวมถึงโครงการของเอกชนหรือไม่

2.9 ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจำนวนมาก ยังไม่ได้รับหนังสือประกาศขอเชิญเข้าร่วมประชาพิจารณ์ที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดส่งให้ทางไปรษณีย์

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

ชื่อโครงการ	โครงการถนนรวมและกระจายการจราจรระบบทางด่วนขั้นที่ 2	ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.	โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ (โรงไฟฟ้าบ่อนอก)	โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติ ไทย-มาเลเซีย	โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจังหวัดสมุทรปราการ
ผู้เสนอจัดทำประชาพิจารณ์	ชุมชนบ้านครัว	ฝ่ายรัฐและ กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ	ประชาชน	นักวิชาการและประชาชน	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
ระยะเวลาที่ใช้	รอบหนึ่ง 131 วัน รอบสอง 171 วัน	134 วัน	287 วัน	272 วัน	195 วัน
การคัดค้านคณะกรรมการ	ไม่คัดค้าน	ไม่คัดค้าน	คัดค้านกรรมการบางคน	คัดค้านกรรมการบางคน	ไม่คัดค้าน
ฝ่ายเลขานุการ	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย	-	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.)	สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม(สศอ.)	กรมโรงงานอุตสาหกรรม
เจ้าของงบประมาณ	-	-	กองทุนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค	การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย	กรมโรงงานอุตสาหกรรมและกองทุนเงินอุดหนุนจากสัญญาโรงกลั่นปิโตรเลียม
การเข้าร่วมของกลุ่มผู้คัดค้าน	เข้าร่วม	เข้าร่วม	ไม่เข้าร่วม	ไม่เข้าร่วม	เข้าร่วมบางส่วน
การเปิดเผยรายงาน	เปิดเผยภายหลัง 30 วัน	เปิดเผยทันที	เปิดเผยเมื่อนำเข้าสู่คณะรัฐมนตรี	ยังไม่เปิดเผย	เปิดเผย
ผลการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ	ให้ดำเนินโครงการต่อโดยเลี่ยงลงคลองมหานาค	ให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันปรับปรุงร่างกฎหมายให้สอดคล้องผลรายงาน	ให้คนนโยบายให้เอกชนลงทุนและรับซื้อไฟฟ้าและให้ตั้งกรรมการไตรภาคี	ยังไม่ตัดสินใจ	อนุมัติให้ก่อสร้างโครงการ

สรุปเปรียบเทียบกรณีศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ทั้ง 5 กรณี

จากตารางที่ 2 การเปรียบเทียบกรณีศึกษา 5 กรณี ได้ข้อสรุปดังนี้

1. ฝ่ายที่เสนอการจัดทำประชาพิจารณ์

จากข้อมูลพบว่า การจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ผู้ที่เป็นฝ่ายเสนอให้มีการประชาพิจารณ์ ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ เป็นที่สังเกตว่า แต่ละโครงการที่ประชาชนเสนอให้มีการประชาพิจารณ์นั้น ล้วนแต่เป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ชุมชน วัฒนธรรม และความปลอดภัย ต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในโครงการนั้นๆ แสดงให้เห็นว่าประชาชนตระหนักในสิทธิของการแสดงความต้องการมีส่วนร่วมในขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นว่า หากประชาชนไม่ได้เสนอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ รัฐอาจตัดสินใจดำเนินโครงการโดยที่ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้เป็นเพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ยังมีได้มีฐานะเป็นกฎหมาย เป็นเพียงระเบียบในการปฏิบัติทางราชการ ดังนั้นจึงไม่มีข้อผูกมัดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดให้มีการประชาพิจารณ์ก่อนดำเนินโครงการของรัฐ

2. ระยะเวลาที่ใช้

ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ พบว่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์ตามกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี ได้ใช้ระยยะเวลานับตั้งแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ถึงวันรายงานผลการประชาพิจารณ์ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ เป็นระยะเวลาเกินกว่า 120 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 จากตารางที่ 1 แสดงให้เห็นว่าในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้นได้ใช้เวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบ พบว่า เกือบทั้งหมดต้องใช้เวลาค่อนข้างมาก ที่แตกต่างกันคือมีตั้งแต่ระยะเวลาประมาณ 4 เดือน ถึง ประมาณ 9 เดือน ทั้งนี้อาจมีความแตกต่างในทางปฏิบัติแต่ละกรณีมีความยากง่ายในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น โครงการของรัฐนั้นส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียมากน้อยเพียงใด ถ้าหากว่ามีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นวงกว้าง ทำให้ต้องใช้เวลาในการประชาสัมพันธุ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมประชาพิจารณ์ หรือใช้ระยะเวลาในการลงทะเบียนมากขึ้น หรือโครงการนั้นมีผู้คัดค้านโครงการของรัฐ หรือคัดค้านการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ สิ่งเหล่านี้

ทำให้ต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในประเด็นต่างๆ จึงมีข้อพิจารณาว่า ควรกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้หรือไม่ หรือควรกำหนดระยะเวลาที่แตกต่างกันหรือไม่ เพราะเป็นเงื่อนไขที่จะสรุปในการดำเนินงานต่อไปของรัฐ หากรัฐยึดระยะเวลาตามที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ก็อาจมีการเร่งรัดดำเนินการ หรือเร่งรัดให้เสร็จสิ้นตามเวลา ทั้งนี้ อาจทำให้เกิดผลเสียหายต่อส่วนรวม โดยเฉพาะกรณีที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ชุมชน วัฒนธรรม และสุขภาพ เพราะขาดการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบ หรือขาดการรับฟังข้อมูลจากทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง

3. การคัดค้านคณะกรรมการ

ในส่วนของ การคัดค้านคณะกรรมการ จากข้อมูลพบว่าส่วนใหญ่ไม่มีการคัดค้าน เพราะเห็นว่าคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งนั้นมีความเหมาะสม ซึ่งอาจพิจารณาจากประวัติส่วนบุคคล ประวัติการทำงาน การประกอบอาชีพ ที่แสดงให้เห็นเป็นที่รู้จักแก่วงสังคมว่า เป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ มีคุณธรรม แต่ก็มีส่วนที่คัดค้านคณะกรรมการในบางโครงการ เนื่องจากไม่มั่นใจในความเป็นกลางของคณะกรรมการ บางคนอาจมีส่วนได้เสียกับโครงการ หรือได้รับผลประโยชน์เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับโครงการดังกล่าว จึงอาจเกิดปัญหาในด้านความยุติธรรมตามมา

4. ฝ่ายเลขานุการ

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ฝ่ายเลขานุการที่ทำหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ส่วนใหญ่มักเป็นหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากมีความสะดวกในเรื่อง อาคาร สถานที่ รวมทั้งมีทักษะในการดำเนินการ แต่พบว่ามักเป็นหน่วยงานต่างๆ กัน โดยการแต่งตั้งนั้นพิจารณาว่าโครงการนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดก็แต่งตั้งจากบุคคลในหน่วยงานนั้นๆ ก็มีข้อเสนอจากในทางปฏิบัติว่า ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำหน้าที่เลขานุการโดยตรง เพราะการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เลขานุการอยู่เรื่อยๆ ทำให้ขาดประสบการณ์และความชำนาญในการปฏิบัติ

5. เจ้าของงบประมาณ

ในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น บางกรณีไม่มีข้อมูลที่แสดงไว้ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถแสดงข้อมูลได้ แต่พิจารณาจากข้อมูลที่ปรากฏอยู่ นั้นส่วนใหญ่เป็นของภาครัฐ อาจมีกอง

ทุนอุดหนุนจากรัฐวิสาหกิจร่วมอยู่ด้วย การที่ทำประชาพิจารณ์โดยใช้งบประมาณของรัฐแต่เพียงส่วนเดียว แนวโน้มอาจทำให้เกิดภาระหนักแก่ภาครัฐในการสรรหางบประมาณ ในขณะที่เดียวกัน โครงการที่ใช้งบประมาณของผู้ที่เป็นเจ้าของโครงการแต่เพียงส่วนเดียว ทำให้ประชาชนเกิดข้อสงสัยว่าจะมีความชอบธรรม หรือความเป็นกลางในการจัดทำประชาพิจารณ์อยู่หรือไม่ เพราะอาจมีการนำเสนอแต่ข้อมูลในทางบวก หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ข้อมูลใดที่เป็นผลทางลบต่อการดำเนินโครงการอาจมีการปกปิดไว้ ดังนั้น งบประมาณที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้นควรจะได้รับการสรรหาจากทุกส่วนอย่างเหมาะสมและให้ร่วมกันรับผิดชอบ เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ภาครัฐ และมีให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม ความไม่โปร่งใส หากงบประมาณในการทำประชาพิจารณ์นั้นเป็นของเจ้าของโครงการ

6. การเข้าร่วมของกลุ่มผู้คัดค้าน

ในการพิจารณาเกี่ยวกับผู้เข้าร่วมนั้นเป็นข้อพิจารณาอย่างยิ่ง เพราะเหตุว่าการจัดทำประชาพิจารณ์นั้นเป็นแนวทางของการรับฟังและให้สิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอันเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับแนวทางประชาธิปไตย และที่สำคัญเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง ดังนั้นในการทำประชาพิจารณ์ กลุ่มผู้คัดค้านย่อมเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์หรือพิจารณาเห็นว่า โครงการของรัฐที่จะดำเนินการน่าจะหรือควรจะก่อให้เกิดผลเสียต่อชีวิตความเป็นอยู่ จึงมีสิทธิและใช้สิทธิเข้าร่วมแสดงแนวคิด ความเชื่อ ความคิดเห็นตลอดจนการแสดงพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อหักล้างหลักการและเหตุผลของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาที่น่าสนใจก็คือ ในบางโครงการ อาทิ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ปอนอก) และโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติ และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย กลุ่มผู้คัดค้านไม่ได้เข้าร่วมในการทำประชาพิจารณ์

ปัญหาที่ต้องพิจารณาตามมาก็คือ การที่กลุ่มผู้คัดค้านอันถือเป็นบุคคลหรือประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าวไม่เข้าร่วมจะถือว่าการกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์สมบูรณ์หรือไม่ เพราะเหตุว่าอาจมีการกล่าวอ้างว่า การดำเนินการอาจไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีผลให้การดำเนินการต้องหยุดชะงัก หรือเริ่มกระบวนการทำประชาพิจารณ์ใหม่ ทำให้เสียงบประมาณ กำลังคน และอาจจะมีการวางแผนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายใดได้

7. การเปิดเผยรายงาน

ด้านการเปิดเผยการทำประชาพิจารณ์ในรูปของรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น จากกรณีการศึกษาพบว่า เมื่อมีการจัดทำประชาพิจารณ์สิ้นสุดลง ได้มีทั้งการเปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์และไม่เปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์ ในส่วนของการเปิดเผยการจัดทำรายงานการทำประชาพิจารณ์นั้น ได้มีรูปแบบของการเปิดเผยในหลายลักษณะคือ มีการเปิดเผยทันที เพื่อให้ผู้ที่สนใจหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบ กับมีการเปิดเผยภายหลังจากการทิ้งระยะเวลาไว้ช่วงเวลาหนึ่ง เช่น เปิดเผยภายหลังการจัดทำประชาพิจารณ์ 30 วัน อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏว่า การเปิดเผยรายงานนั้นเป็นการเปิดเผยเพียงบางส่วน

ข้อพิจารณาก็คือ หากมีการเปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์โดยถูกต้อง และดำเนินการครบถ้วนแล้ว จะถือว่ากระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์สิ้นสุดลงแล้วหรือไม่ และจะมีผลอย่างไร ในทางกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน การจัดทำประชาพิจารณ์จนถึงขั้นจัดทำประชาพิจารณ์สิ้นสุดลง หากถือว่าการเปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์สิ้นสุดลง จะมีผลว่าฝ่ายปกครองได้ดำเนินการแล้ว สามารถที่จะเริ่มดำเนินโครงการต่อไปได้ เพราะถือว่าผ่านกระบวนการในการดำเนินการเรียบร้อยแล้วในเชิงของการกระทำทางปกครองการจัดทำประชาพิจารณ์จึงต้องพิจารณาในเรื่องของการเปิดเผยรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วยว่ามีผลอย่างไร

8. ผลการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

ส่วนผลการตัดสินใจของผู้มีอำนาจนั้น ส่งผลในลักษณะต่างๆ กัน อันได้แก่ ผลของการจัดทำประชาพิจารณ์สนับสนุนให้ดำเนินโครงการต่อเนื่องไปได้ และเป็นตัวชี้วัดหรือสนับสนุนให้หน่วยงานหรือองค์การของรัฐ อันเป็นองค์กรฝ่ายปกครองอนุมัติให้ดำเนินโครงการต่อไปได้เท่ากัน โครงการของรัฐดังกล่าวได้รับการสนับสนุน และผู้มีอำนาจตัดสินใจล้าที่จะอนุมัติการดำเนินโครงการ ซึ่งส่งผลถึงความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารด้วย หรืออาจให้มีการดำเนินโครงการต่อ คือ ผลการจัดทำประชาพิจารณ์เห็นชอบด้วยกับหลักการและเหตุผลในการดำเนินโครงการ เพียงแต่ให้มีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการ หรือทางเลือกใหม่ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการ เช่น โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น ยังไม่ได้มีการตัดสินใจชัดเจนว่าจะให้ยุติหรือดำเนินการต่อไป อาจเป็น

ผลมาจากการยังไม่ได้ข้อยุติที่ชัดเจนและในขณะเดียวกันกับรายงานการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น
ยังไม่ได้มีการเปิดเผยออกมาอย่างเป็นทางการจึงอาจจะส่งผลให้ผู้มีอำนาจ หรือรัฐอันเป็นฝ่าย
ปกครองยังไม่กล้าที่จะตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ ลงไปได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

วิเคราะห์ข้อจำกัดและสำรวจทางเลือก การจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้บัญญัติรับรองสิทธิประชาพิจารณ์ไว้ในมาตรา 59 เป็นครั้งแรก¹ แต่ก็กำหนดให้เป็นไปตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ถือเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่เป็นสิทธิสัมพันธ์หรือที่มีเงื่อนไข หรืออีกนัยหนึ่งมิใช่สิทธิเด็ดขาด อันทำให้เกิดผลตามมาที่สำคัญคือ トラบโดที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิตราบนั้น สิทธิประชาพิจารณ์ก็คงเป็นเพียงหลักการที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในความเป็นจริงแต่ประการใด² เมื่อปรากฏว่าขณะนี้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 ยังไม่ได้รับการบัญญัติเป็นกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจึงยังคงจัดทำประชาพิจารณ์โดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ต่อไป จนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวโดยตรง

การจัดทำประชาพิจารณ์ของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา ต่างประสบปัญหาและอุปสรรคเป็นอย่างมาก จนถูกตั้งข้อสงสัยจากประชาชนว่าเกิดอะไรขึ้นกับ “ประชาพิจารณ์” บางครั้งถึงขนาดที่สื่อมวลชนและนักวิชาการขนานนามให้ประชาพิจารณ์ในทางลบว่าเป็น “ประชาพิการ” บ้าง “ประชาพิจารณ์ปาหี่” บ้าง หรือ “Public Listening” บ้าง ดังนั้น จึงเกิดคำถามที่น่าสนใจว่า เหตุใดการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยจึงเกิดปัญหา ทั้งๆ ที่ประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่ค้นหาเหตุผลระหว่างผู้ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในการดำเนินกิจการสาธารณะ จึงมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่ง

¹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, หน้า 117-122.

²มานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่, หน้า 100-103.

เป็นแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐยึดถือในการจัดทำประชาพิจารณ์ในปัจจุบันว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่อย่างไร ประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยควรมีลักษณะอย่างไร ควรมีหลักการและวิธีการประชาพิจารณ์เป็นประการใด และประชาพิจารณ์ของประเทศไทยควรมีความแตกต่างกับประชาพิจารณ์ของต่างประเทศหรือไม่ เพียงใด เพื่อจะนำไปสู่ข้อเสนอทางเลือกการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย อันจะเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต่อไป

การวิเคราะห์ดังกล่าวจะทำโดยพิจารณาข้อจำกัดของการประชาพิจารณ์มาใช้ในประเทศไทย ที่ได้จากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีศึกษา เพื่อค้นหาข้อจำกัดในส่วนอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ จากนั้นจึงวิเคราะห์ในส่วนเนื้อหาและวิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ไปใช้ในทางปฏิบัติว่าพบปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดจากตัวระเบียบเองโดยตรง หรือเกิดจากตัวปัจจัยอื่นในการนำไปใช้ในภาคปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว มาสังเคราะห์ เพื่อทำเป็นข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นต่อไป

6.1 ข้อจำกัดในการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

ประชาพิจารณ์ ถือเป็นแนวคิดของประเทศทางตะวันตกที่ประเทศไทยนำมาใช้ได้ไม่นาน จึงอาจเกิดอุปสรรคเมื่อนำประชาพิจารณ์มาใช้ในสังคมไทยได้ตามสมควร โดยเฉพาะการปรับให้เข้ากับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทย ตลอดจนองค์ความรู้เกี่ยวกับประชาพิจารณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย การวิเคราะห์การจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย นอกจากจะพิจารณาจากกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ควรพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย ดังนี้

6.1.1 ประชาพิจารณ์กับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมไทย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 มีหลักการและเหตุผลเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความ

คิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย³ แสดงให้เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้นำ ประชาพิจารณ์ มาใช้เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีความแตกต่างกันในการดำเนินงาน ของรัฐ นับได้ว่าจุดประสงค์ของการใช้ประชาพิจารณ์ที่อยู่บนฐานของความแตกต่างทางความคิด ของประชาชนตั้งแต่ต้น ดังนั้น การวิเคราะห์การจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมในประเทศไทย จึงควรพิจารณาถึงบทบาทของประชาพิจารณ์ที่สามารถทำให้คู่กรณีเกิดความไว้วางใจซึ่งกันและ กัน จึงเป็นสิ่งที่ควรต้องคำนึงและเป็นทางเลือกที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง มิฉะนั้น ประชาพิจารณ์ก็อาจ เป็นกระบวนการที่สร้างความแตกต่างทางความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องและเกิดข้อโต้แย้งมากยิ่งขึ้นไป กว่าเดิม

รูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย คือ การจัดประชุมกลุ่มผู้สนับสนุนและ กลุ่มผู้คัดค้านเพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรม ทำให้มีลักษณะเผชิญหน้ากัน ระหว่างผู้ที่มีแนวความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันสองฝ่าย ซึ่งลักษณะของสังคมและวัฒนธรรมไทย เป็นที่ ยอมรับกันว่า ไม่ใช่สังคมที่ชอบการเผชิญหน้าหรือยอมรับความขัดแย้งซึ่งหน้าเหมือนเช่นประเทศ ทางตะวันตก

ประชาพิจารณ์ ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์จะดำเนินการโดยใช้ เหตุผล รูปแบบที่เหมาะสมกับประชาพิจารณ์ในสังคมไทย จึงควรมีทางเลือกหลากหลายและไม่ ควรกำหนดรูปแบบที่ตายตัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบการจัดประชุมแต่ควรกำหนดรูปแบบการ จัดทำประชาพิจารณ์หลายๆ รูปแบบตามความเหมาะสมแก่กรณีเป็นเรื่องๆ ไป เช่น การจัดทำ ประชาพิจารณ์เป็นลายลักษณ์อักษรในกรณีที่คู่กรณีมีความแตกต่างทางความคิดค่อนข้างสูง เป็น ต้น และในกรณีที่มีการจัดประชุมประชาพิจารณ์ ก็ควรกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องมอบหรือ คัดเลือกผู้แทนของตนเพื่อเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น หรืออาจกำหนดให้กลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มประชาสังคมเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิเสนอความเห็นไม่ใช่ปัจเจกชนแต่ละบุคคล ทั้งนี้เพื่อเปิด โอกาสให้มีทางเลือกรูปแบบที่เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละเรื่องและในแต่ละท้องถิ่น

³ คำขึ้นต้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

6.1.2 ประชาพิจารณ์กับความสัมพันธ์เชิงทางอำนาจ

การที่ประชาพิจารณ์จะสามารถเป็นเครื่องมือขจัดความแตกต่างด้านต่างๆ ของผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการทำให้คู่กรณีมีความเสมอภาคกัน ย่อมหมายถึงการขจัดความแตกต่างหรือการทำให้เสมอภาคทางด้านข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนด้วย ดังนั้น ภาครัฐ ควรให้การสนับสนุนแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งการให้ฝ่ายผู้คัดค้านตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยสะดวกและให้การสนับสนุนทางวิชาการในด้านต่างๆ เช่น ให้การสนับสนุนบุคลากรภาครัฐเป็นที่ปรึกษา หรืออาจให้งบประมาณสนับสนุนการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาเป็นที่ปรึกษา เป็นต้น

6.1.3 ความเข้าใจความหมายและหลักการประชาพิจารณ์

ประชาพิจารณ์ถือเป็นเรื่องใหม่พอสมควรสำหรับประเทศไทย การที่ผู้เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจไม่ตรงกันในความหมายและหลักการประชาพิจารณ์ย่อมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ แต่ในขณะเดียวกันความไม่เข้าใจดังกล่าวก็อาจส่งผลให้ประชาพิจารณ์ไม่เป็นไปตามวิถีทางที่ควรจะเป็น ดังนั้น ความเข้าใจความหมายและหลักการประชาพิจารณ์ที่ถูกต้องตรงกันของผู้เกี่ยวข้องย่อมมีความสำคัญต่อการใช้ประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

6.1.3.1 ความเข้าใจความหมายของประชาพิจารณ์

ประเทศไทยได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์มาแล้วหลายครั้งแต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจความหมายของประชาพิจารณ์ที่ไม่ตรงกันอยู่บ้าง เช่น จากสรุปผลการจัดทำประชาพิจารณ์ประจำปี 2542⁴ ปรากฏว่ามีโครงการของส่วนราชการทั้งสิ้น 21 โครงการ แต่เป็นโครงการที่ดำเนินการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เพียง 4 โครงการ หรือจากผลสำรวจของสวนดุสิตโพล⁵ ถึงความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อสิทธิประชาพิจารณ์ พบว่า ประชาชนไม่ทราบว่าประชาพิจารณ์คืออะไร เป็นจำนวนถึงร้อยละ 42.45 และประชาชนเข้าใจว่าประชาพิจารณ์คือประชามติ เป็นจำนวนถึงร้อยละ 49.37 นอกจากนี้ กลุ่มผู้คัดค้านในกรณีศึกษาโครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและ

⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเมื่อคราวประชุมเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2543

⁵ “สวนดุสิตโพล,” ประชาชนคิดอย่างไรกับการจัดทำประชาพิจารณ์, 23 มีนาคม 2542.

จำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ⁶ ได้เรียกร้องว่า ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านยังมีความไม่เข้าใจความหมายและขั้นตอนของประชาพิจารณ์ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่ายังมีความเข้าใจความหมายของคำว่า "ประชาพิจารณ์" ระหว่าง รัฐ สื่อมวลชน และประชาชน ที่ไม่ตรงกัน รวมถึงยังใช้คำที่เหมือนกันเพื่ออธิบายกระบวนการที่ต่างกันอีกด้วย

ดังนั้น การพัฒนาองค์ความรู้ และความเข้าใจที่ถูกต้องในความหมายของคำว่า "ประชาพิจารณ์" ให้แก่ประชาชน องค์กรต่างๆ และชุมชน จึงยังเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

6.1.3.2 ความเข้าใจหลักการประชาพิจารณ์

ความเข้าใจหลักการประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะในส่วนหลักความเป็นกลาง (Impartiality)⁷ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับคุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยหลักดังกล่าว เรียกร้องให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจสั่งการของผู้ใดหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพราะเชื่อว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่เป็นกลางจะต้องมีความเป็นกลางทั้งในความคิดความเป็นกลางในความเชื่อและปลอดจากผลประโยชน์ เพื่อจะได้ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจนนำไปสู่การวินิจฉัยด้วยเหตุผลอย่างมีคุณภาพของผู้มีอำนาจตัดสินใจต่อไป

หากพิจารณาหลักความเป็นกลางแล้ว ไม่น่าเป็นเรื่องยากที่จะสรรหาคณะกรรมาการประชาพิจารณ์ ตามความหมายของหลักความเป็นกลางดังกล่าว แต่ในทางข้อเท็จจริง ปัญหาดังกล่าวนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ใหญ่ เนื่องจาก คำว่า "ความเป็นกลาง" ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม อันเนื่องจากการกรรมาการประชาพิจารณ์ก็เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งอาจมีภาวะจิตใจที่มีความเป็นอคติหรือความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการตั้งแต่ต้น นอกจากนี้สภาวะภายนอกของกรรมาการประชาพิจารณ์ ก็อยู่ระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนโครงการและกลุ่มผู้คัดค้านโครงการ ทำให้เกิดมุมมอง

⁶ คณะกรรมาการประชาพิจารณ์, รายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ, สิงหาคม 2543, (ม.ป.ท.) หน้า อ.79-อ.81.

⁷ แก้วสรร อติโพธิ, ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติความขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม, หน้า 26.

ความเป็นกลางจากทั้งสองกลุ่มที่ไม่เหมือนกันได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดจากโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (โรงไฟฟ้าบ่อนอก) ที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสาวิตต์ โพธิวิหค) ได้แต่งตั้งให้ ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต เป็นประธานกรรมการพิจารณาพิจารณา ซึ่งเชื่อได้ว่ารัฐมองว่าเป็นบุคคลที่เป็นกลางตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่กลุ่มผู้คัดค้านโครงการกลับมองว่าไม่มีคุณสมบัติเป็นกลางตามระเบียบดังกล่าว

ดังนั้น การเลือกสรรคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่เป็นกลางท่ามกลางมุมมองที่อาจแตกต่างกันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้าน จึงควรเป็นไปในลักษณะที่ได้ความเห็นชอบจากทั้งสองฝ่ายเสียแต่แรก หรือมิฉะนั้นก็ควรมีกระบวนการในการเสนอชื่อและเลือกสรรคณะกรรมการประชาพิจารณ์โดยการริเริ่มหรือการเสนอชื่อมาจากทั้งสองฝ่ายเพื่อให้ได้บุคคลที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้

6.1.4 ประชาพิจารณ์กับสมดุลระหว่างประโยชน์ส่วนรวมและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประชาพิจารณ์ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่ดี ควรมีลักษณะประการหนึ่งในหลายประการว่า “ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐ และต้องมั่นใจว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้น ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนให้ได้ การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนมากเกินไปจนเจ้าหน้าที่รัฐทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลยนั้นอาจถือได้ว่าเป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจ จนสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป ดังนั้น จึงต้องคำนึงสมดุลของการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิของเอกชน”⁸

⁸บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบควบคุมการใช้อำนาจอำนาจหน้าที่ของรัฐ, วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 14-16.

ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ในประเทศไทยที่ดีจึงควรอยู่บนพื้นฐานแห่งสมดุลของการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ให้เป็นไปด้วยเหตุผลและมีความรอบคอบ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่เดียวกันฝ่ายประชาชนก็ได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอันอาจเกิดจากการตัดสินใจที่ผิดพลาดขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เนื่องจากการขาดข้อมูลที่รอบด้านด้วย

ปัญหาว่าสมดุลดังกล่าวจะอยู่ ณ จุดใด ทั้งนี้เพราะโดยสภาพของกระบวนการประชาพิจารณ์ ก็มีขั้นตอนการดำเนินการหลายขั้นตอน และต้องใช้เวลาในการดำเนินการมาก อาจก่อให้เกิดปัญหาการวางแผนต่างๆ กับหน่วยงานเจ้าของโครงการเช่น ด้านการเงิน เป็นต้น จึงควรมีการกำหนดขั้นตอนและกรอบระยะเวลาในการประชาพิจารณ์ให้ชัดเจน เพื่อเจ้าของโครงการจะได้เตรียมการป้องกันมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงการได้

6.2 ขอบเขตของโครงการและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับประชาพิจารณ์

6.2.1 โครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 3 กำหนดให้ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินการไม่ว่าลักษณะใดๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 1 ได้กำหนดให้ “โครงการของรัฐ” หมายความว่า โครงการของภาคเอกชนที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐด้วย

คำนิยาม “โครงการของรัฐ” ถือได้ว่ากำหนดขอบเขตโครงการไว้กว้างมาก ทำให้อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่มีความชัดเจนว่าโครงการประเภทใด ลักษณะใด ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ และเป็นเหตุให้ต้องขึ้นอยู่กับการตีความของผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น จึงมีความเห็นว่าคุณควรกำหนดลักษณะและประเภทโครงการให้ชัดเจนโดยอาจกำหนดเป็น โครงการใดที่บังคับให้ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการใดที่ไม่อยู่ข่ายบังคับให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่อาจให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ที่จะสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ หรือ ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอให้จัดทำประชาพิจารณ์ก็ได้ และโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่เหมาะสมกับการจัดทำประชาพิจารณ์เลย

การใช้เกณฑ์การจำแนกโครงการที่บังคับให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่นั้น อาจใช้เกณฑ์พิจารณา ดังนี้

(1) อาจใช้วงเงินของการลงทุนในโครงการ เป็นตัวกำหนดในลักษณะเดียวกับที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 ที่กำหนดวงเงินลงทุนในโครงการเกินกว่า 1,000 ล้านบาท⁹ หรือ 5,000 ล้านบาท¹⁰ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด

(2) อาจใช้ประเภทโครงการหรือกิจการ เป็นตัวกำหนดเช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ได้ให้อำนาจกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กำหนดโครงการหรือกิจการประเภทใดว่าต้องทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) ซึ่งปัจจุบันมี 22 ประเภท¹¹ เช่น สนามบินพาณิชย์ โรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่มีกำลังการผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกะวัตต์ขึ้นไป การถมทะเล การพัฒนาปิโตรเลียม เป็นต้น

สำหรับโครงการที่หน่วยงานของรัฐ มีดุลพินิจที่จะไม่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ ก็ควรมีมาตรการให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบถึงโครงการ

⁹พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 มาตรา 5, 6

¹⁰พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 มาตรา 7

¹¹ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่ต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535, ลงวันที่ 23 ตุลาคม 2535 และฉบับลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2539

ดังกล่าวเสียก่อน ทั้งนี้การประกาศดังกล่าวควรกำหนดให้มี สถานที่ประกาศ และรายละเอียดของ การประกาศที่มีความชัดเจนด้วย รวมทั้งอาจกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการที่ประชาชนจะใช้ สิทธิขอให้การจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการดังกล่าวหากเห็นว่าควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์

ส่วนโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์ก็ควรกำหนดไว้โดยชัดเจน เช่น โครงการ เกี่ยวกับความมั่นคง เป็นต้น

6.2.2 ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 12 กำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์

กรณีผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ มีประเด็นที่ต้องพิจารณาปัญหาที่ เกี่ยวพันถึงความเป็นกลาง (impartiality) ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กล่าวคือ ผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการประชาพิจารณ์ อาจถูกมองว่าอย่างน้อยที่สุด ได้เลือกสรรบุคคลที่เห็นด้วยกับ โครงการเป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในกระบวนการ ของผู้ที่เกี่ยวข้องได้

การแต่งตั้งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 โดยไม่มีข้อกำหนดหรือหลักการเลือกสรรกรรมการประชา พิจารณ์ ปัญหาดังกล่าวจึงน่าจะได้รับการพิจารณาโดยอาจกำหนดวิธีเลือกสรรคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์เป็นกรอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

สำหรับผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ในประเทศฝรั่งเศส ตัวแทนของรัฐ ประจำจังหวัด (Prefet) หรือประธานศาลปกครองชั้นต้น (le president du tribunal administratif) หรือตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลปกครองชั้นต้น จะเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการตามแต่กรณี

สำหรับประเทศไทยนั้นการกำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์อาจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจาก รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ย่อมมีส่วนร่วมในการควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ จึงอาจถูกมองว่าเลือกแต่งตั้งบุคคลที่ไม่เป็นกลางอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอาจมีความคิดโน้มเอียงในการสนับสนุนโครงการที่จัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าว และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดหรือประธานศาลปกครองชั้นต้น ล้วนเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ ดังนั้น จึงสร้างความเชื่อถือว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์มีความเป็นกลางในการแต่งตั้งกรรมการ ดังนั้นปัญหานี้อาจใช้วิธีให้องค์กรที่มีความเป็นกลาง เป็นผู้แต่งตั้งก็ได้ องค์กรดังกล่าว เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่จัดทำประชาพิจารณ์ หรือประธานศาลปกครองชั้นต้นในท้องที่ที่จัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ข้อสำคัญคือ บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องมีความเป็นกลางในความเป็นจริงด้วย หากบุคคลผู้แต่งตั้งและการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นกรรมการประชาพิจารณ์ขาดความเป็นกลางตั้งแต่แรกแล้ว โอกาสที่จะหาความเป็นกลางในตัวบุคคลผู้ถูกแต่งตั้งย่อมมีน้อยลง หรือหากจะมีก็จะเป็นเกิดความคลงแคลงใจ

6.2.3 กรรมการประชาพิจารณ์

กรรมการประชาพิจารณ์ ถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการดำเนินกระบวนการประชาพิจารณ์ กล่าวคือ นอกจากมีหน้าที่ที่จะต้องรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเพื่อสรุปรายงานผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ยังต้องควบคุมการดำเนินกระบวนการประชาพิจารณ์ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยอีกด้วย การปฏิบัติหน้าที่สำคัญทั้งสองประการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี กรรมการประชาพิจารณ์ จึงควรต้องมีคุณสมบัติ ที่มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อสนับสนุนหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งพอแยกพิจารณาได้ดังนี้

6.2.3.1 คุณสมบัติของกรรมการประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ12 กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐ และตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 2.1 กำหนดให้แต่งตั้ง

กรรมการประชาพิจารณ์ จากผู้ที่มีความเป็นกลางและเหมาะสมในปัญหาที่จะทำประชาพิจารณ์ ซึ่งควรมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้ทำการแทน จะเป็นผู้ดำเนินการนั่งพิจารณา และเป็นประธานในการไต่สวนในรูปผู้พิพากษาคดีปกครอง (Administrative law judge) แต่มีข้อสงสัยกรณีหากมีการคัดค้านว่าผู้ไต่สวนมีพฤติกรรมแสดงความลำเอียง หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการพิจารณาเพื่อออกกฎ ต้องดำเนินการสอบสวนทันทีและให้ถือรายงานการสอบสวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนด้วย ส่วนประเทศฝรั่งเศส ต้องเป็นกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียในโครงการ และต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐที่จะเวนคืนหรือต้องไม่มีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานดังกล่าว หรือต้องเป็นกรรมการที่ไม่มีส่วนได้เสียในโครงการทั้งในฐานะส่วนตัว หรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่รับดำเนินงานหรือควบคุมโครงการนั้น สำหรับประเทศอังกฤษ Inspector อาจเป็นหรือไม่เป็นเจ้าหน้าที่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

เมื่อเปรียบเทียบ คุณสมบัติของกรรมการประชาพิจารณ์ทั้งของประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส ต่างกำหนดให้ไม่มีส่วนได้เสียในโครงการ ซึ่งเป็นไปตามหลักความเป็นกลาง ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ไม่คำนึงถึงคุณสมบัติข้อนี้มากนัก โดยกรรมการไต่สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษ อาจเป็นหรือไม่เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี ซึ่งอาจเป็นผลให้ขาดความเป็นอิสระได้ ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา กลับให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือ ผู้แทน เป็นประธานการประชาพิจารณ์ดังกล่าว แต่ทั้งนี้หากมีการคัดค้านก็ได้มีการให้สอบสวนโดยทันที ซึ่งถือได้ว่าการถ่วงดุลการทำหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์ได้ในระดับหนึ่ง

สำหรับประเทศไทย กรรมการประชาพิจารณ์ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบถือว่าเป็นการกำหนดตามหลักความเป็นกลาง แต่ปัญหา กลับพบข้อเท็จจริงตามกรณีศึกษาที่กรรมการประชาพิจารณ์กรณีศึกษาที่ 3 และที่ 4 ถูกคัดค้าน เรื่องการมีส่วนได้เสีย ได้แก่ โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซียและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ซึ่งกรรมการที่ถูกคัดค้านดังกล่าวก็ยังทำหน้าที่ต่อไปจนเสร็จสิ้น ทำให้เกิดประเด็น

ว่า หากกรรมการประชาพิจารณ์ ถูกคัดค้านด้วยเหตุมีส่วนได้เสียกับโครงการ ควรมีการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดค้านหรือไม่ ประการใด

ปัญหาว่าควรมีการดำเนินการเกี่ยวกับการคัดค้านดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่าประชาพิจารณ์ เป็นกระบวนการที่ตั้งอยู่บนข้อกำหนดว่า กรรมการประชาพิจารณ์จะต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการนั้นๆ เพื่อให้กรรมการได้ทำหน้าที่ได้โดยปราศจากอคติ ดังนั้น เมื่อมีการร้องคัดค้านว่า กรรมการประชาพิจารณ์ เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ ควรมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับคำคัดค้านดังกล่าว ส่วนจะใช้วิธีการใดนั้นเห็นว่าการคัดค้านกรรมการประชาพิจารณ์ว่ามีส่วนได้เสียกับโครงการนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ไม่ได้กำหนดกระบวนการเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดแนวทางโดยให้หน่วยงานที่มีความเป็นกลาง เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น เป็นผู้วินิจฉัยคำร้องคัดค้านดังกล่าว สำหรับเหตุที่ไม่เสนอให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์เป็นผู้พิจารณา เนื่องจากตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 กำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งอย่างน้อยผู้มีอำนาจแต่งตั้งเหล่านี้ ย่อมมีส่วนในการควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ดังนั้น ย่อมอาจถูกมองว่าไม่เป็นกลางในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าวได้

6.2.3.2 ที่มาและองค์ประกอบของกรรมการประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 12 กำหนดให้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์อย่างน้อยหนึ่งในสาม จากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เท่านั้น

สำหรับในเรื่องกรรมการประชาพิจารณ์ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยปกติกรรมการจะมาจกหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการ ประเทศฝรั่งเศส กรรมการจะมาจากบัญชีรายชื่อที่จัดทำไว้แล้ว ส่วนประเทศอังกฤษ กรรมการจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือบุคคลภายนอกก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทย ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและองค์ประกอบบางส่วน ของกรรมการประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งอาจเป็นช่องว่างให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ในการแต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ซึ่งอาจถูกเคลือบแคลงในความเป็นกลางก็เป็นได้

ข้อเท็จจริงดังกล่าวปรากฏขึ้นในกรณีศึกษาประชาพิจารณ์ ที่ได้รับการต่อต้านจากกลุ่มผู้ คัดค้านทั้งโครงการโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเล เซีย และโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย ปรากฏข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้คัดค้านว่า กลุ่มผู้คัดค้านไม่มี โอกาสร่วมเสนอรายชื่อกรรมการประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ก็เป็น ผู้ที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐผู้เป็นเจ้าของโครงการ กลุ่มผู้คัดค้านจึงเสนอขอมีส่วนร่วมในการ เลือกรกรรมการประชาพิจารณ์ด้วย

จะเห็นได้ว่าที่มาของกรรมการประชาพิจารณ์อาจใช้วิธีการให้ทั้งกลุ่มผู้สนับสนุนและ กลุ่มผู้คัดค้านเป็นผู้เสนอชื่อแล้วให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งต่อไป ซึ่งวิธีนี้มีข้อดีในแง่ของการมีส่วนร่วมใน การเสนอชื่อ จะทำให้คู่กรณียอมรับในกรรมการประชาพิจารณ์ แต่ก็มีข้อเสียในกรณีที่ต่างก็เสนอ ฝ่ายของตนเป็นกรรมการอาจทำให้เกิดการล่าช้า อีกวิธีหนึ่งก็คือการจัดทำบัญชีรายชื่อกรรมการ ประชาพิจารณ์ตามแบบประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้โดยให้องค์กรที่มีความเป็นกลางเป็นผู้พิจารณา คัด รายชื่อบุคคลต่างๆ แล้วประกาศให้สาธารณชนตรวจสอบและอาจกำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชี ดังกล่าวไว้เพื่อหมุนเวียนรายชื่อต่อไป เมื่อจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ก็ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง กรรมการประชาพิจารณ์ แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์จากบัญชีรายชื่อดังกล่าวต่อไป แต่ทั้งนี้ ต้องยึดหลักการไม่มีส่วนได้เสียในโครงการเป็นสำคัญด้วย

6.2.3.3 อำนาจหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี ประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ กำหนดให้ กรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจหน้าที่กล่าวคือ (1) กำหนดสถานที่และเวลาในการจัดทำประชา พิจารณ์ (2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ (3) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงาน รัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณี จำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้ (4) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งบรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ (5) ในวัน ประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์ และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวัน

เวลาที่จะประชุมครั้งต่อไป ให้ประชาชนทราบ (6) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนแล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อด้วยผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้ (7) ทำรายงานเสนอต่อผู้สั่งให้มีการประชาพิจารณ์

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีการออกกฎโดยมีแบบพิธีหรือการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal rule making) ให้ประธานในการไต่สวน มี (1) อำนาจออกหมายเรียกให้บุคคลมาให้ถ้อยคำหรือส่งพยานหลักฐาน รวมทั้งให้สาบานตนก่อนการให้การ (2) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวน การจัดประชุมประชาชน (3) การจำหน่ายข้อคิดเห็นที่ซ้ำซ้อนไม่เกี่ยวข้องและไม่สำคัญ (4) ต้องวินิจฉัยพยานหลักฐานในสำนวนเท่านั้น (5) ต้องวินิจฉัยทุกประเด็นทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจ ส่วนประเทศฝรั่งเศส ในส่วนกรณีการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งประโยชน์สาธารณะ กรรมการมีอำนาจที่จะทำข้อสรุปที่จะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเวนคืนดังกล่าวโดยจะต้องส่งมอบข้อสรุปและเอกสารไปยังตัวแทนรัฐประจำจังหวัด

จากการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ และจากข้อเท็จจริงที่ได้จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของกรรมการประชาพิจารณ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คืออำนาจหน้าที่ในการสรุปผลรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ มีปัญหาว่า กรรมการประชาพิจารณ์ ควรมีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอรายงานในลักษณะใด เช่น จากกรณีศึกษาโครงการชุมชนบ้านครัว กรรมการประชาพิจารณ์ เสนอให้ยุติโครงการ กรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แจ้งฐานะของกรรมการว่าเป็นเพียงผู้รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนเท่านั้น จึงมีความแตกต่างกันเป็นอันมากในกรณีศึกษาทั้งสองโครงการดังกล่าว และเมื่อเปรียบเทียบกับสรุปรายงานของกรรมการประชาพิจารณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ต้องวินิจฉัยทุกประเด็นทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และดุลพินิจ และสรุปรายงานของกรรมการประชาพิจารณ์ของประเทศฝรั่งเศส ก็ต้องมีข้อสรุปว่าเห็นด้วยหรือไม่กับโครงการเวนคืนดังกล่าว ซึ่งเมื่อกรรมการประชาพิจารณ์ของประเทศไทย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในหลายๆ ด้าน การทำหน้าที่เพียงการรวบรวมความคิดเห็นที่ได้จากการประชาพิจารณ์จึงไม่น่าจะเพียงพอ ประกอบกับความเห็นของกรรมการประชาพิจารณ์ ไม่ได้ผูกมัดให้ผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจ ที่จะต้องดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวแต่ประการใด ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคง

ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวเสมอ ตามหลักการของประชาพิจารณ์ ดังนั้นจึงควรมีข้อกำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องเสนอความเห็นเป็นข้อสรุปด้วยว่า ควรดำเนินโครงการหรือไม่ ด้วยเหตุผลใด

6.2.4 ผู้มีส่วนได้เสีย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 3 กำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ซึ่งแต่เดิมมีการตีความคำว่าผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อจะได้ให้สิทธิแก่บุคคลในการเข้าร่วมประชาพิจารณ์ ต่อมาเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 กำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมประชาพิจารณ์ได้แล้ว ปัญหาในการเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์จึงหมดไป แต่อย่างไรก็ดี ในภาคปฏิบัติฐานะการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากประชาชนทั่วไป กล่าวคือ กรรมการประชาพิจารณ์จะดำเนินการจัดส่งเอกสารแบบเชิญชวน (ปจ.1) และ แบบขอลงทะเบียน (ปจ.2) ทางไปรษณีย์ให้กับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ในขณะที่ประชาชนทั่วไปต้องติดตามเอกสารเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ด้วยตนเองเท่านั้น

6.2.5 หน่วยธุรการการจัดทำประชาพิจารณ์

จากกรณีศึกษา มีจำนวน 3 โครงการเห็นว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของโครงการ เป็นหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งจากผู้แต่งตั้งกรรมการ ประชาพิจารณ์ ทำให้จะเป็นการแต่งตั้งหน่วยงานในสังกัดของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่ด้านงานธุรการให้กับกรรมการประชาพิจารณ์ เช่น กรณีศึกษาโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีข้อเสียมากกว่าข้อดี เพราะจะทำให้ไม่มีประสบการณ์และขาดความชำนาญในการจัดทำประชาพิจารณ์ในครั้งต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นข้อโต้แย้งของกลุ่มผู้คัดค้านเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียกับโครงการจนมีอคติในการดำเนินงานหรือการติดต่อกับกลุ่มผู้คัดค้านได้

คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ให้ข้อเสนอว่ารัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมารับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยจะต้องมีสำนักงานเลขานุการถาวร ส่วนศาสตราจารย์ นายแพทย์วันชัย วัฒนศัพท์ ให้ความเห็น

ว่า รัฐควรดำเนินการมอบหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อดำเนินการ “กระบวนการมีส่วนร่วม” (Public Participation) ในหน่วยกลาง และรวมถึงในแต่ละหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่ไม่ใช่ “หน่วยหรืองานประชาสัมพันธ์” (Public Relation) เท่านั้น หน่วยงานกลางอาจเรียกว่า “องค์กร กลางเพื่อการมีส่วนร่วม” มีหน้าที่สนับสนุนกระบวนการประชาพิจารณ์ หรือจัดทำกรประชาพิจารณ์ในโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมกับทั้งมีหน้าที่ติดตามการดำเนินการภายหลังก่อสร้างดำเนินการแล้ว เช่น การเฝ้าระวัง การปฏิบัติตามข้อตกลงข้อกำหนดที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นที่อาจจะออกมาเป็นฉันทามติร่วมกันนั้นๆ

จะเห็นได้ว่าจากกรณีศึกษาทั้ง 5 โครงการ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ฝ่ายเลขานุการกรรมการประชาพิจารณ์ ต่างเป็นหน่วยงานที่ไม่ซ้ำกัน ทำให้มีปัญหาการขาดประสิทธิภาพและความชำนาญในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเห็นได้จากกรณีศึกษาโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย – มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย ซึ่งได้มีการขออนุญาตที่มีประสิทธิภาพจากการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไปช่วยดำเนินการ ดังนั้น หน่วยงานธุรการการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงควรเป็นหน่วยงานประจำ และควรเป็นหน่วยงานกลางที่มีความเป็นอิสระ จากอำนาจบังคับบัญชา ที่อาจเป็นอุปสรรคต่อบทบาทของการเป็นผู้ประสานงานซึ่งจะต้องได้รับความไว้วางใจจากทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อจะได้มีความชำนาญและประสิทธิภาพในการจัดทำประชาพิจารณ์ซึ่งจะต้องมีมากขึ้นในอนาคต

6.3 การดำเนินการก่อนวันประชาพิจารณ์

6.3.1 การริเริ่มให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์

การริเริ่มให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 7, 8 และ 9 กำหนดบุคคลผู้ริเริ่มให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ 3 กลุ่ม คือ รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามข้อ 7, ผู้มีส่วนได้เสีย ตามข้อ 8 และ หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ 9 ซึ่งหากกล่าวเฉพาะการริเริ่มให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในข้อ 8 ที่กำหนดกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้เถียงหลายฝ่าย และผู้มีส่วนได้เสียประสงค์

จะให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและประสงค์จะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมดก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัดแล้วแต่กรณีเพื่อขอให้พิจารณาพิจารณา

และตามข้อ 8 วรรคสอง กำหนดว่า เมื่อรัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียแล้ว หากพิจารณาเห็นว่าโครงการของรัฐดังกล่าวหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย และยังไม่เคยมีพิจารณาในประเด็นดังกล่าวมาก่อน ทั้งการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

6.3.2 ช่วงเวลาของโครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 11 ได้กำหนดช่วงเวลาที่จะจัดทำประชาพิจารณ์โครงการ โดยให้จัดทำประชาพิจารณ์ในระหว่างขั้นตอนใดๆ ก็ได้ เช่น ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวมีประเด็นปัญหาว่า “ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ” มีความหมายเป็นประการใด เนื่องจากโครงการแต่ละโครงการ อาจมีการดำเนินการในส่วนอื่น ๆ ประกอบกันด้วย เช่น การทำสัญญาหลายฉบับ เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวเห็นได้จากกรณีศึกษาที่มีความเห็นที่แตกต่างกัน ระหว่างฝ่ายสนับสนุนโครงการ กับ ฝ่ายคัดค้านโครงการ โดยฝ่ายคัดค้านเห็นว่า ฝ่ายรัฐได้ทำสัญญาผูกมัดกับเอกชนไว้แล้วจึงจัดทำประชาพิจารณ์ เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้า กับ บริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอ

เรชั่น จำกัด (โรงไฟฟ้าบ่อนอก) ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2540 แต่ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10 –11 กันยายน 2542 หรือ โครงการทอส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย ที่ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ได้ทำสัญญาจำนวน 4 ฉบับ กับ บริษัทเปโตรนาส แห่งประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2542 แต่ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2543 และเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2543 ในขณะที่ ฝ่ายสนับสนุนโครงการกลับเห็นว่า ยังไม่ได้มีการทำสัญญาครบถ้วนทั้งหมดและยังไม่ได้มีการก่อสร้างโครงการ จึงสามารถจัดทำประชาพิจารณ์โครงการได้

เมื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามหลักการของประชาพิจารณ์ ซึ่งมีลักษณะสำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องเกิดขึ้นก่อนที่องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจ จะได้อนุมัติให้ดำเนินโครงการ ดังนั้น หากมีการจัดให้การแสดงความคิดเห็นภายหลังที่รัฐอนุมัติให้ดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว จึงไม่อาจเรียกหรือถือเป็นการจัดทำประชาพิจารณ์ตามหลักการประชาพิจารณ์

อย่างไรก็ดี เมื่อการดำเนินโครงการหนึ่งๆ อาจประกอบด้วยหลายๆ ขั้นตอน เช่น ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ขั้นตอนการพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ ขั้นตอนการขออนุมัติโครงการ หรือขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการ เป็นต้น จึงมีปัญหาว่าจะต้องจัดทำประชาพิจารณ์โครงการขั้นตอนใด เมื่อพิจารณาตามข้อ 1 แห่งประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบการจัดทำประชาพิจารณ์ ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการประชาพิจารณ์ คือ

- 1.1 จัดทำข้อมูลเบื้องต้นในประเด็นปัญหาที่จะใช้เป็นหลักในการประชาพิจารณ์
- 1.2 ในรายละเอียดข้อมูลเบื้องต้น ให้ระบุประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ ทางเลือก และผลกระทบของทางเลือกต่างๆ
- 1.3 ระบุความเป็นไปได้ด้านเทคนิคของทางเลือกต่างๆ ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาและข้อยุติเบื้องต้น

และเมื่อพิจารณาประกอบกับความมุ่งหมายของประชาพิจารณ์ที่เป็นการแสวงหาความคิดเห็นของประชาชน พร้อมด้วยองค์ความรู้ต่างๆ ให้รอบด้านมากที่สุด เพื่อประกอบการตัดสินใจขององค์กรฝ่ายปกครองในการดำเนินโครงการ ดังนั้น ประชาพิจารณ์จึงควรจัดทำเมื่อ

ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการไม่ว่าจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ เสร็จสมบูรณ์แล้ว เพื่อที่การจัดทำประชาพิจารณ์จะเป็นการดำเนินการที่พร้อมบนพื้นฐานของข้อมูลมากที่สุด เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสได้รับทราบและแสดงความคิดเห็นถึงผลดีผลเสียของโครงการที่มีต่อของตนได้อย่างเต็มที่ตามหลักความยุติธรรมอีกด้วย

จึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขการกำหนดช่วงเวลาที่จะจัดทำประชาพิจารณ์โครงการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ข้อ 11 ให้เกิดความชัดเจนโดยการแก้ไขข้อกำหนดให้การจัดทำประชาพิจารณ์ให้ดำเนินการภายหลังขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือขั้นตอนอื่น แต่ต้องก่อนการที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

6.3.3 ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์

ตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5 กำหนดให้ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสารและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ตามระเบียบของทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์

หน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น เจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบ และจากกรณีศึกษาทั้ง 5 โครงการปรากฏว่างบประมาณที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการ จะมีที่มาไม่เหมือนกัน โดยมีทั้งงบประมาณของส่วนราชการ งบของเจ้าของโครงการ งบจากกองทุน

จะเห็นได้ว่า โดยหลักการแล้วผู้ที่ได้รับประโยชน์หรือเป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ควรเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ดังที่ประเทศฝรั่งเศสกำหนด แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นเรื่องที่คาดการณ์ค่าใช้จ่ายได้ค่อนข้างยาก ขณะเดียวกันการจัดทำประชาพิจารณ์ จำเป็นต้องมีค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นอย่างมาก ดังนั้น งบประมาณการสนับสนุนการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงควรมีระบบที่คล่องตัว

และมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ แหล่งที่มาของงบประมาณจึงควรได้มาจากกองทุนที่เป็นกลางที่หักมาจากเจ้าของโครงการ เพื่อสะสมไว้เป็นกองทุนและบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นกลางน่าจะเป็นการเหมาะสม นอกจากนี้ยังจะเป็นผลดีในแง่ที่ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ไม่เกิดความรู้สึกว่าการพิจารณาประชาพิจารณ์ได้รับคำตอบแทนค่าใช้จ่ายจากเจ้าของโครงการโดยตรงอันจะทำให้เกิดการไม่เป็นกลางได้

