

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่านรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น เป็นสิทธิที่รัฐต้องบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมาโดยตลอด สังเกตได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนไว้อย่างน้อยหนึ่งประการ คือ สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนเริ่มมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนมากขึ้นตามลำดับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยสิทธิทางการเมืองที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ประกอบด้วย สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติ และสิทธิในการเข้าชื่อถอดถอน นอกจากนี้มีการรับรองสิทธิทางการเมืองดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง รัฐจึงได้ตรากฎหมายออกมารองรับสิทธิทางการเมืองดังกล่าวแล้วหลายฉบับ ดังที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วในบทที่ 3

เมื่อพิจารณาสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว จะพบว่าสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่มีความสำคัญและได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เป็นครั้งแรก คือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้มีการนำแนวความคิดในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมาตราฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ก็มิได้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏชัดเจน โดยมีการกำหนดระเบียบซึ่งใช้เป็น “หลักเกณฑ์กลาง” ในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ระเบียบฉบับนี้ได้ นำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศแคนาดา และประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย ซึ่งก็คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ นับแต่นั้นมาเมื่อมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก็จะทำระเบียบฉบับดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์แพร่หลายในประเทศไทย โดยมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับนี้มาแล้วหลายเรื่อง เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับนี้ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการดังที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วในบทที่ 2

เมื่อการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ประสบปัญหาและอุปสรรค ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติ (พ.ศ. 2540) รับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน มาตรา 59 เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงมีการดำเนินการยก ร่างกฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสิทธิดังกล่าวของประชาชน คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์แล้ว พบว่ามีสาระสำคัญที่เหมือนกัน ดังนั้น หากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้และมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะประสบปัญหาต่าง ๆ ตามมา คือ

(1) ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ทำให้ไม่สามารถเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมกับแต่ละเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

(2) ปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในส่วนของเรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ เนื่องจาก นิยามคำว่า “โครงการของรัฐ” ที่กำหนดไว้นั้นกว้างมาก ทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องตีความลักษณะและประเภทของโครงการของรัฐที่ต้องจัดทำประชาพิจารณ์

(3) ปัญหาที่เกิดจากการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ทำให้ประชาชนขาดข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

(4) ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐที่จัดทำประชาพิจารณ์ อาจทำให้กรรมการประชาพิจารณ์ขาดความเป็นกลาง เพราะอยู่ใต้การควบคุมของผู้แต่งตั้งได้

(5) ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ทำให้ต้องมีการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการเฉพาะในแต่ละครั้งที่จัดทำประชาพิจารณ์ ทำให้ฝ่ายเลขานุการขาดประสบการณ์ และความชำนาญในการจัดทำประชาพิจารณ์

(6) ปัญหาที่เกิดจากการขาดงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ ในการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละครั้งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบโครงการอาจ จะไม่ได้จัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงขาดงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์

(7) ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยไม่มีเหตุผลใด ๆ หรือไม่ได้แสดงเหตุผลที่ไม่ตัดสินใจตามความเห็นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ตลอดจน การไม่เปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะใน ประเทศอังกฤษแล้ว เพื่อให้หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ดังนี้ คือ

(1) ควรจัดทำกฎหมายเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้อย่างแท้จริง และควรกำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ให้มีมากกว่าหนึ่งรูปแบบ โดยกำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมี 2 ประเภท ประเภทแรกคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเคร่งครัด การรับฟังความ

คิดเห็นของประชาชนประเภทนี้ควรจะใช้ในกรณีกิจการหรือโครงการของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนจำนวนมาก จึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้ คือ กิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การดำเนินการเวนคืน และการวางผังเมือง ส่วนประเภทที่สองคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เคร่งครัด การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประเภทนี้ควรจะใช้ในกรณีที่รัฐจะจัดให้มีกิจการหรือโครงการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว และเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกที่จะใช้รูปแบบที่เหมาะสมในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบแรกคือ การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ เช่น การออกแบบสอบถาม หรือการให้มีหนังสือแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ส่วนรูปแบบที่สองคือ การแสดงความคิดเห็นโดยการปรึกษาหารือ เช่น การจัดสัมมนา หรือการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น เป็นต้น

(2) ควรจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ เมื่อได้รวบรวมและทำการศึกษาข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบทางด้านต่าง ๆ เสร็จสมบูรณ์แล้ว และรัฐไม่ควรตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับโครงการไปก่อนที่การศึกษาดังกล่าวจะเสร็จสิ้นลง

(3) ควรกำหนด คำนิยาม "โครงการของรัฐ" ให้ชัดเจน โดยกำหนดลักษณะและประเภทของโครงการของรัฐที่ต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ และโครงการของรัฐที่อยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ โดยพิจารณาผลกระทบของแต่ละโครงการที่จะมีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม และหากหน่วยงานของรัฐไม่จัดทำประชาพิจารณ์ต้องประกาศเหตุผลให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย

(4) ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทั่วไปและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบก่อนที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น ควรจะได้รับข้อมูลเป็นการเฉพาะ เช่น การส่ง

ไปรษณีย์ เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อมูลในเรื่องที่จัดทำประชาพิจารณ์

(5) ควรกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์และผู้ที่จะแสดงความคิดเห็นในการประชุมประชาพิจารณ์จัดคำแถลงแห่งคดี (The statement of case) โดยคำแถลงดังกล่าวต้องประกอบด้วย ประเด็น ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้จัดทำจะนำเสนอในการประชุมประชาพิจารณ์ และส่งคำแถลงดังกล่าวให้แก่ผู้เกี่ยวข้องก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ทราบข้อมูลของแต่ละฝ่าย และศึกษารายละเอียดต่าง ๆ ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์

(6) ควรแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์จากผู้ที่เป็นกลาง เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอิสระในการจัดทำประชาพิจารณ์

(7) ควรตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการมีประสบการณ์ และความชำนาญในการจัดทำประชาพิจารณ์

(8) ควรจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งการตั้งกองทุนดังกล่าวจะทำให้หน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งต้องจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในส่วนนี้

(9) ควรกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องระบุเหตุผลในการตัดสินใจพร้อมกับวินิจฉัยเหตุผลในทุกประเด็นที่จัดทำประชาพิจารณ์ และเปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วย เพื่อเป็นการตรวจสอบว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ใช้รายงานประชาพิจารณ์ประกอบการตัดสินใจหรือไม่ และทำให้ทราบว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมหรือไม่

จากการศึกษา เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศไทยอังกฤษแล้ว จะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ก็เป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบหนึ่งที่สามารถลดความขัดแย้งและความรุนแรงระหว่างรัฐกับประชาชน ในกรณีที่รัฐจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใดขึ้นได้ แต่การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยกระบวนการดังกล่าวในประเทศไทยยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ก็เนื่องมาจากกระบวนการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยก็คือ การที่รัฐและประชาชนยังไม่ตระหนักถึงอำนาจและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์อย่างแท้จริง ดังนั้น หากทั้งสองฝ่ายให้ความสำคัญ ให้ความร่วมมือ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ก็จะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างแน่นอน