6.4 การดำเนินการประชาพิจารณ์

6.4.1 ระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์

ในการจัดทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทย จะใช้รูปแบบการจัดประชุมประชาพิจารณ์เป็นหลัก ซึ่งโดยมากจะจัดครั้งละ 1-2 วัน หลังจากเสร็จวันประชุมประชาพิจารณ์แล้ว กรรมการประชาพิจารณ์ก็จะเปิดรับเอกสารหรือการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีก 15 วัน ทั้งนี้ตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 3.5.6 ขณะที่พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นไม่น้อยกว่า 1 ครั้ง ประกอบเมื่อเทียบกับการประชาพิจารณ์ของประเทศฝรั่งเศส จะใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน และไม่ได้กำหนดเวลาสูงสุด

หากพิจารณาตามแนวคิดประชาพิจารณ์ ที่มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านมากที่สุด ซึ่งโดยนัยนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่าการกำหนดเวลาที่แน่นอนของการประชาพิจารณ์ ย่อมเป็นกรอบทำให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องดำเนินการภายในเวลาที่กำหนด ทำให้วัตถุประสงค์ในการค้นหาเหตุผลและความคิดเห็นของประชาชนให้มากที่สุดด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่น่ามีกำหนดระยะเวลาไม่ควรกำหนดเวลาสูงสุดในการจัดทำประชาพิจารณ์ แต่อย่างไรก็ดีควรให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ รายงานผลการดำเนินการให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ทราบทุกระยะด้วย

6.5 การดำเนินการภายหลังวันประชาพิจารณ์

6.5.1 การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์

การจัดทำรายงานควรมีกรอบให้จัดทำภายในเวลาใดตามที่กำหนด นอกจากนี้ควรเปิดโอกาสให้กรรมการประชาพิจารณ์แต่ละรายมีสิทธิเสนอความเห็นแย้งหรือความเห็นเพิ่มเติม

ของกรรมการแต่ละรายเป็นรายบุคคล เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจด้วย เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการอาจไม่ได้มาจากข้อยุติที่เป็นเสียงเดียวก็ได้

ข้อสรุปของรายงานจะต้องเสนอข้อเสนอแนะตามประเด็นและพยานหลักฐานว่าสมควรยกเลิกโครงการหรือแก้ไขโดยศึกษาเพิ่มเติม หรืออนุมัติโครงการ เพื่อหน่วยงานของรัฐจะได้ใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐนั้นการเสนอเพียงผลการรวบรวมข้อมูลยังไม่ควรถือว่าเป็นข้อสรุปที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์

6.5.2 ผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์

ผลที่ได้จากการประชาพิจารณ์ไม่ควรถือเป็นตัวกำหนดสุดท้ายว่าจะให้ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ แต่ควรให้ความเห็นว่าหากจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการแล้วจะเสนอทางออกอย่างไร เช่น หากให้ทำโครงการแล้วและเกิดปัญหาขึ้นจะให้แก้ไขหรือช่วยเหลืออย่างไร หากไม่ทำโครงการแล้วมีทางเลือกใดจึงให้ผลประโยชน์เท่าๆ กัน แล้วจึงนำผลต่างๆ เหล่านี้มาประมวลพิจารณาร่วมกับผลการศึกษาด้านอื่นๆ ว่าควรดำเนินโครงการหรือไม่ และมีมาตรการแก้ไขหรือช่วยเหลืออย่างไร โดยถือว่าผลการทำประชาพิจารณ์เป็นปัจจัยหนึ่งในหลายๆ ปัจจัยที่ใช้ในการตัดสินใจ

6.5.3 การเปิดเผยรายงานผลการประชาพิจารณ์

ประเด็นปัญหาว่า รายงานผลการประชาพิจารณ์ ควรต้องเปิดเผยหรือไม่ และถ้าเปิดเผยจำเป็นต้องเปิดเผยเมื่อใด ซึ่งข้อเท็จจริงตามกรณีศึกษาปรากฏว่า มีทั้งกรณีที่กรรมการประชาพิจารณ์ ได้เปิดเผยทันทีพร้อมกับการยื่นให้ผู้แต่งตั้งกรรมการประชาพิจารณ์ เช่น โครงการท่อส่งก๊าซไทย-พม่า เป็นต้น บางกรณีกรรมการประชาพิจารณ์ ก็ไม่ได้เปิดเผยให้ทราบ แต่ให้ผู้แต่งตั้งกรรมการเป็นผู้ตัดสินใจที่จะเปิดเผยผลการประชาพิจารณ์หรือไม่ เช่น โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

ซึ่งปัญหานี้กรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ ได้ให้ความเห็นว่า เพื่อให้เกิดความโปร่งใส คณะกรรมการประชาพิจารณ์ควรมีอำนาจในการวินิจฉัยที่จะเปิดเผยผลสรุปการจัดทำประชาพิจารณ์ฉบับที่จะนำเสนอต่อผู้แต่งตั้งให้แก่ประชาชนทั่วไปได้รับทราบ ภายหลังจากได้นำเสนอผลการประชาพิจารณ์แล้ว

จะเห็นได้ว่า ตามหลักการประชาพิจารณ์ เป็นการแสวงหาข้อมูลและข้อเท็จจริงร่วมกันของสังคม ดังนั้น ข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้จากการประชาพิจารณ์จึงควรเป็นข้อมูลสาธารณะที่

ประชาชนทั่วไปควรรับทราบได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอการพิจารณาของผู้แต่งตั้งกรรมการประจำพิจารณา แม้จะมีผู้ให้ความเห็นว่าการเปิดเผยรายงานผลการพิจารณาจะทำให้เป็นแรงกดดันในการตัดสินใจของผู้แต่งตั้งกรรมการพิจารณาหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในโครงการ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวไม่น่าจะสอดคล้องกับหลักการของพิจารณา เนื่องจากพิจารณาเป็นการใช้เหตุผลในการตัดสินใจ ไม่ใช่กระแสหรือแรงกดดันใดๆ มาเป็นเครื่องชี้นำ ในทางกลับกันบางครั้ง การเปิดเผยดังกล่าวอาจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้รับทราบ กระแสของสังคมที่มีต่อโครงการ เพื่อประกอบการชั่งน้ำหนักในการตัดสินใจได้อีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้น กรรมการพิจารณา ควรมีอำนาจในการเปิดเผยรายงานผลการพิจารณาได้

6.5.4 การตัดสินใจของผู้มีอำนาจการตัดสินใจ

ระเบียบข้อกำหนดให้รัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณา แล้วให้ประกาศผลการตัดสินใจ พร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดทำพิจารณาให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย ข้อกำหนดนี้ได้สะท้อนถึงเจตนารมณ์ที่ให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องแสดงเหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนทราบ ประชาชนแต่ละคนจึงย่อมวิเคราะห์เหตุผลดังกล่าวได้ว่า เหตุผลที่ยกขึ้นอ้างนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงไร

การให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจถือเป็นสาระสำคัญของพิจารณาที่มุ่งประสงค์ให้เกิดขึ้น 2 และเป็นส่วนที่ขาดไม่ได้ เพราะจะเข้าไปสู่การควบคุมการตัดสินใจของผู้มีอำนาจที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับสถานะของพิจารณาที่เป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้นในส่วนของเนื้อหาของข้อกำหนดของระเบียบข้อนี้ จึงเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ใช้อำนาจจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีความโปร่งใส เปิดเผย เป็นธรรม สามารถอธิบายได้ และอาจต้องรับผิดชอบต่อสังคมได้ หากการทำงานของตนผิดพลาดหรือไม่สุจริต

กล่าวโดยสรุป หลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณา พ.ศ.2539 ถือได้ว่าได้มีข้อกำหนดอันเป็นหลักการของพิจารณาไว้แล้ว ทั้งนี้ในบางส่วนมีหลักเกณฑ์สูงกว่าประเทศที่ใช้พิจารณา อย่างแพร่หลาย แต่อย่างไรก็ดีถ้อยคำที่กำหนดในระเบียบดังกล่าวบางส่วนก็อาจทำให้เกิดปัญหาการตีความจึงควรแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต่างก็มีระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำขององค์กรของรัฐโดยเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองแตกต่างกันไปตามแต่วิวัฒนาการและระบบกฎหมายของประเทศนั้น แต่โดยทั่วไประบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในลักษณะเชิงป้องกัน และในลักษณะเชิงแก้ไข

ประชาพิจารณ์ ถือเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครอง ก่อนการกระทำทางปกครอง มีลักษณะเป็นการควบคุมเชิงป้องกัน ขณะเดียวกันประชาพิจารณ์ก็เป็นเครื่องมือในการเข้ามามีส่วนทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ต่อการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมของรัฐ มีการปรึกษาหารือจากบุคคลหลายฝ่ายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง มีเหตุผล ทุกฝ่ายมีความเสมอภาคในการนำเสนอความคิดเห็น และการซักถามข้อสงสัย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่รอบด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักการดังกล่าวจึงอาจพอสรุปได้ว่าประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการทางประชาธิปไตย เพราะเป็นการแสวงหาข้อมูลที่จะนำไปสู่การตัดสินใจด้วยความรู้ และการเรียนรู้จากกลุ่มคนที่หลากหลายที่มีความเสมอภาคกัน นอกจากนี้ยังเป็นกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของคนในสังคมไม่มีที่สิ้นสุด เพราะต้องแสวงหาข้อมูลที่เป็นจริง มีเหตุผลมาแสดงความคิดเห็นในการคัดค้าน หรือสนับสนุนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ

สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว การที่รัฐจะตัดสินใจดำเนินโครงการพัฒนาใดๆ นั้นจะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นต่อโครงการดังกล่าวก่อน ประชาพิจารณ์จึงก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งกับประชาชนและรัฐ กล่าวคือ ประชาชนได้รับทราบข้อมูลทั้งในด้านที่เป็นประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตน เพื่อจะได้เป็นข้อพิจารณาในการแสดงความคิดเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านโครงการ

ดังกล่าว ส่วนฝ่ายรัฐก็ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนหากมีการปฏิบัติที่มีความโปร่งใส นอกจากนั้นรัฐยังได้ข้อมูลว่าประชาชนมีความคิดเห็นอย่างไรต่อโครงการดังกล่าว และรับทราบผลกระทบที่มีต่อประชาชนของโครงการนั้น เนื่องจากรัฐบาลอาจไม่มีข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเพียงพอ สำหรับรูปแบบและลักษณะในการรับฟังความคิดเห็นหรือการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นอาจทำได้หลายลักษณะทั้งแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ โดยประชาพิจารณ์เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน และประชาพิจารณ์อาจไม่จำเป็นต้องเกิดจากการริเริ่มจากผู้มีอำนาจรับผิดชอบทุกครั้งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของกฎหมายของประเทศ โดยเฉพาะอาจเกี่ยวข้องกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศที่พัฒนาแล้วที่รัฐจะจัดโดยมีการปรึกษากับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

หลักการดังกล่าวให้ข้อสังเกตว่า การนำประชาพิจารณ์ไปใช้ในการบริหารจัดการและตรวจสอบนโยบายของรัฐนั้น หากตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส การให้ข้อมูลที่เพียงพอ ตลอดจนให้ความเสมอภาคแล้ว ประชาพิจารณ์จะเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการอีกรูปแบบหนึ่งที่จะป้องกันความขัดแย้งจากความคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากโครงการใดที่เริ่มต้นจากการตกลงกันอย่างเป็นฉันทานุมติ จะส่งผลให้เกิดความสมานฉันท์ของคนในสังคมเป็นอย่างดี สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่ความเชื่อถือของคนในสังคมต่อการจัดทำประชาพิจารณ์ และนำไปสู่ประสิทธิภาพของการใช้เครื่องมือชนิดนี้ในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะต่างๆ สิ่งทีกล่าวมาเป็นบทเรียนที่ชวนคิดว่า หากจะนำประชาพิจารณ์ไปใช้ในการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยใดบ้าง

สำหรับสังคมไทยในปัจจุบัน ภาพความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคมเกี่ยวกับประเด็นการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางด้านกายภาพ ชีวภาพ และทางสังคมวัฒนธรรมนั้นเป็นมิติใหม่และนับวันจะปรากฏมากขึ้นและรุนแรงขึ้น ซึ่งความเป็นจริงอาจสะสมมาเป็นระยะเวลานานแล้ว แต่ภาพความขัดแย้งนั้นไม่ชัดเจนเท่าปัจจุบัน เพราะระบบการเมืองการปกครองแต่เดิม เป็นลักษณะรวมศูนย์อำนาจจึงไม่เอื้ออำนวยให้บุคคลกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายของรัฐมากนัก ทำให้ที่ผ่านมาประชาชนจำยอมต่อการตัดสินใจจากเจ้าหน้าที่รัฐ ตลอดจนจำต้องยอมรับผลกระทบจากนโยบายสาธารณะของรัฐ ต่อมาความเป็นบ้านเมืองเจริญมากขึ้นจนกระทั่งเมื่อมีการปฏิรูปทางการเมือง จนนำไปสู่การประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้อำนาจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนค่อนข้างมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดอย่างชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายมาตรา ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมตามความสำคัญออกเป็นหลายระดับ คือ เริ่มตั้งแต่ร่วมคิด ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมตรวจสอบ จึงเป็นปรากฏการณ์ที่ประชาชนคนไทยมีความตื่นตัวและตระหนักถึงสิทธิของตน ตลอดจนมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นและตรวจสอบอำนาจของรัฐ พร้อมทั้งเรียกร้องการมีส่วนร่วมมากขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐก็มีอาจปฏิเสธการให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติพบว่า แม้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนจะได้รับการตอบรับอย่างแพร่หลายและมีความตื่นตัวค่อนข้างมาก แต่เท่าที่ปรากฏการณ์ในปัจจุบัน กลับพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่ยังอยู่แค่ระดับของการร่วมรับรู้และระดับการร่วมแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ส่วนการร่วมในระดับตัดสินใจและตรวจสอบยังจำกัด โดยรัฐยังเป็นฝ่ายตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมในระดับต้นคือการร่วมรับรู้ ก็ยังเกิดปัญหาว่าประชาชนยังได้รับข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยและโปร่งใสเพียงพอ ปัญหาที่เกิดขึ้น อาจเป็นเพราะสังคมไทยอยู่ในขั้นการเปลี่ยนผ่านของระบอบประชาธิปไตยจากแบบตัวแทน ไปสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งใหม่ จึงยังไม่ลงตัวเท่าที่ควร

ประชาพิจารณ์เป็นเรื่องที่ใหม่มากสำหรับสังคมไทย โดยแต่เดิมปรากฏในพระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 ซึ่งก็ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ต่อมาหลักการประชาพิจารณ์ จะได้ถูกนำมาบัญญัติในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยมีกระบวนการประชาพิจารณ์มากกว่าเดิม แต่ก็ถือว่ายังบกพร่องขาดหลักการสำคัญของประชาพิจารณ์หลายประการ อีกทั้งก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายเท่าที่ควร

เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ในเรื่องการก่อสร้างทางด่วนที่มีเส้นทางผ่านที่ดินของชุมชนบ้านครัว ทำให้มีการแสวงหากลไกแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว และมีผู้เสนอให้นำการประชาพิจารณ์มาทดลองใช้ โดยขณะนั้นเรียกกันว่า ไตสวนสาธารณะ ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองทั้งจากฝ่ายรัฐและประชาชนที่จะทดลองใช้มาตรการนี้ การ

ทดลองดังกล่าวแม้ปรากฏว่าประชาพิจารณ์จะได้ทำหน้าที่อย่างสมบูรณ์ในความคิดเห็นของคุณหลายคนแล้วก็ตาม แต่ผลที่ได้รับก็ยังคงสถานะของความขัดแย้งอยู่เช่นเดิม และกลับเกิดคำถามเพิ่มเติมใหม่อีกว่าประชาพิจารณ์สามารถลดความขัดแย้งได้จริงหรือไม่

ต่อมารัฐได้รับเอาแนวคิดเกี่ยวกับประชาพิจารณ์ไว้ใช้ในราชการโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 แต่ระเบียบดังกล่าวมีฐานะเป็นเพียงระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติของทางราชการ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น หากใช้รับรองสิทธิตามกฎหมายให้แก่ประชาชนไม่ และเมื่อได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ตลอดจนเกิดปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ได้บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนหลายประการ รวมถึงสิทธิประชาพิจารณ์ แต่เนื่องจากกฎหมายลำดับรองที่จะออกมารองรับสิทธิประชาพิจารณ์ยังไม่ได้รับการบัญญัติ กระทั่งดังกล่าวจึงทำให้การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎระเบียบที่กำหนดเรื่องประชาพิจารณ์โดยตรงในปัจจุบันต้องถูกนำมาใช้ในขณะที่ยังมีข้อจำกัดโดยสภาพของระเบียบ เนื่องจากเป็นเพียงแนวทางของทางราชการเพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกัน และมีได้ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ กับประชาชน

ด้วยเหตุที่ประชาพิจารณ์ไม่ได้เป็นเครื่องมือหรือกลไกของประเทศไทยที่มีอยู่มาตั้งแต่อดีตแต่เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ประเทศไทยได้นำเข้ามาจากประเทศทางตะวันตก ซึ่งมีวัฒนธรรมทางความคิดแตกต่างจากคนไทยพอสมควร ความแตกต่างดังกล่าว ย่อมส่งผลไม่มากนักต่อการนำประชาพิจารณ์มาใช้ในสังคมไทย ปัจจัยเรื่องวัฒนธรรมทางความคิดนี้เป็นทั้งข้อจำกัด และเป็นตัวกำหนดที่ต้องคำนึงถึงเป็นอย่างยิ่ง ในการที่จะสร้างกระบวนการประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย การทำประชาพิจารณ์ในหลายโครงการก่อให้เกิดความขัดแย้งและการคัดค้านจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ กลุ่มอนุรักษ์ และนักวิชาการมากกว่าการใช้ประชาพิจารณ์เพื่อการแก้ไขความขัดแย้ง

นอกจากนี้ประชาพิจารณ์เป็นการปรับระดับของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ โดยให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐ เอกชน ประชาชน ได้เข้าร่วมเจรจาด้วยเหตุด้วยผลเพื่อหาข้อสรุปของการดำเนินโครงการเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดของทุกฝ่าย การเจรจาดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สังคมไทยต้องเรียนรู้และปรับฐานจากสังคมที่เคารพผู้ใหญ่หรืออำนาจรัฐ เป็นสังคมที่เคารพความเป็นเหตุเป็นผลได้ในที่สุด

จากการศึกษาพบปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังต่อไปนี้

7.1 ปัญหาและข้อบกพร่องของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539

ปัญหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 พบว่ายังมีข้อบกพร่องดังนี้

7.1.1 ไม่มีฐานะเป็นกฎหมาย เป็นเพียงระเบียบการปฏิบัติของทางราชการ เป็นผลทำให้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิตามกฎหมายกับประชาชน ที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดทำประชาพิจารณ์ รวมถึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิกับประชาชนที่จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในคดีปกครอง เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

7.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในระเบียบ

7.1.2.1 กำหนดนิยามคำว่า “โครงการของรัฐ” ไว้กว้างมาก ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องตีความลักษณะและประเภทของโครงการของรัฐในทางปฏิบัติ

7.1.2.2 คำว่า “ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ” ยังมีการให้ความหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาว่าโครงการของรัฐนั้นได้กระทำก่อนการตัดสินใจของรัฐหรือไม่

7.1.2.3 การกำหนดให้กรรมการประชาพิจารณ์ มีคุณสมบัติเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติและไม่ได้กำหนดวิธีการคัดค้านกรรมการประชาพิจารณ์กรณีไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียกับโครงการ

7.1.3 การกำหนดให้คำสั่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์เป็นที่สุด กรณีผู้มีส่วนได้เสียได้แย้งที่หน่วยงานของรัฐไม่ตอบหรือตอบคำชี้แจงที่ไม่จัดทำประชาพิจารณ์ตามที่ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ ซึ่งคำสั่งถึงที่สุดดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ชี้แจงเหตุผลที่ไม่จัดทำประชาพิจารณ์แต่ประการใด

7.1.4 การกำหนดรูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ เพียงการประชุมรับฟังความคิดเห็นรูปแบบเดียว ไม่เหมาะสมกับการจัดทำประชาพิจารณ์ทุกโครงการที่มีความแตกต่างกัน

7.1.5 การกำหนดให้ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่จัดทำประชาพิจารณ์โครงการ อาจทำให้กรรมการประชาพิจารณ์ ขาดความเป็นกลางเพราะการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์

7.1.6 ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ทำให้ทางปฏิบัติต้องมีการจัดตั้งเป็นการเฉพาะคราว อันเป็นผลให้ขาดทักษะ ความชำนาญ และความต่อเนื่องในการจัดทำประชาพิจารณ์

7.2 ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

จากการศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย โดยพิจารณาจากกรณีศึกษาจำนวน 5 กรณี พบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

7.2.1 ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ยังมีลักษณะไม่เท่าเทียมกันในปัจจุบัน โดยเฉพาะการแสวงหาข้อมูลของฝ่ายประชาชนเพื่อการสนับสนุนความคิดเห็นของตนเป็นไปด้วยความยากลำบาก

7.2.2 การจัดทำประชาพิจารณ์ ภายหลังจากที่รัฐได้ตัดสินใจดำเนินโครงการแล้ว ทำให้ไม่อาจมีผลต่อการตัดสินใจที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

7.2.3 การจัดประชาพิจารณ์ ไม่ได้จัดบนฐานทางเลือกหลายๆ ทางให้แก่ประชาชน แต่เป็นการจัดประชาพิจารณ์ในลักษณะการสร้างหรือไม่สร้างโครงการเท่านั้น

7.2.4 ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้าน ไม่เข้าร่วมการจัดทำประชาพิจารณ์ ทำให้การประชุมประชาพิจารณ์ขาดการแสดงความคิดเห็นและเหตุผลของฝ่ายคัดค้าน ซึ่งเป็นผลจากการจัดทำประชาพิจารณ์ขาดข้อมูลที่รอบด้านจากทุกฝ่าย

7.2.5 การไม่เปิดเผยรายงานการประชาพิจารณ์ ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ก่อนการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ อาจทำให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนเสียโอกาสการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามรายงานดังกล่าวว่าถูกต้องหรือไม่

7.2.6 การตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยไม่ให้เหตุผลใดๆ หรือไม่ได้แสดงเหตุผลที่ไม่ตัดสินใจตามความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

7.2.7 หลักเกณฑ์ที่วางไว้ในระเบียบนี้มีข้อจำกัดในการนำไปปฏิบัติเช่น ระยะเวลาที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ งบประมาณที่ใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ไม่เพียงพอ

7.2.8 ผู้ที่เกี่ยวข้องบางส่วนยังไม่เข้าใจความหมายของการจัดทำประชาพิจารณ์โดยเข้าใจว่าเป็นประชามติ ทำให้เชื่อว่าเป็นการตัดสินใจด้วยการลงมติ หาใช่การตัดสินใจด้วยเหตุผลและข้อมูลตามหลักประชาพิจารณ์ไม่

7.3 ข้อเสนอแนะในการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย

7.3.1 ในระยะสั้นควรมีการแก้ไขข้อบกพร่องของระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 เพื่อให้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการประชาพิจารณ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ โดยควรแก้ไขในประเด็นดังนี้

7.3.1.1 ควรมีการกำหนดข้อกำหนดที่ไม่ชัดเจนและทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่

(1) คำนิยามคำว่า “โครงการของรัฐ” ควรมีการกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการของรัฐ โดยกำหนดให้ เป็นโครงการที่ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ โครงการที่อยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ แต่ถ้าหากใช้ดุลพินิจไม่จัดทำประชาพิจารณ์ต้องประกาศแจ้งให้ประชาชนทราบเหตุผลโดยเปิดเผย ทั้งนี้วิธีการที่ระเบียบกำหนด และโครงการที่ไม่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์

(2) ควรมีการกำหนดคำว่า การตัดสินใจของรัฐ หมายถึงลักษณะใด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการตีความว่าการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการก่อนการตัดสินใจของรัฐมีความหมายเป็นประการใด

(3) ควรมีการกำหนดรายละเอียด ที่มาและคุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อสร้างกรอบการแต่งตั้งไว้ระดับหนึ่ง เช่น การทำบัญชีรายชื่อ

กรรมการประชาพิจารณ์เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น นอกจากนี้ควรมีกำหนดหลักเกณฑ์การคัดค้านกรรมการประชาพิจารณ์กรณีไม่เป็นกลางหรือมีส่วนได้เสียกับโครงการ

7.3.1.2 ควรมีการกำหนดรูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ให้มีมากกว่าหนึ่งแบบ เช่น ใช้วิธีการประชาพิจารณ์ด้านเอกสาร เช่นเดียวกับการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี (informal rulemaking) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า a paper hearing เป็นต้น

7.3.1.3 ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำประชาพิจารณ์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความรู้ที่ถูกต้องตรงกัน

7.3.1.4 ควรมีการกำหนด ให้มีการเปิดเผยรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์โดยอาจให้เป็นอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

7.3.1.5 ควรมีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ต้องระบุเหตุผลในการตัดสินใจ พร้อมทั้งวินิจฉัยเหตุผลในทุกประเด็นที่ได้จัดทำประชาพิจารณ์ด้วย

7.3.2 ในระยะยาว

7.3.2.1 ควรนำปัญหาและข้อบกพร่องของ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ตลอดจนปัญหาอุปสรรคในการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อเป็นข้อพิจารณาในการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประชาพิจารณ์ที่จะต้องบัญญัติรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

7.3.2.2 ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกกลุ่ม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิประชาพิจารณ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 59 ทั้งนี้ไม่ควรให้ความสำคัญแก่ประชาพิจารณ์แยกโดดเดี่ยวจากเครื่องมืออื่นและหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชน

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมล.ถึงรัฐหยุดพิจารณาที่อปตท. จี้เผยแพร่ข้อมูลจริง. **ข่าวสด** (1 กันยายน 2543): 8.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- แก้วสรร อติโพธิ. **การไต่สวนสาธารณะ: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี.เพรส, 2536.
- แก้วสรร อติโพธิ. **สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย. รวมสารรัฐธรรมนุญฉบับประชาชน** กรุงเทพมหานคร: มติชน, 2541.
- แก้วสรร อติโพธิ. **ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- คณะกรรมการประชาพิจารณ์. **รายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมบางปะอง จังหวัดสมุทรปราการ**. 2543. (ม.ป.ท.)
- คณะกรรมการประชาพิจารณ์. **รายงานผลการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์**. 2542.. (ม.ป.ท.)
- คณินิจ ศรีบัวเยี่ยม. **กฎหมายและนโยบายในเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย: ช่วงเปลี่ยนผ่านที่วากวน สืบสน และคลุมเครือ. ธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อม**, หน้า 123-141. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2544.
- คนสงขลานั้นบนหมื่นถกทอก้าช ฝ่ายต่อต้านเรียกกร้องยกเลิก. **ผู้จัดการรายวัน** (8 กรกฎาคม 2543): 6.
- ความเป็นมาทอก้าชไทย - มาเลย์. **มติชนรายวัน** (22 สิงหาคม 2543): 7.
- จรัลนั้งประธานประชาพิจารณ์. **ผู้จัดการรายวัน** (29 กุมภาพันธ์ 2543): 22.
- จันทนา สุทธิจาวี. **การมีส่วนร่วมของประชาชน. ในอมร รักษาสัตย์(บรรณาธิการ) การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**, หน้า410-433, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พริ้นติ้ง, 2544.
- ชลัท ประเทืองรัตน. **ประขามติ ณ สงขลา? มติชน** (26 ตุลาคม 2543): 6.

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์, 2540.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง. **วารสารนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์** 15(2537): 3 – 6.
- ชัยนันท์ นันทพันธ์. ประชาพิจารณ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย. **สยามรัฐ** (6 ตุลาคม 2539): 5.
- สำนักงานรัฐมนตรีทำประชาพิจารณ์มั่ว. **มติชน** (14 มิถุนายน 2543): 6.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ประชาพิจารณ์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540.
- เดวิด อีตัน. **A Framework of Political Analysis**. Englewood Cliffs : Prentice- Hall, Inc., 1965, อ้างใน สมพร เพ็ญจันทร์. **นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ** กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์, 2539.
- เดิหน้าทอก้าช กก. ลงใต้. **ข่าวสด** (18 มีนาคม 2543): 1,16.
- ทอก้าชไทย-มาเลย์ล้ม. **มติชน** (6 มิถุนายน 2543): 19.
- ทอก้าชไทย-พม่า อนาคตที่มีดมนหรือหนทางโชติช่วง?. **วารสารโลกสีเขียว**7(มีนาคม – เมษายน 2541): 21-30.
- ธีรพล อรุณะกสิกร และคณะ. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2540.
- นฤตย์ เสกธีระ. ประชาพิจารณ์ไปทำไม?. **มติชนรายวัน**(7 เมษายน 2542): 6.
- นับถอยหลังประชาพิจารณ์ชี้ชะตาทอก้าช ไทย - มาเลย์. **กรุงเทพธุรกิจรายวัน** (19 มิถุนายน 2543): 22.
- นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. ประชาพิจารณ์. **มติชน** (10 มีนาคม 2543): 6.
- บุญศรี มีสุขเมษ. **คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน** กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในอังกฤษ**. กรุงเทพมหานคร: บีเจเฟลไปเชสเซอร์, 2537.

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพมหานคร: ปี.เจ.เพลท
โปรเซสเซอร์, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. **รัฐธรรมนูญน่ารู้**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ. **วารสารกฎหมายปกครอง**
13 (2528): 13 –14.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง: ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. ใน
รายงานการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 2, หน้า 1-8. 3 มีนาคม
2544 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีดี จอมเทียนพัทยา จังหวัดชลบุรี.
- ประชาพิจารณ์ต่อสภา JDA แบ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 กลุ่ม 5 หมื่นคน. **ประชาชาติธุรกิจ** (27
มีนาคม 2543): 6.
- ประชาพิจารณ์เพื่อใคร ต่อสภา ไทย-มาเลย์. **ข่าวสด** (29 กรกฎาคม 2543): 10.
- ประยูร กาญจนดุล. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, แผ่นปลิวคำบรรยายเป็นเล่ม คณะ
นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ที่มาของกฎหมาย
มหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ใน คู่มือการศึกษาวิชาการกฎหมายปกครอง.
กรุงเทพมหานคร : จีรัชการพิมพ์, 2540.
- ปาที่ประชาพิจารณ์ต่อสภาสงขลา กลุ่ม 'ชวน หลีกภัย' ฉีกรัฐธรรมนูญ. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**
48 (23-29 กรกฎาคม 2543): 27.
- พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2525.
- พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน ฉบับ พ.ศ.2542 (กำลังจัดพิมพ์)
- พลิกปุม ต่อสภา ปมรัฐผูกเงื่อนไขสัญญา. **มติชน**(27 ตุลาคม 2543): 2.
- พิสุน์ลีลาพลิว ประชาธิปไตย. **ข่าวสด** (23 มีนาคม 2541): 1, 16.
- โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: บริษัทกราฟิค
ฟอร์แมท, 2540.
- มท.ตั้ง ก.ก.พิจารณาปัญหาบ้านครัวประกอบข้อมูลรัฐบาลตัดสินใจ. **เดลินิวส์** (2 มิถุนายน
2537): 5.
- มอ.องค์การกลางจัดเวทีให้ได้ ให้ทุกฝ่ายไขว่ข้อมูล ถ่ายสดทีวี. **ข่าวสด** (30 ตุลาคม 2543): 12.
- มานิตย์ จุมปา. **การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางการปกครอง**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

- มานิตย์ จุมปา. **รัฐธรรมนูญใหม่มีอะไรใหม่**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. ประชาพิจารณ์. **ไทยโพสต์** (28 ตุลาคม 2543): 2
- ยศ สันติสมบัติ. รัฐพิจารณ์. **กรุงเทพธุรกิจ**(30 ตุลาคม 2543): 2
- รวมพลอวสานบ้านครบุรีใช้กบิลผู้ว่าฯ การทางฯ. **สยามโพสต์** (7 ธันวาคม 2539): 9.
- ฤทัย หงส์สิริ, สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. **วารสารนิติศาสตร์ 3** (กันยายน 2527), หน้า 59. **นิติกรรมทางปกครองในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**, (กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2540) หน้า 254.
- ล้มประชาพิจารณ์ท้อเก้าฯสงขลา การมีส่วนร่วมนับหนึ่งใหม่. **ผู้จัดการรายวัน** (31 กรกฎาคม 2543): 13.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ**. กรุงเทพมหานคร: เม็ดสีการพิมพ์, 2542.
- วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวรรณ และ อมร รักษาสัตย์. การเมืองกับประชาชน. ใน **อมร รักษาสัตย์ (บรรณาธิการ). การเมืองการปกครองไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**, หน้า 1-18 . พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วี.เจ.พรินติ้ง, 2544.
- ศิริวัฒน์ คล้ามไพบูลย์. คำถาม 3 ข้อ ถึงประชาพิจารณ์. **มติชนรายวัน** (22 พฤศจิกายน 2543):6.
- สจร. ดิง จัดประชาพิจารณ์ทางด่วน กทพ. ไม่มีอำนาจแถมข้ามขั้นตอน. **ไทยรัฐ** (12 มกราคม 2544): 12.
- สถาบันนโยบายศึกษา. แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. 2539 (ม.ป.ท.).
- สมชาย ปรีชาศิลป์กุล. ออกจากความรุนแรงของประชาพิจารณ์. **มติชน**(10 มกราคม 2544): 4.
- สมปอง เปี่ยมศิลป์. การแก้ปัญหาข้อขัดแย้งอย่างสันติวิธี. **วารสารวิชาการสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ 9**(ธันวาคม 2539): 4.
- สมภพ โหดระกิตย์. **คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ(ภาค 2)**. กรุงเทพมหานคร: นำชัยการพิมพ์, 2512.
- สมยศ เชื้อไทย. **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สมยศ เชื้อไทย และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย. **วารสารนิติศาสตร์ 3**(กันยายน 2527): 59.

สามารถ มั่งคั่ง . การพัฒนากับการอนุรักษ์ ความต้องการที่สวนทางและเป็นปัญหาสังคม.

ผู้จัดการรายวัน(8 สิงหาคม 2543): 9.

เสียงจากชาวบ้าน กังวานก้อง 'เอา-ไม่เอา' ท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย. **มติชน** (24 ตุลาคม 2543): 2.

โสรัจจ์ หงส์ลดารมภ์. **สรุปเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำประชาพิจารณ์หรือการรับฟังความคิดเห็น**

สถานะ .Available from <http://pioneer.netsew.chula.ac.th/~hsoraj/Web/Pubhear2.html>.

สาระประชาพิจารณ์ท่อก๊าซ ไทย-มาเลเซีย. **ผู้จัดการรายสัปดาห์**(26 มิถุนายน 2543): 6.

สุภรานต์ โรจนไพรวงศ์. ประชาพิจารณ์: บนเวทีหรือท้องถนน. **วารสารโลกสีเขียว** 9

(พฤษภาคม – มิถุนายน 2543): 20-39.

สุพจ จริงจิตร. ท่อก๊าซสงขลา คีกันี่ยึดเยื่อ. **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** 47(16 - 22 กรกฎาคม

2543): 39.

เสน่ห์ จามริก. สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. **วารสารสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** 47(5-11 มกราคม

2544): 24-26.

10 สว. ต้านท่อจียูตีประชาวิวาทพวาร์รุนแรง แก้วสรรชีผิดขั้นตอนซ้ำหมกเม็ด. **ข่าวสด**(18 ตุลาคม

2543): 8.

สวนดุสิตโพล. ประชาชนคิดอย่างไรกับการทำประชาพิจารณ์. **ในรายงานการสัมมนาประชา**

พิจารณ์ทำอย่างไร และ โครงการใดบ้างที่ต้องทำประชาพิจารณ์, หน้า 1-3.

3 มีนาคม 2542 ณ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

หนังสือกองโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งแวดล้อม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท

0207/3915 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2537.

หนังสือกลุ่มกฎหมายกิจการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 มีนาคม 2543.

หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร.1308/10574 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2541.

หนังสือคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าก่อสร้างโรงงานผลิตและจำหน่าย

กระแสไฟฟ้า จังหวัดสมุทรปราการ ที่ ออก 0403/594 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2543.

หนังสือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ นร

1021/1474 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 .

หนังสือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ นร

1021/800 ลงวันที่ 26 เมษายน 2543 .

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ นร 0904/2543 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/13540 ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2543.

อมร รักษาสัตย์. **ประชาธิปไตย อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลาย**

ประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

อานันท์ ติงประชาพิจารณ์ ท่อก๊าซไทย-มาเลย์ ไม่เหมาะสม. **แนวหน้า**(22 พฤศจิกายน 2543): 6.

อุษณีย์ ศิริสุนทรไพบูลย์. **แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการพัฒนาขนาด**

ใหญ่ของรัฐ ศึกษาเฉพาะโครงการเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการประชาสัมพันธ์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538.

ฮาร์โรลด์ แฮสติงส์ บรฟฟ์. **PublicHearing.** แปลโดยเสรี นนทสูติ. Available from

http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~hsoraj/web/Pubhear_index.html.p1

ภาษาอังกฤษ

Berkley, G.and Rouse, J. **The Craft of Public Administration.** 6th ed. Iowa:Wm. C. Brown.
Communications, 1994.

Bruff, H. H. **The role of Public Hearings in Law Reform and Administration .**

Washington, 1965: George Washington University National Center, 1994.

Bob, M. Public Hearing When and How to Hold them , Available from

<http://www.mrsc.org/focuspul/hearing.htm.p.1>.

John, B L. **Garner's Administrative Law.** 7th ed. London and Edinburgh: Butterworths,
1989

Mater, J. **Public Hearing Procedures and Strategies : A Guide to Influencing Public
Decisions.** New Jersey:Prentice – Hall, 1984.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์
พ.ศ. 2539

โดยที่เป็นการสมควรวาง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังการแสดงความคิดเห็น
ในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ
ในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน

อาศัยอำนาจตามมาตรา 11(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
2534 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า " ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 "

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง และ
หมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี และของ
ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงด้วย

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

"คณะกรรมการที่ปรึกษา" หมายความว่า คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชา
พิจารณ์

"คณะกรรมการประชาพิจารณ์" หมายความว่า คณะกรรมการประชาพิจารณ์
โครงการของรัฐที่แต่งตั้งตามระเบียบนี้

"ผู้มีส่วนได้เสีย" หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
หรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

"โครงการของรัฐ" หมายความว่า การดำเนินการไม่ว่าลักษณะใด ๆ ตามนโยบาย หรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐหรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ

"ผู้ชำนาญการ" หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ตามที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีส่วนได้เสีย ได้แต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาพิจารณา

"ที่ปรึกษา" หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาแต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาพิจารณา

หมวด 1

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณา

ข้อ 4 ให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยพิจารณาพิจารณาหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสองคน และผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมืองอีกสองคน

ให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข้อ 5 คณะกรรมการที่ปรึกษามีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณาพิจารณา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำพิจารณาพิจารณา ตลอดจนวินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบนี้รวมทั้งจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำพิจารณาพิจารณาตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ 6 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) นายกรัฐมนตรีให้ออก
- (4) ตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในข้อ 4

ในกรณีที่มีการพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระ ให้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าแทนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าแทนย่อมอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าที่กำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

หมวดที่ 2

กระบวนการประชาพิจารณ์

ข้อ 7 เมื่อรัฐมนตรีสำหรับส่วนราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐและบุคคลอื่น ๆ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐ รัฐมนตรีอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

โครงการของรัฐเรื่องใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น แม้จะดำเนินการบางส่วนหรือทั้งหมดในส่วนภูมิภาคหรือในส่วนท้องถิ่น ก็ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ที่จะสั่งให้มีประชาพิจารณ์ได้

ข้อ 8 ในกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดหากดำเนินการไปแล้วอาจมีผลกระทบตามข้อ 7 และประสงค์จะให้ประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว ให้มีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบหรือชี้แจงแล้ว แต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจและประสงค์จะได้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวบางส่วนหรือทั้งหมด ก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัดแล้วแต่กรณีเพื่อขอให้ประชาพิจารณ์

เมื่อได้รับคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว หากรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่ากรณีต้องด้วยข้อ 7 และยังไม่เคยมีประชาพิจารณ์ในประเด็นดังกล่าวมาก่อน ทั้งการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์ การตรวจสอบเหตุผลและความจำเป็นหรือการแก้ปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็อาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ตามระเบียบนี้ได้

คำสั่งให้มีหรือมิให้มีประชาพิจารณ์ย่อมเป็นอันถึงที่สุด และให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียที่ยื่นคำร้องทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายคนยื่นคำร้องมาพร้อมกัน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียบางคนตามที่อนุমানได้ว่าเป็นผู้แทน ย่อมถือได้ว่าแจ้งตามข้อนี้แล้ว

คำสั่งมิให้มีประชาพิจารณ์ ย่อมไม่ตัดสิทธิผู้มีส่วนได้เสียเดิมหรือคนใหม่ที่จะยื่นคำร้อง¹⁷⁵ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลใหม่เพื่อขอให้มีการประชาพิจารณ์

ข้อ 9 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่า มีการจัดให้มีประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี และให้นำความในวรรคสองของข้อ 8 มาใช้บังคับ

ข้อ 10 ในการสั่งตามข้อ 8 รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะจัดให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกลั่นกรองหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นก่อนก็ได้

ข้อ 11 การจัดให้มีประชาพิจารณ์ อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่นไปพลางเท่าที่จำเป็น แต่จะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะรายงานและแจ้งผลให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ทราบมิได้ เว้นแต่จะเป็นการตัดสินใจโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นกรณีที่จะต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือพันธะระหว่างประเทศ หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือประชาชน

ข้อ 12 เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีเห็นสมควรจัดให้มีประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐเรื่องใด ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน

ประธานกรรมการและกรรมการ ต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 13 ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

ประชาพิจารณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย แต่คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะสั่งห้ามมิให้บุคคลที่ก่อการรบกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยเข้าฟังเฉพาะคราวก็ได้

ข้อ 14 ในการทำประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการดังนี้

(1) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

(2) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความคิดเห็นและผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาสัมพันธ์ภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีที่มาเป็น ให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แต่งตั้งที่ปรึกษาได้

(3) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ที่ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ

(4) ในวันประชุมครั้งแรก ให้กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์และเปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวันเวลาที่ประชุมครั้งต่อไป ให้ประชาชนทราบ ณ สถานที่ที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

(5) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ แถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาสัมพันธ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลง ซึ่งแจ้งหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

ให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ดำเนินถึงข้อได้เถียงของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด

ข้อ 15 เมื่อคณะกรรมการประชาสัมพันธ์รับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายเสร็จแล้ว ให้ทำรายงานประชาพิจารณ์ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(1) รายชื่อกรรมการ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ชำนาญการที่ปรึกษา

(2) ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และการประชุม

(3) ความเป็นมาและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

(4) ข้อได้เถียงของทุกฝ่ายและประเด็นที่กำหนดให้มีประชาพิจารณ์

(5) ข้อสรุปหรือผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ในด้านความเหมาะสม ผลกระทบทางเลือกอื่น ถ้าหากมี และข้อสังเกตในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ข้อ 16 ให้คณะกรรมการประชาสัมพันธ์เสนอรายงานตามข้อ 15 ต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ให้มีประชาพิจารณ์และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาด้วย

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะเปิดเผยรายงานที่ได้รับให้ประชาชนทราบก็ได้

ข้อ 17 หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การประชุมปรึกษา การลงมติและการทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในส่วนที่มีได้ กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษากำหนด

ข้อ 18 เมื่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วย เหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องเสนอ เรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ก็ให้ชี้แจงเหตุผล เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว

ข้อ 19 ให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการประชา พิจารณ์เพื่อให้การประชาพิจารณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและได้ผลสมความมุ่งหมาย

ข้อ 20 ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์คณะต่าง ๆ พร้อมข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ ต่อคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง

ข้อ 21 ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ย่อมเป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ ให้การดำเนินงานตามโครงการของรัฐ มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้นในปัญหา ที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากประชาพิจารณ์หรือ ไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

ข้อ 22 ในกรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยตามระเบียบนี้ หรือมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ คณะกรรมการประชาพิจารณ์หรือผู้มีส่วนได้เสีย อาจหารือหรือขอให้คณะกรรมการที่ปรึกษา วินิจฉัยหรือกำหนดก็ได้ ในการนี้หากคณะกรรมการที่ปรึกษาพิจารณาเห็นสมควรให้คณะกรรมการ ประชาพิจารณ์ระงับการทำประชาพิจารณ์ชั่วคราวเพื่อตอบข้อหารือ รอคำวินิจฉัยหรือออกข้อ กำหนด ก็ให้แจ้งไปยังรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่แต่งตั้ง คณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อมีคำสั่งให้ระงับการทำประชาพิจารณ์ไว้ก่อนได้ ในกรณีที่เห็น สมควร คณะกรรมการที่ปรึกษาจะรายงานหรือขอคำวินิจฉัยจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ก็ได้

ประกาศ ณ วันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

**ประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา
เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา**

ด้วยคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา ได้พิจารณาเห็นว่า ความมุ่งหมายของการจัดทำประชาพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ.2539 เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอย่างเป็นระบบ ชัดเจน ถูกต้อง และสะท้อนถึงปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิตของประชาชน และใช้ข้อมูลดังกล่าวประกอบการตัดสินใจดำเนินงานโครงการของรัฐ ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากที่สุด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 5 และข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ.2539 และมติที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา ครั้งที่ 2/2540 เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2540 จึงให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา ดังนี้

1. การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อเห็นสมควรจัดให้มีการประชาพิจารณาในโครงการของรัฐเรื่องใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบการจัดทำประชาพิจารณา ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการประชาพิจารณา คือ

- 1.1 จัดทำข้อมูลเบื้องต้นในประเด็นปัญหาที่จะใช้เป็นหลักในการประชาพิจารณา
- 1.2 รายละเอียดข้อมูลเบื้องต้น ให้ระบุประเด็นปัญหา วัตถุประสงค์ ทางเลือก และผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ
- 1.3 ความเป็นไปได้ด้านเทคนิคของทางเลือกต่าง ๆ ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาและข้อยุติเบื้องต้น
- 1.4 ให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลตาม 1.1 – 1.3 ให้คณะกรรมการประชาพิจารณา ใช้ประกอบการทำประชาพิจารณาโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งให้มีการประชาพิจารณา

สำหรับโครงการของรัฐที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณา ให้รวมถึงโครงการของภาคเอกชนที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ

3.1 การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการประชาพิจารณ์ ดังนี้

3.1.1 ปิดประกาศ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย

- (1) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์
- (2) ประเด็นเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์
- (3) สรุปย่อข้อเสนอบื้องต้นโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- (4) กำหนดวัน เวลา และสถานที่ลงทะเบียน โดยให้มีระยะเวลาการลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน
- (5) สถานที่ที่จะขอข้อมูลเพิ่มเติม
- (6) คุณสมบัติของผู้ลงทะเบียน ตามที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนด

ทั้งนี้ การปิดประกาศจะต้องดำเนินการปิดประกาศโดยเปิดเผยในสถานที่ที่เข้าถึงได้ง่าย โดยให้ปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน ยกเว้น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในพื้นที่ หรือเป็นเรื่องไม่ซับซ้อน เข้าใจง่าย และไม่มีรายละเอียดมาก ให้ปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 15 วัน สำหรับผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงให้ส่งประกาศที่มีรายละเอียดข้างต้นถึงตัวบุคคลทางไปรษณีย์ด้วย

3.1.2 ข้อมูลตาม 3.1.1 ให้ประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องที่ที่จะมีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นอย่างน้อย 1 ฉบับ ก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน

3.2 การลงทะเบียนประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการดังนี้

3.2.1 กำหนดจำนวนผู้มีส่วนได้เสียตามที่เห็นสมควร เพื่อลงทะเบียนร่วมประชุมประชาพิจารณ์ และรับเอกสารเกี่ยวกับประเด็นเรื่องที่จะประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงและความเหมาะสมของการจัดให้มีประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ ให้กำหนดมาตรการป้องกันการจัดตั้งมวลชนมาลงทะเบียนด้วย

3.2.2 ในกรณีจำเป็น ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนดจำนวนผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อประโยชน์ในการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นในฐานะเป็นตัวแทนของกลุ่ม

2. การแต่งตั้งและการประชุมคณะกรรมการประจำพิจารณา

180

2.1 การแต่งตั้งกรรมการประจำพิจารณา ให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเป็นกลางและเหมาะสมในปัญหาที่จะพิจารณา และมีความรู้ในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความน่าเชื่อถือเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

2.2 ให้กำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำพิจารณา ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับตั้งแต่วันที่แต่งตั้งคณะกรรมการประจำพิจารณา ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประจำพิจารณา ขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำพิจารณาได้ตามความจำเป็น

2.3 ให้คณะกรรมการประจำพิจารณาจัดทำรายงานการพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ เสนอผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประจำพิจารณาทุก 30 วัน

2.4 การประชุมของคณะกรรมการประจำพิจารณา ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

2.5 การนัดประชุมของคณะกรรมการประจำพิจารณาต้องทำเป็นหนังสือ และแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้ ทั้งนี้กรณีมีเหตุผลจำเป็นเร่งด่วนประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

2.6 ประธานกรรมการประจำพิจารณามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

2.7 การลงมติของที่ประชุมกรรมการให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น

2.8 ในการประชุมกรรมการต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือ ก็ให้บันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย

3.2.3 ให้หน่วยงานของรัฐและผู้มีส่วนได้เสีย แต่งตั้งผู้ชำนาญการฝ่ายละเท่าๆ กัน ตามที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์กำหนด และแจ้งให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ทราบก่อนวันลงทะเบียน

3.2.4 การลงทะเบียนและการดำเนินการประชุม ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งประสงค์จะเข้าร่วมประชาพิจารณ์ จัดทำคำขอลงทะเบียน ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูล ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ โดยระบุประเด็นที่จะซักถาม ท้วงติงและเสนอแนะในการประชุม รวมทั้งพยานหลักฐาน ข้อมูล หรือเอกสารประกอบที่จะเสนอต่อที่ประชุม พร้อมทั้งลงลายมือชื่อในคำขอลงทะเบียน

การยื่นคำขอลงทะเบียน อาจยื่นทางไปรษณีย์หรือยื่นด้วยตนเอง ภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอทางไปรษณีย์จะถือตราประทับประจำวันของที่ทำการไปรษณีย์เป็นสำคัญ

(2) คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ประชุมเพื่อพิจารณากำหนดประเด็น ระยะเวลาการประชุม และตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงทะเบียน รวมทั้งแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์

(3) แจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบประเด็นที่จะประชาพิจารณ์ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ และช่วงเวลาของการประชาพิจารณ์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายหลังจากลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน

3.2.5 ให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย แจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ภายใน 15 วัน ภายหลังจากวันลงทะเบียน

3.3 การจัดทำเอกสารและนัดวันประชุมประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการ ดังนี้

3.3.1 รวบรวมเอกสารโครงการที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียดประกอบด้วย ชื่อโครงการ สรุปเนื้อหาและขอบเขตของโครงการ ประเด็นปัญหาที่จะนำเสนอที่ประชุมประชาพิจารณ์ ให้ผู้ลงทะเบียนใช้ประกอบการประชุมประชาพิจารณ์

3.3.2 แจ้งกำหนดวันนัดประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ลงทะเบียนทราบล่วงหน้าก่อนการประชุมประชาพิจารณ์ไม่น้อยกว่า 30 วัน นับจากวันสิ้นสุดการลงทะเบียน

3.4 ให้ประธานกรรมการประชาพิจารณ์ เป็นประธานที่ประชุมการจัดทำประชาพิจารณ์ มีอำนาจควบคุมการประชุมประชาพิจารณ์ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 และตามประกาศของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และมีอำนาจขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดูแลความเรียบร้อยในการประชุม

ในกรณีประธานไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการ
 ประชาพิจารณ์ที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุม

3.5 วิธีการประชาพิจารณ์ ให้ประธานที่ประชุมประชาพิจารณ์ดำเนินการตามลำดับ
 ดังนี้

3.5.1 ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับ
 โครงการของรัฐตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้

3.5.2 ให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง

3.5.3 ให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว
 แถลงตามประเด็นการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้

3.5.4 ในช่วงการแถลงของฝ่ายต่าง ๆ ประธานที่ประชุมอาจซักถามข้อมูล
 เพิ่มเติมจากผู้แถลงคนใดก็ได้

3.5.5 ในกรณีที่เห็นสมควร ประธานกรรมการประชาพิจารณ์อาจอนุญาต
 ให้มีการถ่ายทอดการประชุม ทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ได้

3.5.6 ประธานที่ประชุมมีอำนาจกำหนดเวลาการแถลงของฝ่ายต่าง ๆ การ
 กำหนดให้ฝ่ายต่าง ๆ แถลงเพิ่มเติม การให้ผู้เข้าร่วมประชุมสอบถามปัญหา รวมทั้งสามารถ
 กำหนดให้ผู้เข้าร่วมประชุมตั้งผู้แทนแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้

เมื่อเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดประชุม
 ลงมติในประเด็นที่มีการประชาพิจารณ์ทุกประเด็น

ในกรณีผู้ที่เกี่ยวข้อง มีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ สามารถเสนอ
 ความคิดเห็นเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ ภายใน 15 วัน หลังสิ้นสุดการประชุม
 ประชาพิจารณ์

4. การจัดทำรายงานประชาพิจารณ์

ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ภายใน 45 วัน นับแต่
 สิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น ให้ผู้ที่แต่งตั้งคณะกรรมการ
 ประชาพิจารณ์ขยายเวลาการจัดทำรายงานประชาพิจารณ์ได้ตามที่เห็นสมควร

รายงานประชาพิจารณ์ให้เก็บไว้ที่หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์อย่างน้อย
 1 ชุด และต้องประกาศให้ทราบทั่วกัน

5. ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์

ให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบของทางราชการ

6. หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์

ตามประกาศนี้ไม่ใช้บังคับกับการทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

ประกาศ ณ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2540

นายลิขิต เทอดสดีศรีศักดิ์

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ประวัติผู้เขียน

พันตรี เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ เกิดเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2506 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2528 และประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 40 ปีการศึกษา 2530 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่ง อัยการฝึกหัด สำนักงานอัยการทหาร กรมพระธรรมนูญ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย