

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี หลักการ และหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในต่างประเทศ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแทบทุกประเทศจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อม (Indirect or Representative Democracy) หรือที่เรียกว่าประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy)¹ ซึ่งเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในประเทศเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตนในนามของสมาชิกสภาผู้แทน (Member of the House of Representative) สำหรับประเทศไทย เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปปกครองและบริหารประเทศแล้ว ก็อาจจะเชื่อกันว่าประชาชนนั้นหมดภาระหน้าที่แล้ว ต่อจากนั้นจึงให้เป็นที่หน้าที่ของผู้แทนทั้งในส่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนเป็นผู้ตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ แทนทั้งสิ้น โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วม (Participation) ในการแสดงความคิดเห็นหรือร่วมตัดสินใจแต่อย่างใด ผลก็คือ การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ หรือนโยบายที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาประเทศ มักจะมีหลายโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และไม่อาจแก้ปัญหาที่แท้จริงของประเทศได้ ขณะเดียวกันยังสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือประชาชนกับฝ่ายปกครอง ตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อย่างมากมาย² นับว่าเป็นข้อบกพร่อง (Defect) ของประชาธิปไตยทางอ้อมหรือประชาธิปไตยโดยผ่านทางผู้แทน จึงทำให้ประเทศที่พัฒนาการทางการเมืองมีความเจริญก้าวหน้า เช่น ประเทศต่าง ๆ ในสหภาพยุโรป หรือสหรัฐอเมริกา มีแนวคิดในการนำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาใช้เพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยผู้แทน³ อันเป็นระบบที่เกิดขึ้นจากความ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดผู้แทนของประชาชนในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมาตรา 88 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา.

² สุริยัน สุวรรณราช. (2545). “ประชาธิปไตยมีส่วนร่วม: การรับฟังความคิดเห็น”. *สุทธิปริทัศน์*. มกราคม-เมษายน, หน้า 73.

³ สถาบันพระปกเกล้า. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหาอุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 3.

พยายามผสมผสานระหว่างการเสริมจุดแข็ง และซ่อมแซมจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบทางตรง กับประชาธิปไตยแบบทางอ้อม โดยปรับปรุงให้เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจระดับต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการอาศัยผู้แทนราษฎร (The Representative) ที่ประชาชนเลือกตั้ง (Election)⁴ ทำให้ประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยได้นำประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสำคัญ ๆ นักวิชาการได้ให้คำนิยามประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย (Minority Group) แต่อำนาจได้รับจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่มีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนร่วม⁵ โดยมีหลักการและองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ในทางการเมืองและการบริหาร
- 2) เน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน
- 3) ให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจ และการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลกระทบ (Effect) ต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน
- 4) เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Protection of Rights and Liberties) ของประชาชน
- 5) มีความยืดหยุ่น (Flexibility) ได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม
- 6) การมีส่วนร่วมของประชาชนมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (Local and National Level)

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สิทธิทั่วไปในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครอง แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรอง แต่ก็เป็นที่ยอมรับการมีอยู่จริงของสิทธิเหล่านี้ โดยคำพิพากษาของศาลและการยอมรับร่วมกันในวงการนักวิชาการทางปกครองและตำราคำสอนที่เรียกโดยรวมว่า หลักความ

⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 13.

⁵ สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 10.

โปร่งใส (Transparency)⁶ ในการกำหนดซึ่งสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ นำมารับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

สิทธิที่จะรู้ (Droit de savoir)⁷ เป็นองค์ประกอบแรกของหลักความโปร่งใสในทางปกครอง โดยอ้างถึงความเป็นไปได้ที่จะให้ผู้อยู่ใต้การปกครองสามารถเข้าถึงข้อมูลหรือเอกสารที่องค์กรหรือหน่วยงานใดยึดถือไว้ สิทธิดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องกำหนดครอบคลุมไปทุกเรื่อง แต่อาจใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็น เช่น ข้อมูลข่าวสารส่วนตัวของบุคคล (Personal Data)⁸ สิทธิที่จะรู้ถูกนำมาใช้โดยทางนโยบายของรัฐที่ต้องการเปิดโอกาสให้มีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ⁹ และโดยแนวทางนิติบัญญัติโดยการตรากฎหมายนั้น สิทธินี้ขยายไปถึงเอกสารสาธารณะ (Public Document) อีกหลายประเภทและเปิดโอกาสให้กับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับข้อมูลข่าวสารนั้นหรือไม่ก็ตาม โดยมีเงื่อนไขว่าไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม การจำกัดหรือการมีเงื่อนไขเช่นนี้ มีอยู่ในบทบัญญัติหรือระเบียบบางฉบับที่ต้องการปกป้องส่วนบุคคลหรือข้อมูล

⁶ หลักความโปร่งใสในทางปกครอง เป็นหลักที่ยอมรับสิทธิทั่วไปของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองที่มีสิทธิเรียกร้องจากผู้ปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่เสนอโดยองค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรป ในการประชุมเมื่อ ค.ศ. 1993.

⁷ สิทธิที่จะรับรู้หรือสิทธิได้รื้อนั้น เป็นแนวความคิดที่ก่อให้เกิดพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในระบอบประชาธิปไตย การให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น สมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและจะยังผลให้ประชาชนมีโอกาสรู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่ง ด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการ ไปพร้อมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้.

⁸ ข้อมูลข่าวสารส่วนตัวของบุคคล หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมายรหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้วด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

⁹ ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540.

ทางการค้าพาณิชย์กรรม การเปิดโอกาสและการจำกัดในบางกรณี เช่นนี้ มิได้ขัดแย้งกันแต่เสริมให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์แต่ละฝ่ายหรือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัว

สิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre) เป็นสิทธิที่จำเป็นอีกประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในการปกครอง บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดไปแล้ว ควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้น สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัย ซึ่งไม่อาจทำให้เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้ เช่น ข้อมูลที่ได้รับเป็นเพียงรายงานข้อเสนอแนะ หรือการประเมินผลที่ไม่ปรากฏมติใดที่ชัดเจน แต่เป็นเพียงส่วนประกอบย่อยหรือเอกสารประกอบการมีมติ การนำสิทธิเช่นนี้มาใช้มักปรากฏในรูปของกฎหมาย หรือระเบียบวิธีปฏิบัติราชการต่าง ๆ อาจเทียบได้กับที่ใช้อยู่ในกฎหมายไทย เช่น มาตรการบางส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37¹⁰ ในเรื่องการให้เหตุผลในการทำคำสั่งทางปกครอง ถ้าขาดคำอธิบายหรือการให้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสม ข้อมูลข่าวสารที่ได้รับไปอาจมีการตีความผิดพลาดได้

สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'être entendu)¹¹ เป็นสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็น ข้อโต้แย้งของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการ

¹⁰ มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นข้อคัดค้านคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

ฯลฯ

ฯลฯ

¹¹ สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'être entendu) ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 บัญญัติว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น

- (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- (2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
- (3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง
- (4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้

หรือตัดสินใจมีมติใด ๆ ออกมา มีผลกระทบต่อประชาชน การรับรองสิทธิประเภทนี้ในด้านหนึ่ง ถือเป็นการประกันความชอบธรรมในการดำเนินการ และในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่า การโต้แย้งหลังเหตุการณ์ ยังมีใช้มาตรการที่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาหากมีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้น หากจะต้องรอให้มีมติหรือคำสั่งออกมาก่อนจึงโต้แย้งก็อาจไม่ทันการหรือทำได้ยากต่อการรวบรวมเตรียมเอกสารหลักฐานเพื่อนำมาใช้แสดงเหตุผลเพื่อหักล้าง จึงสมควรให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง และมีโอกาสปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของตนได้ในเวลาอันควร

จากข้อเสนอขององค์กรฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรป (The Management of European Public Sector Organizations) ที่ประชุมได้กำหนดคุณลักษณะของสิทธิที่จะได้รับฟังไว้ สรุปได้ว่า สิทธิที่จะได้รับฟัง เป็นส่วนประกอบที่สามของหลักความโปร่งใสในการปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือผู้รับมติดำเนินการมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เช่น การเปิดอภิปราย (Discussion) การสัมมนา (Seminar) หรือระดมความคิด (Brainstorming) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ (Public Relation) โครงการ (Project) แผนงาน (Plan) หรือรายงาน (Report) การตัดสินใจ (Decision) ใด ๆ ที่ฝ่ายปกครองควรเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งข้อสนับสนุนและข้อโต้แย้งของบรรดาผู้ร่วมตัดสินใจ มิใช่เป็นเพียงแต่ให้ทราบบทสรุปขั้นสุดท้ายที่ออกมาเป็นมติ (Resolution) แล้วเท่านั้น รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองของหลายประเทศมีแนวคิดที่คิดแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ โดยกำหนดมาตรการไว้หลากหลายวิธีด้วยกัน เช่น การไต่สวนสาธารณะ (Enquête Publique) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings)¹² ก็เป็นรูปแบบหนึ่งที่สนับสนุนสิทธิที่จะให้มีการรับฟังนี้

กฎหมายฝรั่งเศสก็ปรากฏหลักการทำนองเดียวกัน คือ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย¹³ (principe de l'audition de l'intéressé) หรืออาจเรียกว่า สิทธิในการป้องกัน (Droit de la défense)¹⁴

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

¹² การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น

¹³ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ปกครองจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินการของรัฐ

อันมีที่มาจากหลัก *audi alteram partem* ของกฎหมายในกลุ่ม Common Law แต่มีรายละเอียดต่างไปจากการกำหนดคุณลักษณะโดยที่ประชุมองค์การฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปอยู่บ้าง เพราะในทางคำราคำสอนของกฎหมายฝรั่งเศสได้อธิบายสิทธิดังกล่าวไว้ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในขณะที่องค์การฝ่ายบริหารภาครัฐแห่งยุโรปกำหนดคุณลักษณะของสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการรับฟังสาธารณะหรือการทำประชาพิจารณ์ อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยได้ยอมรับสิทธิดังกล่าวไว้ทั้งสองแนวทางในรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ และในกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกฎหมายต่างประเทศ

สิทธิที่จะวิจารณ์ (*Droit de critique*) เป็นสิทธิอีกส่วนหนึ่งที่มาเติมหลักความโปร่งใสในการปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น คุณลักษณะของสิทธิประการสุดท้ายนี้จะเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือผู้รับมติได้แยกแยะทำความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ ไปตามความเข้าใจของตน ซึ่งอาจไม่เห็นด้วยกับมติทั้งหมด หรืออาจมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม อันจะทำให้มตินั้นมีความสมบูรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และอยู่ในกรอบที่ชัดเจน เรื่องใดที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจขาดควรจะต้องได้รับฟังหรือได้เสนอแนะคำวิจารณ์ และต้องมีวิธีการอย่างไรอย่างหนึ่งที่จะทำให้ข้อเสนอหรือข้อโต้แย้งเหล่านั้น ปรากฏอยู่ในมติด้วย เช่น การอนุญาตให้มีการทำความเข้าใจรวมเข้าไว้ในมตินั้น ๆ ถ้าขาดสิทธิที่จะวิจารณ์นี้ไปก็ไม่อาจถือได้ว่าบรรดาผู้มีอำนาจตัดสินใจที่จะร่วมในการพิจารณานั้นเป็นที่ฟังหรือเป็นผู้ให้คำปรึกษา แต่จะกลายเป็นแค่ผู้รับฟังคนหนึ่งเท่านั้น

นอกจากการกำหนดคุณลักษณะของสิทธิทั้ง 4 ประการข้างต้นแล้ว¹⁴ ยังมีสิทธิอีกประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิที่มีการกล่าวไว้ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ทั้งนี้ โดยเรียกว่า สิทธิได้รับแจ้ง (*Droit d'information*) ซึ่งประกอบไปด้วยวิธีการย่อยอีก 2 ประการ คือ การพิมพ์เผยแพร่ (*Publication*) สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป เช่น กฎหมายลำดับรองหรือกฎที่ต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา และการแจ้ง (*Notification*) สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะตัว¹⁵ เช่น การแจ้ง

¹⁴ สิทธิในการป้องกัน หมายถึง ผู้ปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ได้ปกครองได้โต้แย้งหรือหักล้างข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น.

¹⁵ สิทธิทั้ง 4 ประการ คือ สิทธิที่จะรู้ (*Droit de savoir*) สิทธิที่จะเข้าใจ (*Droit de comprendre*) สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (*Droit d'entre entendu*) สิทธิที่จะวิจารณ์ (*Droit de critique*).

¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง.

คำสั่งหรือมติไปยังผู้รับคำสั่งหรือมตินั้น ๆ โดยตรง เช่น การอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ร้องในกรณีต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีวิธีการปิดประกาศ (Affichage) ณ สถานที่ที่จัดไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะชุมชนหนึ่ง ๆ ด้วย เช่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการกำนัน บริเวณที่ถูกเวนคืน หรือบริเวณที่ถูกกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ตามกฎหมายผังเมือง (The City Planning Law)¹⁷

2.2 ความหมายของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Opinion) คือ กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ แลกเปลี่ยนข้อมูล และความคิดเห็น เพื่อแสวงหาทางเลือก (Choice) และการตัดสินใจ (Decision) ที่เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงควรเข้าร่วมในกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผล เพื่อให้มีความเข้าใจ ให้มีสิทธิการรับรู้ การเรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย¹⁸

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบ อาจกระทำในรูปแบบโดยวิธีประชาพิจารณ์ หรือโดยการทำประชามติ

2.2.1 การประชาพิจารณ์

ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Public Hearing เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา การแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยยังแตกต่างกันอยู่ เช่น การไต่สวนสาธารณะ หรือประชาพิจารณ์¹⁹ Public Hearing” เป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น ไต่สวนสาธารณะบ้าง ประชาพิจารณ์บ้าง โดยคำว่า Hearing โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน แต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยการเปิดเผย (Disclosure) ของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคหนึ่ง²⁰ เพื่อให้สาธารณะชนได้รับรู้

¹⁷ ปิยะสาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2547). “สิทธิในข้อมูลข่าวสารและหลักความโปร่งใสในการปกครอง”. *วารสารการปกครอง*, ฉบับที่ 1. มกราคม-เมษายน, หน้า 219-222.

¹⁸ อรรถัย ก๊กผล. (2546). *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

¹⁹ ในประเทศไทยคำว่า “Public Hearing” ส่วนใหญ่จะนำมาใช้กับกรณีการทำประชาพิจารณ์ ดังที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

²⁰ มาตรา 172 การพิจารณาและสืบพยานในชั้นศาล ให้ทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจំเลย เว้นแต่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น.

ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร (the Executive) โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย กล่าวโดยสรุป Public Hearing เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่ง หรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีการใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา²¹

Public Inquiry ยังเป็นคำศัพท์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายอังกฤษ ซึ่งมีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่ยังแตกต่างกันอยู่ เช่น การไต่สวนสาธารณะ การสอบสวนโดยเปิดเผย และการรับฟังทางมหาชน ซึ่ง Public Inquiry หมายถึง มาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกระทบหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือนุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้น กระบวนการนี้มีข้อดี คือ กระบวนการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ อย่างเต็มที่และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูล และแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันอย่างเต็มที่ โดยจะทำให้การตัดสินใจในเรื่องนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุด แต่ก็มีข้อเสีย คือ ความล่าช้าในการดำเนินการ และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นค่อนข้างมาก

Public Inquiry ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่เดิมกฎหมายฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมภายหลังการดำเนินการมากกว่าระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการ แต่ในระยะหลังสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็หันมาให้ความสำคัญกับระบบการควบคุมก่อนการดำเนินการมากขึ้น โดยมี การนำระบบการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในบางกรณี เช่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยให้มีการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1983 ขึ้นใช้บังคับกับกิจการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการ โดยรัฐหรือเอกชนก็ตาม²²

2.2.2 การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติ (Referendum) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการปกครองตามหลักประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เมื่อกล่าวถึงรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของการออกเสียงประชามติ นักวิชาการจึงมักจะเชื่อมโยงการออกเสียงประชามติสมัยใหม่เข้ากับ

²¹ ในสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ 2 กรณี ได้แก่ รูปแบบเป็นทางการ เช่น การไต่สวนโดยศาล และไม่เป็นทางการ เช่น การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือหรือการประชุม เป็นต้น.

²² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2540). การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 13-16.

หลักการการปกครองที่ตั้งอยู่บนการมีส่วนร่วมตัดสินใจอิสระโดยตรงพลเมืองในการปกครองแบบประชาธิปไตยของกรุงเอเธนส์และรวมถึงการมีส่วนร่วมออกเสียงในสภาของประชาชนในจักรวรรดิโรมัน

อย่างไรก็ตาม แม้การออกเสียงประชามติสมัยใหม่ จะตั้งอยู่บนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง แต่ก็ต้องตระหนักว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ (Modern Direct Democracy) นั้น มีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคกรีกและโรมันโบราณ รวมถึงการปกครองตนเองของพลเมืองในนครขนาดเล็กแถบยุโรปในยุคกลาง

ในขณะที่การมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของพลเมืองในแบบประชาธิปไตยทางตรงยุคโบราณนั้น มีฐานะเป็นกระบวนการปกครองของนครรัฐ คือ การใช้อำนาจการปกครองตนเองร่วมกันของพลเมือง โดยการร่วมเสนอประเด็นอภิปรายโต้แย้งและออกเสียงตัดสินใจทางการเมืองของนครรัฐภายในสภาประชาชน แต่กรณีของการออกเสียงประชามติ ซึ่งถือเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจตัดสินใจทางการเมืองของพลเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่นั้น เป็นกลไกหรือสถาบันทางการเมืองที่ดำรงอยู่ในฐานะส่วนหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองแบบตัวแทน

การออกเสียงประชามติในฐานะที่เป็นกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลัก “ประชาธิปไตยทางตรง” จึงหมายความถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งมีนัยต่างจากการตัดสินใจทางการเมืองโดยตรงของประชาชนที่เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยบริสุทธิ์ (Classical and Pure Democracy) ดังเช่น ประชาธิปไตยทางตรงในกรีกโบราณ (Athenian Direct Democracy) หรือการออกเสียงตัดสินใจของพลเมืองในสภาประชาชนกลางแจ้งของชาวสวิส (Landsgemeinden) หรือที่ประชุมสภาเมืองของชาวอเมริกันในแถบนิวอิงแลนด์ (Town Meeting) เป็นต้น

อีกทั้ง ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้ให้ความหมายของคำว่า การออกเสียงประชามติไว้ว่า

การออกเสียงประชามติ (Referendum) หมายถึง การนำเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมาให้ประชาชน

ได้แสดงความเห็นด้วยการออกเสียงลงคะแนน เพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ก่อนที่จะนำมติหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติต่อไป²³

เนื่องจากการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ นั้น มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ การปฏิบัติ ตลอดจนเงื่อนไขข้อกำหนดทางกฎหมายที่แตกต่างหลากหลายกันไป การจัดจำแนก ประเภทหรือรูปแบบของการออกเสียงประชามติในลักษณะที่เป็นสากลและสอดคล้องครอบคลุม รูปแบบการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในทางปฏิบัติจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม แนวทางการจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติที่ปรากฏในแต่ละกรณีที่สามารถกระทำได้ คือ การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติโดยการวิเคราะห์องค์ประกอบย่อย ๆ ในแต่ละมิติของ สถาบันการออกเสียงประชามติ

การจัดประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยการวิเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบ การออกเสียงประชามติจะช่วยให้สามารถอธิบายความแตกต่างของรูปแบบการออกเสียงประชามติ ในแต่ละกรณีได้ โดยพิจารณาจากแง่มุมเฉพาะในแต่ละมิติ ได้แก่ มิติด้านเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการ ออกเสียงประชามติ เงื่อนไขด้านผลผูกพัน เงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย เงื่อนไขด้านบทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้²⁴

1) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขการริเริ่มให้มีการออกเสียง ประชามติ

(1) การออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (Mandatory Referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดให้มีขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะ ได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้ประชาชนร่วมกันตัดสินใจ โดยจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติเสียก่อน หากผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบมาตรการหรือการตัดสินใจดังกล่าว จึงจะถือว่า มีผลใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การผ่านร่างกฎหมายหรือข้อตกลงหรือสนธิสัญญา ระหว่างประเทศ เป็นต้น กฎหมายมักจะกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า หากองค์กรที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการ ตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว จะต้องมีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นโดยอัตโนมัติ

(2) การออกเสียงประชามติที่มีการยื่นข้อเสนอให้จัดขึ้นตามสิทธิที่กฎหมายรับรอง (Facultative Referendum)

²³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2538). รายงานการวิจัย เรื่อง กระบวนการขั้นตอนการออกเสียงประชามติ. กรุงเทพฯ: เคสดี ไทย. หน้า 19-20.

²⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และชาย ไชยจิต. (2552). “การออกเสียงประชามติ: กระบวนการประชาธิปไตยทางตรง สมัยใหม่”. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 กันยายน-ธันวาคม, หน้า 10-15.

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้น โดยองค์กรหรือบุคคลตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ใช้สิทธิดังกล่าวในการยื่นเรื่องเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เช่น การเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสนอให้นำร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ผ่านรัฐสภามาเปิดให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติรับรองอีกครั้งก่อนจะประกาศให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งถือเป็นการใช้สิทธิยับยั้งการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประชาชน (Popular Veto) หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้สิทธิไว้หรือการยื่นข้อเสนอดังกล่าวโดยสมาชิกรัฐสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐ เป็นผู้ใช้สิทธิเสนอให้มีการจัดการออกเสียงประชามติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มักเป็นการเปิดให้ประชาชนลงมติตัดสินใจรับรองประเด็นเชิงนโยบายหรือการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (Policy Vote) โดยมีเป้าหมายเพื่อปรึกษาหารือหรือเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานการสนับสนุนของประชาชน²⁵

2) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านผลผูกพัน

(1) การออกเสียงประชามติที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย (Decisive Referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวโดยตรง การตัดสินใจของประชาชนที่ปรากฏผ่านผลการออกเสียงประชามติถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) การออกเสียงประชามติที่มีผลในการให้คำปรึกษาหารือ (Consultative Referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติ ซึ่งเสียงข้างมากของการลงประชามติครั้งนั้น มิได้มีฐานะเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือเป็นข้อยุติที่มีผลผูกพันในองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากแต่ผลการลงประชามติดังกล่าว เป็นเพียงการแสดงออกถึงเจตจำนงของ

²⁵ ตัวอย่างเช่น มาตรา 165 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ
การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ.

ประชาชนผู้ออกเสียงในฐานะที่เป็นการให้คำปรึกษาหารือในเรื่องนั้น ๆ การลงประชามติดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองขององค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในเรื่องนั้น ๆ

3) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านสถานะทางกฎหมาย

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบทบัญญัติ

(Pre-regulated Referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ในกรณีนี้การออกเสียงประชามติจะถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เข้าข่ายเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่นเดียวกับแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการออกเสียงประชามติ ก็จะดำเนินไปภายใต้กรอบหลักเกณฑ์ที่มีอยู่

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้น โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ (Non-pre-regulated Referendum)

ได้แก่ การออกเสียงประชามติซึ่งจัดขึ้นโดยการตัดสินใจของรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐ โดยที่มิได้อยู่ภายใต้กรอบข้อกำหนดของกฎหมาย หรือเป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่ไม่มีการบัญญัติเงื่อนไข ข้อกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่มักเป็นการจัดการออกเสียงประชามติภายใต้สภาพเงื่อนไข ความจำเป็นและข้อจำกัดในทางปฏิบัติของฝ่ายการเมือง ดังนั้นการออกเสียงประชามติในลักษณะนี้ จึงมักเกิดขึ้นแบบชั่วคราว และมิใช่การออกเสียงประชามติที่มีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการทางการเมืองในสภาวะปกติ

4) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขด้านบทบาทของประชาชน

(1) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนมีสิทธิริเริ่มให้จัดขึ้น (Active Role)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่เกิดจากการใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้จัดขึ้นโดยประชาชนหรือประชาชนเป็นฝ่ายตัดสินใจกำหนดประเด็นที่จะนำมาเปิดให้มีการออกเสียงประชามติครั้งนั้น การจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้ ประชาชนจึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทเชิงรุกในการผลักดันให้รัฐบาลต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องดังกล่าว เช่น การรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเข้าชื่อยื่นเสนอ ให้จัดการออกเสียงประชามติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหรือการจัดทำร่างข้อเสนอลงประชามติ เป็นต้น

(2) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนไม่มีสิทธิในการตัดสินใจริเริ่ม (Passive Role)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติ หรือการกำหนดประเด็นในการลงประชามติ ที่มีได้มีการเสนอหรือริเริ่มผลักดันโดยประชาชนเองโดยตรง แต่เป็นการจัดการออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือการจัดการออกเสียงประชามติที่ตัดสินใจโดยฝ่ายบริหาร ประชาชนจึงมีบทบาทเฉพาะในขั้นตอนของการลงประชามติตัดสินใจในประเด็นที่มีการเสนอในครั้งนั้น

5) การจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติ โดยพิจารณาจากเงื่อนไขที่กำหนดจุดเริ่มต้นของการจัดการออกเสียงประชามติ

(1) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้น โดยการตัดสินใจของรัฐบาล (Government-Controlled Referendums)

รัฐบาลมีอำนาจในการพิจารณาตัดสินใจว่า การตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใดที่ควรจะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตัดสินใจ โดยผ่านการออกเสียงประชามติ อีกทั้งยังเป็นฝ่ายควบคุมจัดการในขั้นตอนต่าง ๆ นับตั้งแต่การกำหนดขอบเขตประเด็นที่ต้องการให้ประชาชนตัดสินใจการกำหนดถ้อยคำในประเด็นคำถามสำหรับลงประชามติ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเกณฑ์สัดส่วนคะแนนเสียงในการตัดสินใจผลการออกเสียงประชามติในเรื่องนั้น ๆ ไปจนถึงการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผลผูกพันของการลงประชามติครั้งนั้นว่าจะให้มีผลผูกพัน หรือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล การตัดสินใจจัดการออกเสียงประชามติในกรณีนี้มักเกิดจากรัฐบาลที่มีฐานสนับสนุนข้างมากในรัฐสภา เป็นการตัดสินใจที่สอดคล้องกับความต้องการของพรรคแกนนำหรือพรรคร่วมรัฐบาล

(2) การออกเสียงประชามติที่จัดขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (Constitutionally Required Referendums)

รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องใด หรือการกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ที่รัฐบาลจำเป็นต้องเปิดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนรับรองเสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทุกครั้งต้องผ่านการรับรองโดยประชามติของประชาชนทั้งประเทศเท่านั้น จึงจะมีผลใช้บังคับ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าวรัฐบาลได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา อาจเป็นฝ่ายริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และผู้กำหนดถ้อยคำในบทบัญญัติร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการอนุมัติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามที่รัฐบาลเสนอ มิได้อยู่ที่การลงมติของที่ประชุมรัฐสภา แต่เป็นการออกเสียงประชามติของประชาชน ดังนั้น การออกเสียง

ประชามติที่รัฐบาลต้องดำเนินการตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่นนี้ จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การจัดการออกเสียงประชามติตามที่กฎหมายกำหนด (Mandatory Referendum)

(3) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้นเพื่อเพิกถอนมาตรการทางกฎหมาย (Referendum by Popular Petitions)

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิในการเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งผ่านการอนุมัติของรัฐสภา หรือการตัดสินใจดำเนินการมาตรการทางการบริหารที่สำคัญของรัฐบาลมาจัดการออกเสียงประชามติ เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศอนุมัติรับรองการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว หากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติให้เพิกถอนมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติจะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ กลายเป็นโมฆะหรือต้องถูกยกเลิกไป แม้ว่ารัฐบาลจะต้องการให้คงการใช้บังคับกฎหมายนั้นไว้ก็ตาม

(4) การออกเสียงประชามติที่ประชาชนเข้าชื่อกันเสนอให้จัดขึ้น เพื่ออนุมัติให้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายมีผลใช้บังคับ (Popular initiatives)

ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อยื่นข้อเสนอให้มีการนำมาตรการทางกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่รัฐบาลปฏิเสธหรือไม่ยอมเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ผ่านการอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติ มาจัดให้มีการออกเสียงประชามติหากประชาชนสามารถรวบรวมรายชื่อตามจำนวนและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการลงประชามติในเรื่องนั้น และหากผลการลงประชามติปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ มีมติเห็นชอบกับการประกาศใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ผลการออกเสียงประชามติจะเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายนั้น ๆ มีสภาพใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายทั่วไปที่ผ่านการอนุมัติโดยรัฐสภา แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนั้นก็ตาม

6) การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการจัดการออกเสียงประชามตินั้น เกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาลหรือไม่ (Controlled vs. Uncontrolled Referendum)²⁶

²⁶ Gordon Smith. (1976). *The Functional Properties of the Referendum*. European Journal of Political Research.

(1) การลงประชามติที่เกิดขึ้นโดยการตัดสินใจและควบคุมโดยรัฐบาล (Controlled Referendum)

หมายถึง รูปแบบการจัดการออกเสียงประชามติที่มีเงื่อนไขสำคัญ คือ รัฐบาลมีสิทธิและมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายกำหนดวันที่จะจัดให้มีการออกเสียงประชามติ และเป็นผู้กำหนดประเด็นคำถามสำหรับเสนอให้ประชาชนตัดสินใจในการออกเสียงลงประชามติ ในกรณีนี้ การจัดการออกเสียงประชามติจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐบาลถึงเห็นว่าผลลัพธ์ของการลงประชามติ มีแนวโน้มไปในทิศทางที่ต้องการ

(2) การลงประชามติที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล (Uncontrolled Referendum)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ประชาชนสามารถร่วมกันใช้สิทธิริเริ่มเสนอให้มีการจัดขึ้นได้โดยตรง (Popular Initiative) นั่นคือ ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประชาชนสามารถเป็นฝ่ายร่วมกันตัดสินใจกำหนดให้มีการจัดการออกเสียงประชามติขึ้นได้โดยตรง เพื่อให้การออกเสียงประชามติมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ แม้ว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางที่ตรงข้ามกับความต้องการของรัฐบาล

7) การจัดจำแนกประเภทของการออกเสียงประชามติโดยพิจารณาว่าการออกเสียงประชามตินั้นตั้งอยู่บนจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุน หรือคัดค้านการตัดสินใจของสถาบันหลักในระบบการเมือง (Pro-hegemonic vs. Anti-hegemonic Referendum)

(1) การลงประชามติที่มีผลสนับสนุนการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Pro-hegemonic Referendum)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมากที่ปรากฏมีนัยแสดงออกถึงการสนับสนุน (Support) หรือให้ความเห็นชอบต่อการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา

(2) การลงประชามติที่มีผลคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายที่มีอำนาจในสถาบันหลักทางการเมือง (Anti-hegemonic Referendum)

หมายถึง การจัดการออกเสียงประชามติที่ผลการออกเสียงของประชาชนข้างมากที่ปรากฏมีนัยแสดงออกถึงการคัดค้านหรือปฏิเสธการตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาลหรือรัฐสภา (Detrimental to a regime)

2.2.3 ความแตกต่างระหว่างการประชาพิจารณ์และการออกเสียงประชามติ

ความแตกต่างระหว่างการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) และประชามติ (Referendum) คือ ผลของการประชาพิจารณ์ไม่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจขององค์กรทางปกครองในการดำเนินงานหรือ

โครงการที่เปิดให้มีการประชาพิจารณ์หรือรับฟังความคิดเห็น แต่ผลของการออกเสียงประชามตินั้น มีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม²⁷

2.3 หลักการที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นกระบวนการที่มีความชัดเจนในช่วงที่มีการปฏิวัติทางอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ช่วงศตวรรษที่ 19²⁸ โดยเฉพาะในช่วงหลังศตวรรษที่ 19 อันเป็นยุคที่มีการใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีในการเกษตรกรรม ซึ่งนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างปัจเจกชน (the Individual) และผู้มีอำนาจ (Authorized Person) และผลประโยชน์ของเพื่อนบ้านที่ขัดแย้งกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประชาพิจารณ์ได้เกิดขึ้นมาเพื่อระงับข้อขัดแย้ง โดยพยายามที่จะถ่วงดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และผลประโยชน์ปัจเจกชน (Private Interest) ประชาพิจารณ์เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตัดสินใจในทางกฎหมายปกครอง (Droit Administratif) ประชาพิจารณ์เป็นขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง แต่โดยที่คำสั่งทางปกครองมีผลกระทบต่อสิทธิประชาชน ดังนั้น ประชาพิจารณ์จึงเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองในการให้หลักประกันสิทธิประชาชนในการเข้ามาแสดงความคิดเห็น หรือเสนอข้อคัดค้านในเรื่องที่กระทบตน เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้รับข้อมูลที่รอบด้านไม่เพียงแต่ข้อมูลจากฝ่ายรัฐเท่านั้น ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองมีประสิทธิภาพได้รับการยอมรับจากประชาชน²⁹

หลักการที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังต่อไปนี้

- 1) หลักการรับฟัง (Hearing)
- 2) หลักการพิจารณาด้วยวาจาและเปิดเผย (Oral and Open Procedure)
- 3) หลักการให้เหตุผล (Motivation)
- 4) หลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Exclusion of Bias)
- 5) หลักการขอตรวจดูเอกสาร (Inspection of Records)
- 6) หลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำ (Obligation to give Information and Advice)

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้ว. หน้า 16-17.

²⁸ การปฏิวัติอุตสาหกรรม หมายถึง การเพิ่มพลังการผลิตหรือประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจ โดยเปลี่ยนแปลงจากการพึ่งกำลังแรงงานของสิ่งมีชีวิต เช่น แรงงานสัตว์ แรงงานมนุษย์ มาพึ่งพลังเครื่องจักรกล โดยมีประเทศอังกฤษเป็นผู้นำในการปฏิวัติอุตสาหกรรม

²⁹ Wraith, R.E. and G.B.Lame. (1971). *Public Inquiries as an Instrument of Government*. London: George Allen and Unwin. p. 27.

7) หลักการพิสูจน์ความจริง (Inquisitorial Principle)

2.3.1 หลักการรับฟัง

หลักการรับฟังเป็นหลักกฎหมายที่ให้เจ้าหน้าที่รับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิ ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวยอมรับคำสั่งทางปกครอง เช่น การเปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็นคัดค้านทั้งข้อเท็จจริง (Fact) และ ข้อกฎหมาย (Matter of Law) ในการออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ ยังให้โอกาสบุคคลดังกล่าว แสดงความคิดเห็นและข้อคัดค้านดังกล่าวภายในระยะเวลาก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองอีกด้วย หลักการรับฟังดังกล่าวมีทั้งในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา (Anglo-America)³⁰ และกลุ่มประเทศ ภูมิภาคพื้นยุโรป (European Countries) ในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา เช่น สหราชอาณาจักร ถือว่า หลักการรับฟังเป็นหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ (Natural Juristic) ข้อเสียของหลักการรับฟัง ทำให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองล่าช้า บางครั้งศาลพยายามประสานหลักการรับฟังกับ หลักความจำเป็นของฝ่ายปกครองและประสิทธิภาพการทำงานฝ่ายปกครอง โดยกำหนดหลักการ พิจารณา 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก อยู่ในขั้นตอนที่เป็นการสำรวจเพื่อจะไปทำรายงาน กำหนดโครงการอย่างใดอย่างหนึ่ง ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนการพิจารณาการอนุมัติของรัฐมนตรี ที่ดูแลรับผิดชอบ ในขั้นตอนแรกฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องเคารพหลักการรับฟัง แต่หากเป็น ขั้นตอนที่สอง รัฐมนตรีที่ออกคำสั่งจะต้องเคารพหลักการรับฟังก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทาง ปกครอง ในสหราชอาณาจักรจะนำหลักการรับฟังไปใช้ในกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Inquiry) และการปรึกษาหารือ (Consultation)³¹ ในกลุ่มประเทศภูมิภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะ สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีหลักการรับฟังเช่นกัน โดยหลักดังกล่าวจะเป็นหลักที่มีการพัฒนามาจาก การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลมาปรับใช้

2.3.2 หลักการพิจารณาด้วยวาจาและเปิดเผย

หลักการพิจารณาด้วยวาจาและเปิดเผยเป็นหลักกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรับฟัง ต้องรับฟังข้อเท็จจริง พยานหลักฐานด้วยวาจา และดำเนินการรับฟังโดยเปิดเผย คล้ายคลึงกับ หลักการดำเนินคดีทางศาล เหตุที่ทำให้มีหลักการพิจารณาด้วยวาจาก็เพื่อที่จะทำให้ความจริงกระจ่าง เพราะเจ้าหน้าที่อาจสอบถามข้อเท็จจริงอื่นเพิ่มเติมจากบุคคลที่มาให้ข้อมูล โดยตรงหรือมีการซักค้าน

³⁰ แองโกลอเมริกา (Anglo-America) คือ ดินแดนที่อยู่ทางตอนเหนือของแม่น้ำริโอแกรนด์ ประกอบด้วยประเทศ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา ประชากรส่วนใหญ่เป็นผู้สืบเชื้อสายมาจากชาวอังกฤษ.

³¹ รุ่งสิกร อุพงษ์ศ์. (2541). *รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 73.

จากกรณีที่เกี่ยวข้อง สำหรับหลักการพิจารณาต้องเปิดเผยมิติไว้ก็เพื่อสร้างความโปร่งใส ในกระบวนการ มีทั้งในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกาและกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

2.3.3 หลักการให้เหตุผล

หลักการให้เหตุผลเป็นหลักที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อจะทำคำสั่งทางปกครองจะต้องให้เหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครอง ประโยชน์ของหลักการให้เหตุผล (Motivation)³² ในแง่บุคคลที่ ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง คือ จะได้ทราบว่าข้อชี้แจงหรือพยานหลักฐานที่ตนได้เสนอนั้น ได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างไร เพื่อที่จะนำไปใช้อ้างในการอุทธรณ์ต่อไป ในแง่ฝ่ายปกครอง เป็นการป้องกันฝ่ายปกครอง มิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเป็นการยกระดับการดำเนิน กิจกรรมของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องใช้ความรู้ความสามารถในการให้เหตุผลอย่างเต็มที่ เพราะหากให้เหตุผลไม่ถูกต้องหรือพิจารณาไม่รอบคอบ คำสั่งอาจถูกเพิกถอนได้และอาจถูก เรียกร้องให้มีการชดใช้ค่าใช้จ่ายได้ หลักการให้เหตุผลยังเป็นประโยชน์ให้ศาลปกครองสามารถ ตรวจสอบได้ไม่ยากว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เหมาะสมหรือมีเหตุผล หรือไม่ ข้อเสียของหลักการให้เหตุผล คือ อาจเป็นการกำหนดภาระและหน้าที่ให้กับฝ่ายปกครอง เพิ่มขึ้น ในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรได้บัญญัติหลักการให้เหตุผล ว่าจะต้องมีในคำสั่งตัดสินตามกฎหมาย The Tribunal and Inquiry Act 1971 มาตรา 12 (1) แต่มี ข้อยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) หรือกรณีที่เห็นว่าหากมีการให้ เหตุผลจะก่อให้เกิดผลเสียแก่ผู้เกี่ยวข้องในคดีมาแต่ต้น หรือเป็นกรณีที่ Lord Chancellor ได้ปรึกษากับ Council on Tribunal มาตรา 12 (6) ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักการให้เหตุผลเป็นหลักที่ฝ่ายปกครองต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตาม โดยจะมีการกำหนดไว้ใน กฎหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป แต่มีข้อยกเว้นเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความลับของประเทศ ความจำเป็น อย่างรีบด่วนหรือคำสั่งเด็ดขาด แต่ในกรณีที่เป็นการจำเป็นอย่างรีบด่วนหรือคำสั่งโดยปริยาย หากมีการร้องขอ ผู้ทำคำสั่งต้องให้เหตุผลในการทำคำสั่งภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่ได้รับคำร้องขอ³³

³² หลักการให้เหตุผล มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ซึ่งบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นชั้นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และ เหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

๑๓๑

๑๓๑

³³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2531). *องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 153.

2.3.4 หลักความไม่มีส่วนได้เสีย

หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักสากลในระบบกฎหมายทั่วไปทั้งในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา และกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ เป็นหลักกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการรับฟังต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการรับฟังเพื่อให้สาธารณชนเชื่อมั่นในความเป็นกลางในกระบวนการรับฟัง ในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา โดยเฉพาะสหราชอาณาจักร หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Juristic)³⁴ และพัฒนาโดยนำมาจากหลักการควบคุมของศาล High Court แล้วนำมาใช้กับฝ่ายปกครองแก่คณะกรรมการกึ่งตุลาการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ในหลักความไม่มีส่วนได้เสีย (Impartiality) ของระบบกฎหมายอังกฤษแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (2) สถานการณ์ที่ทำให้เกิดอคติ (Bias) กล่าวคือ หลักการไม่มีส่วนได้เสียทางการเงิน (Financial Interest) หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทางการเงินในลักษณะที่สามารถก่อให้เกิดอคติหรือไม่แน่นอนว่าจะก่อให้เกิดอคติหรือไม่ สำหรับกรณีที่ต้องพิจารณาเป็นกลุ่ม การมีส่วนได้เสียทางการเงินแม้เพียงคนเดียวก็ขัดต่อหลักความไม่มีอคติ แม้ว่าในบางครั้งไม่น่าจะกระทบกระเทือนเสียงข้างมาก (Majority)³⁵ ขององค์กรก็ตาม เพราะเอกชนหรือสาธารณชนไม่สามารถรู้ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียทางการเงินมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่อื่น ๆ เพียงใด

ศาลยุติธรรมอังกฤษใช้หลักความไม่มีส่วนได้เสียทางการเงินในลักษณะที่เคร่งครัด โดยมีความคิดว่าเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียทางการเงินถือว่ามีอคติในการพิจารณาแล้ว โดยศาลไม่จำเป็นต้องไปดูว่าเจ้าหน้าที่นั้นเกิดอคติจริง ๆ จากการมีส่วนได้เสียทางการเงินหรือไม่

หลักสถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ (Bias) อาจเกิดได้หลายกรณี เช่น ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประเด็นวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นวินิจฉัย

³⁴ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ บุคคลต้องได้รับความยุติธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี โดยต้องได้รับโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนและตรวจพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง รวมถึงโอกาสในการเตรียมคดีก่อนเข้าสู่การพิจารณาโดยศาล.

³⁵ หลักการเสียงข้างมาก เป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายนิติบัญญัติและบางประเทศให้เลือกประมุขฝ่ายบริหารด้วย โดยถือว่าผู้ได้รับเสียงข้างมากเป็นผู้ชนะเลือกตั้ง อาจจะเป็นเสียงข้างมากปกติ (Simple Majority) คือ ได้คะแนนมากกว่าผู้อื่น แต่อาจจะไม่เกินกึ่งหนึ่งก็ได้ หรือคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) เกินกว่าครึ่งหนึ่งหรือเกินกว่า 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมด.

ความสัมพันธ์ทางส่วนตัว เช่น เป็นญาติ พี่น้อง เพื่อน ศัตรู หุ่นส่วนตัว นายจ้างกับลูกจ้าง ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13³⁶

ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย เช่น การที่เจ้าหน้าที่ได้เคยวินิจฉัยประเด็นเดิมมาแล้ว หรือเป็นผู้ต้องหาและวินิจฉัยข้อกล่าวหาเองแต่ต้องกำนึ่งว่าจะต้องพิจารณาถึงความสำคัญหรือบทบาทของเจ้าหน้าที่ในการทำข้อกล่าวหาด้วย หากเจ้าหน้าที่นั้น ไม่มีบทบาทที่พิจารณาข้อกล่าวหาได้

การแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าที่จะถือว่าเป็นคดีได้นั้น จะต้องมีการแสดงชัดแจ้งต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยหรือระงับข้อเท็จจริงอย่างไร

หลักความไม่มีส่วนได้เสีย นั้น ระบบกฎหมายอังกฤษได้พยายามสร้างความยืดหยุ่น หากเป็นกรณีที่ต้องมีอคติวินิจฉัยให้เป็นไปตามนโยบายกระทรวงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องยอมรับให้มีหลักอคติได้

สำหรับสหรัฐอเมริกา หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นการนำหลักวิธีการพิจารณาความของศาล (Judicialization) มาใช้ในการพิจารณาทางปกครอง และถือว่าเป็นหลัก (Due Process)³⁷ กรณีที่มีการทำคำสั่งที่มีอคติ (Bias) ก็จะถูกเพิกถอน

³⁶ หลักความไม่มีส่วนได้เสียถูกนำมาใช้ใน มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้อง นับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

³⁷ เป็นหลักกฎหมายที่ศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกา สร้างขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบว่ากระทำใดของเจ้าหน้าที่จะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งเน้นกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติให้กระทำหรือไม่ ทั้งนี้ ตามบรรทัดฐานคดี *Miranda v. Arizona* (1966) ว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำการจับกุม คมขัง สอบสวนหรือกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิเสรีภาพประชาชน จะต้องเป็นกระบวนการที่ถูกต้อง ซึ่งในคดี *Miranda* ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมนาย *Miranda* ผู้กระทำความผิด ผู้ต้องหาได้รับสารภาพ แต่ในชั้นรับสารภาพเจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งสิทธิ 4 ประการ คือ 1) สิทธิที่จะไม่ให้การ 2) สิทธิที่จะได้รับแจ้งว่าคำรับสารภาพในอันตนเองในชั้นศาลได้ 3) สิทธิที่มีทนายความรับฟังการสอบสวน และ 4) สิทธิที่รัฐจะแต่งตั้งทนายความให้ ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาว่ากระบวนการจับกุมและสอบสวนไม่ชอบ ซึ่งเป็นการสร้างหลัก

การพิจารณาว่า กรณีใดเป็นอคติ ในสหรัฐอเมริกาจะพิจารณา 5 กรณี
 กรณีที่หนึ่ง หน้าที่ของการฟ้องร้องและการวินิจฉัยอยู่ในองค์กรเดียวกัน ถือว่าไม่มีอคติ
 เว้นแต่ มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องมีอิทธิพลในการวินิจฉัย
 กรณีที่สอง เป็นการมีส่วนได้เสียทางการเงิน หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัว
 กรณีที่สาม เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนในการทำคำสั่งมีอคติต่อด้านบุคคลในคดีอยู่แล้ว ทำให้
 บุคคลในคดีเป็นที่ชื่นชอบ หรือถูกเกลียดชังไม่น่าไว้ใจ

กรณีที่สี่ กระบวนการในการเสนอพยานในการรับฟัง ถูกก่อกวนหรือมีการแทรกแซงใน
 ลักษณะข่มขู่ ชักชวนให้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

กรณีที่ห้า กรณีที่สมาชิกราชการได้ตัดสินคดีบางส่วนล่วงหน้า

ข้อยกเว้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียในสหรัฐอเมริกา คือ

1) หลักความจำเป็น (The Rule of Necessity)

2) กรณีที่เป็นเรื่องของนโยบาย ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะอยู่แล้ว

ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะสาธารณรัฐฝรั่งเศส หลักความไม่มีส่วนได้เสีย
 เป็นหลักอันเดียวกับหลักการปราศจากอคติ (Impartiality) อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (General
 Principle of Law)³⁸ และได้มีการนำหลักดังกล่าวมาจากการคัดค้านผู้พิพากษาในศาลมาใช้กับระบบ
 การพิจารณาคณะกรรมการทางปกครองต่าง ๆ ด้วย³⁹

2.3.5 หลักการขอตรวจเอกสาร

หลักการขอตรวจเอกสาร⁴⁰ เป็นหลักกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่จะได้รับ
 ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองทราบข้อเท็จจริง โดยสามารถขอตรวจเอกสารต่าง ๆ โดยมี

Due process of law ขึ้น โดยที่มิได้มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรแต่เป็นการสร้างจากหลัก
 กฎหมายทั่วไปและใช้ยึดถือกันต่อมาในหลายคดี.

³⁸ หลักกฎหมายทั่วไปนับว่ามีบทบาทสำคัญมากในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เพราะหลักกฎหมายทั่วไป
 เป็นเครื่องมือที่ศาลใช้เพื่อพิทักษ์รักษาและเป็นหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
 เนื่องจากเป็นไปได้ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะคาดการณ์ทุกอย่างได้ล่วงหน้าและกำหนดทางแก้ปัญหาไว้ในกฎหมาย
 ลายลักษณ์อักษร โดยศาลจะใช้หลักกฎหมายทั่วไปเข้าไปอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษร การใช้หลัก
 กฎหมายทั่วไป ตลอดจนใช้หลักกฎหมายทั่วไปเป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร.

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้ว. หน้า 170-171.

⁴⁰ หลักการขอตรวจเอกสารมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31
 และมาตรา 32

มาตรา 31 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของ
 คนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

เหตุผลในอันที่จะทำลายน้ำหนักพยานฝ่ายตรงข้ามและสนับสนุนพยานฝ่ายตน หลักการขอตรวจดูเอกสาร (Inspection of Records) มีไว้ก็เพื่อรองรับหลักการรับฟัง (Hearing) นั่นเอง มีทั้งในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา และกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป

2.3.6 หลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำ

หลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำเป็นหลักที่ให้เจ้าหน้าที่รับฟังมีหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่ประชาชนไม่มีความรู้หรือมีความผิดพลาดที่เกิดจากกระบวนการออกคำสั่ง โดยเจ้าหน้าที่จะคอยช่วยเหลือเช่นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมคำร้องหรือคำคัดค้านที่ผิดพลาด ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการรองรับหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายวิธีความพิเศษในชั้นเจ้าหน้าที่ (Administrative Procedure Act) แต่ในระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีหลักการดังกล่าว เพราะในระบบกฎหมายอังกฤษยึดหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ของเจ้าหน้าที่

2.3.7 หลักการพิสูจน์ความจริง

หลักการพิสูจน์ความจริงเป็นหลักกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับข้อมูลรอบด้านที่สมบูรณ์ไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง เช่น บางกรณีอาจจะต้องไปเดินเผชิญสืบนอกสถานที่หรือมีการรับฟังพยานเพิ่มเติม ในกลุ่มประเทศแองโกลอเมริกา เช่น สหราชอาณาจักรไม่ได้ยึดหลักดังกล่าว เพราะยึดหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ของเจ้าหน้าที่ แต่ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะยึดหลักการพิสูจน์ความจริง (Inquisitorial Principle)

แนวความคิดที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้ง 7 ประการ ที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีการรวบรวมข้อมูลที่รอบด้านครบถ้วนถูกต้องในการประกอบการตัดสินใจ (ออกคำสั่งทางปกครอง) กล่าวคือ หลักการรับฟัง (Hearing) หลักการพิจารณาด้วยวาจาและเปิดเผย (Oral and Open Procedure) หลักการขอตรวจดูเอกสาร (Inspection of Records) และหลักการให้ข้อมูลและคำแนะนำ (Obligation to give Information and Advice) จะเป็นหลักที่ทำให้มีการตีแผ่ความจริงข้อมูลในด้านต่าง ๆ โดยจะปรากฏขึ้นในระหว่างการทำประชาพิจารณ์ หลักการให้เหตุผล (Motivation) จะเป็นหลักในการให้ข้อเท็จจริงแก่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการรับฟังมีเหตุผลในการตัดสินใจอย่างไร หลักความไม่มี

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ.

ส่วนได้เสียจะเป็นหลักทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นกลางในการประกอบการตัดสินใจและหลักการพิสูจน์ความจริง (Inquisitorial Principle) จะเป็นหลักที่ทำให้ได้ข้อมูลที่ตรงสภาพความเป็นจริง

2.4 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศ

2.4.1 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายฝรั่งเศส⁴¹

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ตั้งแต่การตรารัฐกฤษฎีกา หมายเลข 59-701 ลงวันที่ 6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 (Décret n°59-701 du 6 juin 1959) เป็นต้นมา และได้รับการปฏิรูปครั้งสำคัญใน ค.ศ. 1976 โดยการตรารัฐกฤษฎีกา หมายเลข 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1976 (Décret n°76-432 du 14 mai 1976) และได้กลายมาเป็นกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป (Enquêtes dites de Droit Commun) ซึ่งมักจะนำไปใช้บังคับกับกรณีที่จะมีการดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Intérêt Public)⁴²

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้รับการปฏิรูปอีกครั้งหนึ่งใน ค.ศ. 1983 โดยมีการตราบัญญัติ หมายเลข 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 (Loi n°83-630 du 12 juillet 1983) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีที่จะดำเนินโครงการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยที่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกับกรณีการดำเนินการโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวข้างต้น แต่มีกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เคร่งครัดมากกว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นกรณีทั่วไปหรือที่ใช้บังคับกับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น จะมีลักษณะเป็นการบังคับ ดังนั้น การยกข้ออ้างต่าง ๆ เพื่อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะกระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมักจะเป็นโครงการขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนและมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องมากมาย ด้วยเหตุนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation du Public) ในกระบวนการจัดทำโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

⁴¹ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (2544). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1-4.

⁴² ประโยชน์สาธารณะ คือ การดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม มิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง.

ในปี ค.ศ. 1995 จึงได้มีการตราบัญญัติ หมายเลข 95-101 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 1995 (Loi n°95-101 du 2 février 1995) มาตรา 2 กำหนดว่า ในการจัดทำโครงการที่มีความเสี่ยงทางสังคมและเศรษฐกิจ เป็นอย่างมากหรือมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อมหรือการปรับปรุงพื้นที่นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจกระทำในรูปของอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และลักษณะสำคัญของโครงการก็ได้ ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอภิปรายสาธารณะ ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรอิสระและมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลให้มีการเคารพต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนการดำเนินการดังกล่าว ถือเป็นเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ระยะเริ่มต้นของการเตรียมจัดทำโครงการ มิใช่เพียงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมายเลข 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ดังกล่าวข้างต้น ที่มักจะกระทำในช่วงก่อนดำเนินโครงการ

2.4.1.1 เรื่องที่จะต้องทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁴³

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายฝรั่งเศสจะถูกนำมาใช้เฉพาะกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนจะดำเนินการหรือโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง การดำเนินงานหรือโครงการที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจแบ่งได้ 2 กรณี คือ

1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะหรือดำเนินโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเรียกกันว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

2) การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเรียกกันว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษ⁴⁴ ทั้งนี้ การดำเนินโครงการทั้งสองกรณีดังกล่าว มีขอบเขตการใช้บังคับและลักษณะสำคัญที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Expropriation pour Cause d'utilité publique)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปหรือกรณีเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น⁴⁵ เป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา หมายเลข 59-701 ลงวันที่

⁴³ สมศักดิ์ นวตระกูลวิสุทธิ. อ้างแล้ว. หน้า 5-7.

⁴⁴ René Hostiou et Jean-Claude Hélin. (1993). "Droit des enquêtes publiques". *Collection l'actualite juridique*, pp. 37-38.

⁴⁵ เปรียบเทียบกับประเทศไทย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส.

6 มิถุนายน ค.ศ. 1959 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดหลายประการ โดยการตรารัฐกฤษฎีกา หมายเลข 76-432 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้บังคับกับกรณีการเวนคืน เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องมีการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Declaration d'utilité publique) ก่อนที่จะดำเนินการโครงการดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่เกิดอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป ใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมือง (Code de l'urbanisme) ที่อ้างอิงอย่างชัดแจ้งถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น มิได้มีลักษณะให้เลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง (Caractère Alternatif) องค์กรทางปกครองจึงไม่อาจเลือกดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป แทนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษได้ และในทางกลับกันแม้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษจะมีความเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่า อันแสดงให้เห็นถึงระดับของการรับประกันที่สูงกว่าก็ตาม แต่ถ้านำเอาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับกับการเวนคืน ย่อมมีผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Operation Entachée d'irrégularité) และประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำขึ้นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ตกเป็น โฆษะ (Nullité)⁴⁶

(2) การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Operations Susceptible d'affecter l'environnement)

โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้จากสภาพเนื้องานหรือองค์ประกอบของงาน (Consistance) ลักษณะของงาน (Caractère) ตลอดจนเขต

⁴⁶ โฆษะกรรม คือ นิติกรรมที่เกิดขึ้นแล้วในทางข้อเท็จจริง มีองค์ประกอบต่าง ๆ ทางข้อเท็จจริงที่ดูเหมือนว่า นิติกรรมนั้น ได้เกิดขึ้นแล้ว แต่เนื่องจากองค์ประกอบดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งมีความผิดปกตಿಯ่างร้ายแรง กระทั่งกฎหมายไม่อาจยอมรับให้มีผลในทางกฎหมายได้ นิติกรรมอย่างนี้จึงกลายเป็นนิติกรรมที่เสียเปล่าในทางกฎหมาย และไม่ก่อผลใด ๆ ในทางกฎหมาย โปรดดู ศนันท์กรณีย์ โสคติพันธ์. (2551). คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 143-144.

หรือท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง (Zones Concernées)⁴⁷ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ หมายเลข 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ยังมีกฎหมายอื่นอ้างอิงหรือกำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าวอีกด้วย เช่น กฎหมายว่าด้วยชายฝั่งทะเล (Loi Relative au Littoral) หรือกฎหมายว่าด้วยผังเมืองเฉพาะการจัดทำแผนผังการตั้งที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบทางเสียงจากสนามบิน (Plan d'exposition au Bruit des aérodromes) หรือกรณีการกำหนดภาระจำยอมเพื่อการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Servitudes d'utilité publique) ตามรัฐบัญญัติ หมายเลข 873-565 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1987 (Loi n°876-565 du 22 juillet 1987) เป็นต้น⁴⁸

2.4.1.2 กระบวนการและผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁴⁹

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ คือ

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษ การศึกษาถึงกระบวนการและผลของการรับฟังความคิดเห็นควรแยกพิจารณาจากกัน ดังนี้

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป กรณีการดำเนินโครงการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Expropriation pour Cause d'utilité publique)

ในกรณีที่องค์กรทางปกครองมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ องค์กรทางปกครองจะดำเนินโครงการดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้ทำการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ (Declaration d'utilité publique) เสียก่อน และการออกประกาศดังกล่าวได้นั้น องค์กรทางปกครองจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁰ ดังที่ได้กล่าว

⁴⁷ มาตรา 1 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983.

⁴⁸ การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้น มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า การดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว.

⁴⁹ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. อ้างแล้ว. หน้า 8-37.

⁵⁰ มาตรา L. 11-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

มาแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการดังกล่าว จึงเป็นขั้นตอนแรกที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะได้ออกประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ การประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะจะกระทำโดยการตรารัฐกฤษฎีกาโดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด (Décret en Conseil d'État) อย่างไรก็ตาม ประกาศดังกล่าวอาจทำขึ้นโดยการตรากฎกระทรวงของรัฐมนตรี (Arrêté Ministériel) หรือประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด (Arrêté Préfectoral) ก็ได้ หากปรากฏว่า ภายหลังจากการรับฟังความคิดเห็น สรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางที่เห็นด้วยการดำเนินโครงการนั้น⁵¹

กระบวนการโดยรวมของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจแบ่งข้อพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Ouverture de l'enquête)⁵²

การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในประกาศจะมีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และเงื่อนไขต่าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ ในกรณีของคณะกรรมการ จำนวนคณะกรรมการจะต้องเป็นจำนวนคี่ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วย

ทั้งนี้ ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นอกจากนี้ ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนยังต้องระบุวัน เวลา และสถานที่ที่ประชาชนจะสามารถไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวกับงานหรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและสามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ของตนในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระทำขึ้นเป็นแผ่นกระดาษที่มีลักษณะยึดติดอยู่กับที่ ระบุนรหัสและลงชื่อย่อกำกับ โดยกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการคนใดคนหนึ่งในการดำเนินการดังกล่าว

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Publicité de l'enquête)⁵³

⁵¹ มาตรา L. 11-2 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁵² มาตรา R. 11-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำคำบอกกล่าวและประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นการทั่วไปว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁵⁴ การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวจะต้องกระทำโดยชัดเจนในหนังสือพิมพ์แห่งภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่เผยแพร่ตลอดทั่วทั้งจังหวัดหรือในจังหวัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างน้อยเป็นเวลา 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม สำหรับโครงการที่มีความสำคัญในระดับประเทศ ให้ประกาศโฆษณาเพิ่มเติมในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ทั่วประเทศจำนวน 2 ฉบับ อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

นอกจากนี้ ให้ติดประกาศหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใด ซึ่งคำบอกกล่าวนั้น ในชุมชนแต่ละแห่งที่ผู้ว่าราชการกำหนด ทั้งนี้ อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและตลอดระยะเวลาของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

อนึ่ง เพื่อให้การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คำบอกกล่าวนั้นจะต้องกระทำขึ้นด้วยถ้อยคำที่เข้าใจง่ายและชัดเจน⁵⁵ อีกทั้ง ต้องระบุข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานหรือโครงการที่จะดำเนินการโดยปราศจากข้อผิดพลาดใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการได้อย่างถูกต้อง

ตัวอย่างเช่น คำบอกกล่าวที่จะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ Le Parisien และหนังสือพิมพ์ L'Humanité เกี่ยวกับโครงการ RATP (Régie Autonome des Transports Parisiens) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะก่อสร้างเส้นทาง Métro ระหว่างสถานี Saint-Lazare กับ Maison-Blanche กำหนดแต่เพียงรายละเอียดของสถานีปลายทางสองสถานีดังกล่าวไว้เท่านั้น และมีได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเส้นทางในทางภูมิศาสตร์ในภาพรวมของโครงการที่จะดำเนินการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ คำบอกกล่าวจึงไม่สมบูรณ์

(3) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

(Dossier de l'enquête)⁵⁶

⁵³ มาตรา R. 11-4 วรรคสามและวรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁵⁴ การจัดทำคำบอกกล่าวและประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นการทั่วไปว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐอย่างทั่วถึง.

⁵⁵ คำบอกกล่าวที่จะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะต้องกระทำขึ้นด้วยถ้อยคำที่เข้าใจง่ายและชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทุกคนเข้าใจถึงสาระสำคัญในรายละเอียดของโครงการ.

⁵⁶ มาตรา R. 11-3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

ฝ่ายปกครองที่จะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องจัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เอกสารที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายละเอียดต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการออกประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม เอกสารที่จะต้องกระทำขึ้นในทุกกรณีไม่ว่าการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะจะกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ใด ได้แก่ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงขอบเขตที่แท้จริงของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ

ส่วนเอกสารที่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของงาน เช่น การดำเนินงานหรือโครงการก่อสร้างหรืองานโยธา เอกสารต้องประกอบด้วย แผนผังที่ตั้ง (Plan de Situation) แผนผังทั่วไปของงานก่อสร้างหรืองานโยธา (Plan Général des Travaux) ลักษณะของงานส่วนสำคัญ (Caractéristiques Principales) การประมาณการค่าใช้จ่ายโดยสังเขป (Appréciation Sommaire des Dépenses) และการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Étude d'impact)⁵⁷

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Procédure d'enquête)

ภายหลังจากที่ได้มีการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับใช้ประโยชน์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณะของการดำเนินงานหรือโครงการและภายหลังการจัดทำเอกสารต่าง ๆ ที่ต้องใช้เพื่อประกอบการดำเนินการดังกล่าวแล้ว กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบ่งข้อพิจารณาได้ 5 ประการ ดังนี้⁵⁸

(4.1) การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นนั้น เนื่องจากกฎหมายมิได้บังคับว่าองค์กรใดที่มีอำนาจในการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ ดังนั้น การแต่งตั้งจะกระทำในรูปของกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่งหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่งย่อมเป็นอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจขององค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง และโดยทั่วไปคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะประกอบด้วยกรรมการสามคน ซึ่งจะต้องสามารถให้ความเห็นในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหรือโครงการได้ เช่น ด้านเทคนิค (Aspect Technique) ด้านการปกครอง (Aspect Administratif) ด้านการเงิน (Aspect Financier)

⁵⁷ มาตรา R. 11-7 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁵⁸ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ. อ้างแล้ว. หน้า 20-25.

ตลอดจนผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากโครงการที่จะดำเนินการและผลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่มาก จำนวนกรรมการในคณะกรรมการอาจเพิ่มขึ้นเป็นห้าคน และเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้ว กรรมการทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองและจะมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนไม่ได้

การแต่งตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าอยู่ในรูปของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ จากบัญชีรายชื่อระดับชาติ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการพัสดุได้จัดทำขึ้นในแต่ละปี หรือจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำขึ้นในแต่ละปี⁵⁹ และกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่ได้รับการคัดเลือกจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินโครงการดังกล่าว

ค่าชดเชยกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นผู้เป็นเจ้าของโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้รับผิดชอบ⁶⁰ ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่กำหนดจำนวนค่าชดเชย โดยคำนึงถึงความยุ่งยากของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็น

(4.2) สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและส่งมอบเอกสารที่ใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็น

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้กระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ทำการเทศบาลของชุมชนในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการ⁶¹ ในกรณีที่มีการดำเนินงานหรือโครงการจะกระทำในพื้นที่ 2 จังหวัด ให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ณ ศาลากลางจังหวัดของจังหวัด ซึ่งงานส่วนใหญ่ของโครงการเกิดขึ้นในพื้นที่ของจังหวัดนั้น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นรับผิดชอบในการเก็บรวบรวมผลการรับฟังความคิดเห็น⁶²

(4.3) ช่วงเวลาและระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

แม้จะไม่มีกฎหมายใดที่ห้ามมิให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงฤดูร้อนก็ตาม แต่เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้รับข้อมูลอย่าง

⁵⁹ มาตรา R. 11-5 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁶⁰ มาตรา R. 11-5 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁶¹ มาตรา R. 11-7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁶² มาตรา R. 11-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

เพียงพอ การรับฟังความคิดเห็นจึงไม่ควรที่จะกระทำในช่วงวันหยุดพักร้อน⁶³ สำหรับระยะเวลา
รับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องกระทำเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน⁶⁴ แต่กฎหมายไม่ได้
กำหนดเวลาสูงสุดไว้ ซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพของโครงการแต่ละโครงการ

(4.4) การแสดงความคิดเห็นของประชาชน

ในระหว่างระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
สามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ของตนเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณะของการดำเนินงาน
หรือโครงการได้ โดยแสดงความคิดเห็นของตนลงในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นหรืออาจ
กระทำเป็นหนังสือและส่งไปยังสถานที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดให้เป็นสถานที่รับฟังความคิดเห็น
ซึ่งกรรมการหรือประธานคณะกรรมการก็จะนำข้อคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าว ไปแนบท้ายสมุดทะเบียน
รับฟังความคิดเห็นต่อไป⁶⁵ ในระหว่างระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น กรรมการรับฟังความคิดเห็น
หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่จำเป็นต้องไปประจำการ ณ สถานที่รับฟังความคิดเห็น
การที่กรรมการมาล่าช้าหรือไม่ได้มาในวันที่กำหนด ก็หาไม่ผลต่อความชอบด้วยกฎหมายของ
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด

(4.5) การปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟัง
ความคิดเห็นและให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่สถานที่ของการ
ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นลงชื่อกำกับไว้ด้วย และให้จัดส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น
พร้อมเอกสารทั้งหมดที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็น
หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง เพื่อการจัดทำรายงานการดำเนินการรับฟัง
ความคิดเห็น ตลอดจนสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟัง
ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป⁶⁶

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนิน โครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Operations Susceptibles d'affecter l'environnement)

⁶³ ในประเทศฝรั่งเศส ช่วงฤดูร้อน (ช่วงเดือนมิถุนายน - สิงหาคม) เป็นช่วงวันหยุดพักผ่อนประจำปี โปรดดู คำพิพากษา ศาลฎีกา Cass. 3e civ., 15 juin 1988, Melle Raphaël, Pourvoi n° 81-70, 576 M. และ โปรดดู สมศักดิ์ นวตระกูล พิสุทธิ. อ้างแล้ว. หน้า 26.

⁶⁴ มาตรา R. 11-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁶⁵ มาตรา R. 11-8 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์
สาธารณะ

⁶⁶ มาตรา R. 11-9 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

กระบวนการ โดยรวมของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเป็นไปในทำนองเดียวกันกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีทั่วไป หากแต่มีการกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ให้มีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งแบ่งข้อพิจารณาได้ ดังนี้

(1) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Ouverture de l'enquête)

การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเริ่มต้นจากการที่ผู้ที่จะทำการเวนคืนจัดส่งเอกสารต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ในลักษณะเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไปให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด

(2) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Publicité de l'enquête)

การประกาศคำสั่งเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ประชาชนทราบพร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ได้แก่ วัตถุประสงค์การรับฟังความคิดเห็น ชื่อและคุณสมบัติของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น วันเริ่มรับฟังความคิดเห็น สถานที่และระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็นให้กระทำโดยการติดประกาศในบริเวณที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น และให้ประกาศในหนังสือพิมพ์หรือทางโทรคมนาคม อย่างไรก็ตาม การโฆษณาต้องกระทำก่อนวันเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน⁶⁷

(3) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Dossier de l'enquête)

เอกสารที่ผู้ดำเนินโครงการจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นมีลักษณะเช่นเดียวกับเอกสารที่ใช้ในการประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

(4) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Procédure d'enquête)

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วยการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ ตามลำดับ ดังนี้

(4.1) การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะดำเนินการโดยกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลปกครอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะร้องขอต่อประธานศาลปกครองในเขตอำเภอแห่งท้องที่ที่จะดำเนินงาน

⁶⁷ มาตรา L. 123-7 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.

หรือโครงการ ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลต่าง ๆ ที่มีชื่อระบุไว้ในบัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสมสำหรับแต่ละจังหวัด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพและขนาดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินการ บัญชีรายชื่อผู้มีความเหมาะสมดังกล่าวให้ประกาศให้ประชาชนทราบและให้มีการทบทวนบัญชีรายชื่อนั้นในแต่ละปี⁶⁸

อย่างไรก็ดี การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น นอกจากที่มีชื่อระบุไว้ในบัญชีรายชื่อ ประธานศาลปกครองอาจคัดเลือกบุคคลต่าง ๆ ที่มีความเหมาะสมเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ การประกอบอาชีพ หรือการมีส่วนร่วมในสังคม ตลอดจนความสามารถหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวในด้านสิ่งแวดล้อมหรือในเทคนิคที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญพิเศษ ประธานศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายยังอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ 1 คน⁶⁹ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นได้ ทั้งนี้ ตามคำร้องของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

อย่างไรก็ตาม บุคคลบางประเภทไม่อาจได้รับการแต่งตั้งให้เป็นการกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ บุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียกับโครงการไม่ว่าจะฐานะส่วนตัว หรืออันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลนั้น⁷⁰

สำหรับค่าชดเชยกรรมการรับฟังความคิดเห็น ผู้เป็นเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบ⁷¹ เช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจัดหาอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นในการรับฟังความคิดเห็น และเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวให้ประธานศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครองที่ได้รับมอบหมายสั่งให้เจ้าของโครงการชำระเงินจำนวนหนึ่งตามที่กำหนด การเปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะกระทำได้ต่อเมื่อได้ชำระเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ ให้ตราฎีกาซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดจำนวนเงินค่าชดเชย พร้อมทั้งวิธีการชำระเงิน

(4.2) สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและส่งมอบเอกสารที่ใช้ประกอบการรับฟังความคิดเห็น

⁶⁸ มาตรา L. 123-4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.

⁶⁹ ผู้เชี่ยวชาญ (expert) คือ ผู้มีความรู้เชี่ยวชาญในทางศิลปะ วิทยาศาสตร์ การฝีมือ การค้าหรือการทำงานที่ทำ.

⁷⁰ มาตรา L. 123-6 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.

⁷¹ มาตรา L. 123-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้กระทำ ณ ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ทำการเทศบาลของชุมชนในพื้นที่ที่จะมีการดำเนินโครงการ ดังเช่นการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป

(4.3) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีการดำเนินงานหรือโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม มีระยะเวลายาวนานกว่ากรณีการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป กล่าวคือ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น จะต้องไม่ต่ำกว่า 1 เดือน แต่ไม่เกิน 2 เดือน อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุผลอันสมควรกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 15 วัน⁷²

(4.4) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ และสามารถแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อคัดค้าน เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณะของงานหรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจัดทำขึ้นเป็นกระดาษที่ยึดติดอยู่กับที่และลงรหัสและลายมือชื่อย่อของกรรมการรับฟังความคิดเห็น ประธานคณะกรรมการ หรือกรรมการคนหนึ่งของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นอาจทำได้โดยส่งทางไปรษณีย์ (La Poste)⁷³ ณ สถานที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

⁷² มาตรา L. 123-7 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.

⁷³ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางไปรษณีย์ เป็นวิธีการหนึ่งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม ข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

(1) การสำรวจความคิดเห็น

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

กำหนดให้เป็นสถานที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น หรือส่งไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นที่มาประจำ ณ สถานที่ที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้อีกด้วย

(4.5) การปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้ปิดสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นและให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่สถานที่ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นลงชื่อกำกับไว้ด้วย และให้จัดส่งสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็นพร้อมเอกสารทั้งหมดที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไปยังกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นภายใน 24 ชั่วโมง ดังเช่นการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป

2.4.1.3 ความแตกต่างของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีทั่วไป และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีทั่วไปและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1) วิธีในการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น (Modalities de Nomination du Commissaire Enquêteur)

การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและประธานกรรมการ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษนี้กระทำโดยศาลปกครอง (Conseil d'État)⁷⁴ ซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่แห่งชุมชนที่มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นตั้งอยู่ ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปที่ให้อำนาจกระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด.

⁷⁴ ศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นหน่วยงานประชาชาติหนึ่งของฝรั่งเศส ประกอบด้วยบรรดาเจ้าหน้าที่ทางปกครองระดับสูง มีหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหาร และเป็นศาลปกครองสูงสุด ในประเทศฝรั่งเศส โดยก่อตั้งใน ค.ศ. 1799 โดยจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 เพื่อใช้ทำหน้าที่แทนองคมนตรีสภา (Conseil du Roi) โดยประธานศาลปกครองสูงสุด ถือเป็นข้าราชการระดับสูงในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.

2) การประกาศให้ประชาชนรับทราบว่า จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Publication d'un Avis au Public)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษ การประกาศโฆษณาดังกล่าวจะต้องกระทำในหนังสือพิมพ์เป็นเวลาอย่างน้อย 15 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปที่ให้ประกาศโฆษณาหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 8 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3) ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Durée de l'enquête)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษจะต้องไม่ต่ำกว่า 1 เดือน แต่ไม่เกิน 2 เดือน เว้นแต่กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 15 วัน แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปกำหนดเวลาต่ำกว่า 15 วัน เท่านั้น

4) การจัดประชุมสาธารณะ (Réunion Publique)

สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีพิเศษ การจัดประชุมระหว่างบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานหรือโครงการที่จะดำเนินการนั้น หากกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เห็นสมควรก็อาจจะจัดให้มีการประชุมดังกล่าวได้ แต่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป มิได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดประชุมดังกล่าวแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม นอกจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปสำหรับการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์และกรณีพิเศษสำหรับโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการดำเนินงานหรือโครงการในบางกรณีที่ยังต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลอื่นอีกด้วย เช่น กรณีการดำเนินโครงการเวนคืนที่ได้รวมเอาอาคารและสถานที่ที่ถูกจัดขึ้นหรือขึ้นทะเบียนให้เป็นสถานที่ที่สำคัญ (Immeubles et Sites Classés) ไว้ด้วยนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานศิลปกรรมด้วย หรือกรณีโครงการเวนคืนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ใช้เพาะปลูกไวน์ (Parcelles Plantées des Vignes) ที่อยู่ภายใต้หลักการคุ้มครองชื่อแหล่งกำเนิดของผลิตภัณฑ์ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเสียก่อน เป็นต้น⁷⁵

⁷⁵ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. อ้างแล้ว. หน้า 39-44.

2.4.1.4 รายงานและการสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

1) การจัดทำรายงานและการเปิดเผยรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อเสร็จสิ้นการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนผลการรับฟังความคิดเห็น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจัดทำสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นต่องานหรือโครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้นว่า กรรมการหรือคณะกรรมการเห็นด้วยหรือไม่ที่จะดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าว⁶ ทั้งนี้ กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นยังอาจเรียกให้บุคคลใดมาชี้แจงข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมหากกรรมการรับฟังความคิดเห็นนั้นเห็นว่าจะเป็นประโยชน์

นอกจากนี้ กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะต้องจัดทำสรุปความเห็นส่วนตัวว่าเห็นด้วยหรือไม่กับการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะองค์กรทางปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือแตกต่างกับความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนก็ได้ และจะต้องแสดงเหตุผลประกอบสรุปความเห็นของตนด้วย ภายหลังจากที่ได้จัดทำรายงานการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนสรุปความเห็นส่วนตัวของกรรมการหรือคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นส่งมอบเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ในกรณีหลังนี้ นายอำเภอจะต้องส่งมอบเอกสารดังกล่าวพร้อมความเห็นของตนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำภายใน 1 เดือนนับแต่วันปิดการรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนดไว้ในประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อนำไปเก็บรักษา ณ ที่ทำการเทศบาลของชุมชนที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนที่ทำการเทศบาลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดไว้ในคราวที่ออกประกาศแจ้งการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

⁶ มาตรา R. 11-10 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

ในกรณีการรับฟังความคิดเห็นสำหรับการดำเนินการเวนคืนในกรณีทั่วไป กฎหมายระบุแต่เพียงว่าบุคคลธรรมดา (Personne Physique)⁷⁷ หรือนิติบุคคล (Personne Morale)⁷⁸ ทุกคนที่เกี่ยวข้องอาจขอตรวจดูรายงานดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและสรุปความคิดเห็นของ กรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นได้⁷⁹ ทั้งนี้ จะต้องยื่นคำร้องต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดซึ่งชุมชนที่ได้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนั้นตั้งอยู่ ผู้ว่าราชการ จังหวัดอาจเชิญผู้ยื่นคำขอให้มาตรวจดูเอกสารดังกล่าวได้ ณ ที่ทำการเทศบาลแห่งใดแห่งหนึ่งที่ได้ เก็บรักษาเอกสารดังกล่าวไว้ หรืออาจส่งสำเนาเอกสารนั้นแก่ผู้ยื่นคำขอ หรืออาจดำเนินการประกาศ โฆษณาเพื่อเผยแพร่แก่ผู้ยื่นคำขอทุกคนก็ได้

ในกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการดำเนินงานหรือโครงการ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าให้เปิดเผยรายงานการดำเนินการ รับฟังความคิดเห็นและสรุปความคิดเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟัง ความคิดเห็นต่อสาธารณชนโดยไม่ชักช้าเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ⁸⁰ ทั้งนี้ ในระหว่างระยะเวลา 1 ปี นับแต่ปิดการรับฟังความคิดเห็น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับรายงานการดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นและสรุปความคิดเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟัง ความคิดเห็น จะต้องส่งสำเนาเอกสารนั้นไปยังประธานศาลปกครอง พร้อมทั้งส่งสำเนาเอกสารไปยังที่ ทำการเทศบาล ศาลากลางจังหวัด และสำนักงานของรองผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดที่ชุมชนนั้น ตั้งอยู่

2) ผลของสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น

ความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จะไม่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง แต่ความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะในกรณีที่กรรมการไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานหรือ โครงการที่เปิดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดผลหลายประการต่อการตัดสินใจของหน่วยงานที่มี อำนาจในการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะว่าจะดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวหรือไม่

⁷⁷ บุคคลธรรมดา หมายถึง สิ่งที่มีชีวิตสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย คือ มนุษย์ทั้งปวงจะเป็นหญิง ชาย เด็ก คนชรา หรือเป็นผู้บกพร่องในความสามารถหรือเป็นคนวิกลจริตก็ตาม ถือเป็นบุคคลธรรมดาทั้งสิ้น.

⁷⁸ นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ใช่บุคคลธรรมดา และให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย.

⁷⁹ มาตรา R. 11-12 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์ สาธารณะ.

⁸⁰ มาตรา 4 วรรคท้าย แห่งรัฐบัญญัติ หมายเลข 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 (Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983).

หรือจะเลื่อนการดำเนินงานหรือโครงการดังกล่าวออกไป นอกจากนี้ กรรมการรับฟังความคิดเห็น ยังอาจทำคำแนะนำและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ประกอบความเห็นของตนได้

ในกรณีที่ภายหลังกรรมการรับฟังความคิดเห็น ได้แสดงความเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับงาน หรือโครงการดังกล่าวแล้ว กรรมการไม่อาจเปลี่ยนแปลงความเห็นของตน แต่หากภายหลัง ฝ่ายปกครอง (Administration)⁸¹ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงงานในสาระสำคัญตามแนวทางที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นไว้ ศาลจะพิจารณาให้มีการเปิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งที่สอง เมื่อกรรมการรับฟังความคิดเห็นมีความเห็นไปในทางที่เห็นด้วยกับงานหรือโครงการนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจจัดทำประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะได้

2.4.1.5 การออกคำสั่งทางปกครองภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁸²

1) การคำนึงถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ในการออกประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะ องค์การทางปกครองจะต้องพิจารณาถึง วัตถุประสงค์และขอบเขตของการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนวัตถุประสงค์แห่งการรับฟังความคิดเห็น ด้วยเหตุนี้ องค์การทางปกครองจึงไม่อาจที่จะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขงานหรือโครงการในสาระสำคัญ (Modifications Substantielles) ให้แตกต่างไปจากงานหรือโครงการที่ได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็น เว้นแต่เป็นการแก้ไขเล็กน้อยในทางเทคนิค ทั้งนี้ การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมงานหรือโครงการ ในสาระสำคัญหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ศาลปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาเป็นรายกรณีไป อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองยอมรับความชอบธรรมของการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่องค์การทางปกครองกระทำขึ้นเอง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นครั้งใหม่โดยมีเงื่อนไขว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยสภาพหรือขนาดของการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มิได้ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในสภาพหรือขอบเขตของงานหรือโครงการ เช่นเดียวกับในกรณีที่องค์การทางปกครองลดปริมาณงานบางส่วนลงจากที่กำหนดไว้เดิมนั้น ในทางตรงข้าม หากเป็นการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญและหากการเปลี่ยนแปลงนั้น มิใช่เพื่อสอดคล้องกับความวิตกกังวลและเหตุผลที่กรรมการรับฟังความคิดเห็นแสดงไว้ โครงการดังกล่าว จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งใหม่ มิฉะนั้นแล้ว การประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะที่กระทำขึ้นจะตกเป็น โมฆะ (Nullité)

นอกจากนี้ การประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะที่องค์การทางปกครองกระทำขึ้น จะกำหนดระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการเวนคืนและดำเนิน โครงการที่เปิดรับฟังความคิดเห็น

⁸¹ ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง องค์การของรัฐฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ หน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์การหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยของรัฐที่เป็นอิสระ.

⁸² สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุพธิ์. อ้างแล้ว. หน้า 45-50.

ซึ่งจะต้องไม่เกิน 5 ปี⁸³ นับแต่วันออกประกาศดังกล่าว หากมิได้มีการดำเนินงานหรือ โครงการที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ภายในกำหนดดังกล่าว จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนครั้งใหม่ เว้นแต่จะได้มีการขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปก่อนที่ถึงสิ้นสุดเวลาเดิม ทั้งนี้ ระยะเวลาที่ขยายออกไปจะต้องไม่เกิน 5 ปี⁸⁴

2) ความรับผิดชอบขององค์กรทางปกครอง

ความรับผิดชอบ (Responsabilité) ขององค์กรทางปกครองอาจเกิดขึ้นได้หลายกรณี ได้แก่ การที่องค์กรทางปกครองไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว และองค์กรทางปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับความเสียหาย (Damage) จากการดำเนินงานหรือโครงการนั้น และในกรณีที่องค์กรทางปกครองไม่ได้แจ้งข้อมูลอย่างเพียงพอเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้แก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้า อันจะมีผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนกรณีที่ไม่จัดให้มีการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกรณีที่จะต้องดำเนินการดังกล่าว หรือองค์กรทางปกครองมิได้ควบคุมตรวจสอบความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระของเอกสารการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือกรณีที่เอกสารดังกล่าวมีข้อมูลที่ไม่เพียงพอที่จะพิจารณาให้เห็นถึงผลของการดำเนินงานหรือโครงการต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งในกรณีต่าง ๆ จะมีผลให้กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการประกาศใช้ประโยชน์สาธารณะที่องค์กรทางปกครองได้กระทำขึ้นตามกระบวนการดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และองค์กรทางปกครองอาจมีความรับผิดชอบต่อผู้ขออนุญาตที่จะดำเนินโครงการในกรณีที่การอนุญาตขององค์กรทางปกครองนั้นได้กระทำขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.4.2 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) ในสหรัฐอเมริกา⁸⁵ เป็นเพียงกลไกหรือเทคนิครูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ (Public Participation in Agency Decision Making) สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก โดยมองในภาพรวมว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของ

⁸³ มาตรา L. 123-13 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม.

⁸⁴ มาตรา L. 121-5 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ.

⁸⁵ สหรัฐอเมริกามีการปกครองในแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ที่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกัน และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance).

รัฐมากขึ้น ย่อมเป็นการสนับสนุนหลักการตัดสินใจตามระบอบประชาธิปไตย และทำให้การตัดสินใจของรัฐที่มักไม่มีใครก้าวล่วงได้มีคุณภาพดีขึ้น ดังนั้น การจะทำความเข้าใจกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องเข้าใจภาพรวมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐเสียก่อน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) คือ กระบวนการสื่อสาร (Communication Process) ที่ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้ที่สนใจในการตัดสินใจของหน่วยงาน รัฐใช้เป็นโอกาสในการโน้มน้าว (Influence) การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูล (Input) จากประชาชนโดยอาศัยการประชุมในรูปแบบเฉพาะหรือเครื่องมืออื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลนั้น จากนั้นหน่วยงานรัฐจะได้นำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับผลของการตัดสินใจนั้น โดยนัยแห่งความหมายนี้ สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)⁸⁶ ที่รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงประกอบด้วย สิทธิในการรู้ (Rights to Know) ก่อนจะให้ข้อมูล ประชาชนจำเป็นต้องรู้เสียก่อนว่ากำลังจะให้ข้อมูลในเรื่องใดและเพื่ออะไร สิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจ (Rights to Participate) หน่วยงานของรัฐร้องขอข้อมูลจากประชาชนเพื่อใช้ในการตัดสินใจ ประชาชนย่อมมีสิทธิเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจนั้น โดยความคาดหวังว่าข้อมูลของตนจะได้รับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจ และสิทธิที่จะได้รับฟัง (Rights to be Heard)⁸⁷ การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจึงมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐรับฟังปัญหาและผลกระทบที่ตนได้รับจากผลของการตัดสินใจได้

2.4.2.1 รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁸⁸

กฎหมายที่วางกรอบรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอันเป็นส่วนหนึ่งของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ตามหลักการป้องกันก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น คือ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง

⁸⁶ สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจพรากเอาไปจากมนุษย์ ครอบงำที่มนุษย์ยังคงมีความเป็นมนุษย์ตามธรรมชาติ การกำเนิดขึ้นของหลักนิติธรรมก็ดี หลักนิติรัฐก็ดี ล้วนแล้วเกิดมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ถืออำนาจรัฐ แต่ก็มิได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพจะเป็นดินแดนที่ไร้อาณาเขต การละเมิดสิทธิเสรีภาพบางประการนั้น จะต้องกระทำภายใต้สัญญาประชาคมที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญ.

⁸⁷ สิทธิที่จะได้รับฟัง (Rights to be Heard) เป็นสิทธิของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่จะให้ฝ่ายปกครองรับฟังความเห็นและข้อโต้แย้งของตนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการหรือตัดสินใจมีมติใด ๆ ออกมามีผลกระทบต่อประชาชน.

⁸⁸ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. (2545). รายงานการศึกษา เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3-6.

(Administrative Procedure Act หรือ APA) ตราขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1946 ซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลางที่วางแนวทาง หรือมาตรฐานขั้นต่ำไว้ นอกจากนี้ กฎหมายเฉพาะ (Statutes) และกฎระเบียบ (Regulations) ที่ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับนั้น ก็ถือเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายที่สำคัญที่บัญญัติรองรับรูปแบบของการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย นอกเหนือจากรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว รูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังมีแตกต่างออกไปได้อีกหลายรูปแบบตามที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะกำหนดเป็นแนวปฏิบัติหรือเป็นแผนการดำเนินการไว้ โดยภาพรวมแล้วอาจแบ่งรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกาได้ ดังนี้

1) รูปแบบไม่เป็นทางการ (Informal Hearing)

รูปแบบในลักษณะนี้ หมายถึง รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่มีลักษณะของการเผชิญหน้า (Confrontation) ระหว่างคู่กรณีเกี่ยวข้อง⁸⁹ เพื่อหักล้างข้อมูลซึ่งกันและกัน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติที่เด็ดขาด ในทางตรงกันข้าม กระบวนการรับฟังแบบไม่เป็นทางการมีลักษณะเป็นกระบวนการในทางปรึกษาหารือร่วมกัน เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของตน รูปแบบที่ไม่เป็นทางการนี้ ยังแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

(1) การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing) รูปแบบนี้เป็นบทบังคับขั้นต่ำ⁹⁰ (Minimum Requirement) ของกฎหมายในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกฎหมายอาจกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่นร่วมด้วยหรือไม่ก็ได้ รูปแบบนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระทำที่หน่วยงานของรัฐเสนอ (Proposed Action) ในรูปของหนังสือ ดังนั้น ในการแสดงความคิดเห็นจึงไม่มีการพบปะพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับผู้แสดงความคิดเห็นนั้น หรือกับผู้แสดงความคิดเห็นรายอื่น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองเป็นกฎหมายหลักที่รองรับการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ โดยกำหนดให้ใช้ในกระบวนการออกกฎ (Notice and Comment Rule Making) ของหน่วยงานของรัฐ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชน

⁸⁹ การเผชิญหน้าคู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดีหรือแก้ต่างในคดี หรือเสนอหลักฐานทั้งที่เป็นเอกสารและโดยวาจา เสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งและทำการซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง.

⁹⁰ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกาทุก ๆ กรณี จะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น แต่อาจจะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่นร่วมด้วยก็ได้.

ผู้มีส่วนได้เสีย⁹¹ (Interested Persons) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎของรัฐ โดยการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง เป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เสนอออกกฎ หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเหล่านั้น เพื่อประกอบการออกกฎในขั้นสุดท้าย (Final Rule)

(2) การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น หรือเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน รูปแบบนี้กฎหมายใช้คำที่แตกต่างกันอยู่สองคำ คือ คำว่า Public Hearing และ Public Meeting โดยรูปแบบ Public Hearing จะมีลักษณะเป็นทางการมากกว่า Public Meeting กล่าวคือ Public Hearing เป็นกระบวนการที่กฎหมายมักกำหนดให้จัดขึ้นในช่วงที่ใกล้จะทำการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ โดยปกติมักจัดขึ้นในช่วงเวลาที่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (During Written Comment Period) มีลักษณะเป็นการจัดประชุมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นของตนในลักษณะเป็นทางการ (Formal Comments) หรือเป็นการให้การทวงถาม (Oral Testimony) เกี่ยวกับข้อเสนอของการของรัฐ โดยผู้ดำเนินการประชุมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น (Official Hearing Officer หรือ Moderator) แยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ ที่สำคัญ คือ ความเห็นหรือข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับในขณะที่ทำ Public Hearing จะต้องได้รับการบันทึกไว้และรวบรวมเป็นสำนวนทางปกครอง (Administrative Record) เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าความคิดเห็นและความกังวลของตนส่งไปถึงหน่วยงานของรัฐแล้ว รูปแบบที่กฎหมายมักกำหนดบังคับให้ต้องมีขึ้นส่วนใหญ่หมายถึงรูปแบบ Public Hearing กิจกรรมที่รัฐมักจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ ได้แก่ การวางระเบียบในการแบ่งส่วนพื้นที่ การวางผังเมือง การตัดสินใจในที่ตั้งของทางด่วน ที่ตั้งของโรงงานพลังงานถ่านหิน⁹² หรือ โรงงานพลังงานนิวเคลียร์⁹³ หรือในกระบวนการอนุญาตทั้งหลาย (Permitting Process) สำหรับ Public Meeting เป็นรูปแบบการประชุมที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้นเองในบางกรณีจัดขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งมีน้อย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลให้แก่

⁹¹ ผู้มีส่วนได้เสีย คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากกิจกรรม ซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบทางบวกหรือทางลบได้.

⁹² ถ่านหินถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างแพร่หลาย เนื่องจากมีแหล่งสำรองกระจายอยู่ทั่วโลกและปริมาณค่อนข้างมาก การขุดถ่านหินขึ้นมาใช้ประโยชน์ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีราคาถูกกว่าน้ำมัน ถ่านหินส่วนใหญ่ จึงถูกนำมาเป็นเชื้อเพลิงในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ที่ใช้หม้อน้ำร้อนในกระบวนการผลิต เช่น การผลิตไฟฟ้า การถลุงโลหะ การผลิตปูนซีเมนต์ การบ่มใบยาสูบ และการผลิตอาหาร.

⁹³ โรงงานพลังงานนิวเคลียร์ คือ ระบบที่จะนำพลังงานที่ปลดปล่อยออกมาจากปฏิกิริยานิวเคลียร์มาเปลี่ยนเป็นพลังงานไฟฟ้า โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โดยทั่วไปประกอบด้วยส่วนหลัก ๆ 4 ส่วน คือ เตาปฏิกรณ์ ระบบระบายความร้อน ระบบกำเนิดกระแสไฟฟ้า และระบบความปลอดภัย.

ประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไป (Open to All) ได้เสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นของตน โดยอาจต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น ไปพร้อมกัน การจัด Public Meeting นี้ จะจัดขึ้นในช่วงเวลาใดของกระบวนการก็ได้ตามความเหมาะสม ผู้ดำเนินการประชุมไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลแยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น และความเห็นหรือข้อมูลที่ได้รับในระหว่างการจัดประชุมจะไม่ได้รับการบันทึกไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง ดังเช่นในกรณีของ Public Hearing หรือ Public Meeting นี้ บางครั้งเป็นการจัดให้มีขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนในเรื่องที่รัฐกำลังดำเนินการอยู่เพื่อรับข้อมูลข่าวสารจากประชาชน โดยไม่มีความตั้งใจที่จะจัดทำบันทึกการรับฟังหรือเพื่อใช้เป็นฐานในการกระทำทางปกครองของรัฐ ซึ่งมักเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์การเมืองมากกว่านักกฎหมาย ปัญหาที่พบมักเป็นเรื่องระยะเวลาในการจัดให้มี Public Meeting ว่าสมควรจัดให้มีการรับฟังในช่วงที่กำลังจัดทำแผนงาน หรือในช่วงที่มีการจัดทำแผนงานเป็นรูปเป็นร่างแล้ว แต่ยังไม่ได้กำหนดรายละเอียด⁹⁴

2) รูปแบบเป็นทางการหรือมีแบบพิธี (Formal Hearing) เป็นรูปแบบที่มีกระบวนการในลักษณะกึ่งการพิจารณาคดีคล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในชั้นศาล เรียกว่า Trial-Type Hearing กล่าวคือ เป็นกระบวนการพิจารณาที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดีหรือแก้ต่างในคดี หรือเสนอหลักฐานทั้งที่เป็นเอกสารและโดยวาจา เสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และทำการซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง (Cross-Examination) การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา การกระทำของรัฐที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบดังกล่าว กำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา 553 (a) และ 553 (c) ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง คือ การออกกฎ⁹⁵ (Rulemaking) และการออกคำสั่ง⁹⁶ (Adjudication Process) ที่มีกฎหมายเฉพาะ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือคำสั่งตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา (to be made on the

⁹⁴ Kenneth Culp Davis. (1997). *Administrative Law: Cases-Text-Problems*. St.Paul: West Publishing Co. p. 285.

⁹⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5 “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ.

⁹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง.

record after opportunity for an agency hearing) หนึ่ง รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยมีแบบพิธี โดยเฉพาะที่ใช้ในกระบวนการออกกฏนั้น ปัจจุบันใช้น้อยเพราะข้อเท็จจริงพบว่า มีปัญหาอย่างมากในเรื่องของความล่าช้าของกระบวนการและความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง

2.4.2.2 กิจกรรมที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน⁹⁷

ในสหรัฐอเมริกา มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทุกหน่วยงานของรัฐและครอบคลุมเกือบทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือกิจกรรมที่เป็นความประสงค์หรือแนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน อย่างไรก็ตาม อาจแบ่งกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะในรูปแบบหนังสือ และในรูปแบบ Public Hearing หรือ Public Meeting ออกเป็นสองลักษณะ คือ ตามลักษณะการกระทำของรัฐและตามประเภทของกิจกรรม ดังนี้

1) แบ่งตามลักษณะการกระทำของรัฐ ได้แก่

(1) การออกกฏ (Rulemaking) มาตรา 553 ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (APA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ⁹⁸ ว่าการออกกฏจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบหนังสือก่อนที่จะประกาศบังคับใช้กฏนั้น ในท้ายที่สุด (Final Rule) ในทุกกรณี หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประเภทของกฏที่อยู่ในขอบเขตของการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายนี้ ได้แก่ กฏที่มีลักษณะตามนิยามในมาตรา 551 (4) ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึง คำแถลงของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ และมีผลไปถึงอนาคต เพื่อการปฏิบัติตามตีความ หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบาย หรือเพื่อบรรยายถึงข้อกำหนดในเรื่ององค์กร กระบวนพิจารณา หรือทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ และยังรวมถึงการอนุมัติหรือการกำหนดให้มีผลในอนาคต ซึ่งอัตราค่าจ้าง โครงสร้างบริษัทหรือโครงสร้างทางการเงินหรือการปฏิรูปองค์กร ราคา สิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือ แรงงานหรือเบี้ยเลี้ยงเพื่อการนั้น หรือมูลค่า ค่าใช้จ่าย หรือการบัญชี หรือทางปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการที่กล่าวมา

(2) การออกคำสั่ง โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำการบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็น

⁹⁷ ศิริพร เอี่ยมธงชัย. อ้างแล้ว. หน้า 7-12.

⁹⁸ มาตรฐานขั้นต่ำ คือ เป็นหลักประกันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น.

เรื่อง ๆ ไป อาทิเช่น การอนุญาตจัดตั้งโรงงานพลังงานปรมาณู การอนุญาตขุดลอกลำน้ำหรือถมน้ำหรือการทิ้งวัสดุที่ได้จากการขุดลอกลำน้ำหรือถมน้ำ เป็นต้น

(3) การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่าง ๆ อาทิเช่น การรับรองแผนปฏิบัติการเยียวยา (Plan for Remedial Action) ในการดำเนินการหลีกเลี่ยงหรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตราย (Hazardous Substance) ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสวัสดิการของประชาชนหรือต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปหนังสือ (Public Comment) ประกอบกับ Public Meeting เกี่ยวกับข้อเสนอของแผนงาน (Proposed Plan) ก่อนรับรองแผนงานนั้น

2) แบ่งตามประเภทของกิจกรรม ได้แก่

(1) กิจกรรมทั่วไป อาทิเช่น การจัดทำงบประมาณ⁹⁹ และการเงินโดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณ การวางผังเมือง¹⁰⁰ อย่างละเอียด เช่น การกำหนดแผนและเป้าหมายการใช้ที่ดิน การรับรองแผนจัดการการเจริญเติบโต หรือการก่อสร้างรีสอร์ททในบริเวณที่เป็นปากน้ำ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐ ตามกฎหมายผังเมืองของแต่ละรัฐ (Zoning Act)

(2) กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่

(2.1) การพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน เช่น การออกกฎเกี่ยวกับการกระทำหรือทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรืออันเป็นการหลอกลวงทางการค้า หรืออันมีผลกระทบทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission Act)

(2.2) การขนส่งและการคมนาคม เช่น การเสนอแผนงานสร้างทางหลวงเพื่อเข้าโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง ตามมาตรา 128 ของ Federal-Aid Highways Act

(2.3) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำคำแถลงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) ตามกรอบของมาตรา 102 แห่งกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (the National Environmental Policy Act 1969) ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม

⁹⁹ การจัดทำงบประมาณ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมต้นทุนโครงการ ตลอดจนแผนงานตั้งแต่ในระดับโครงการจนถึงการบริหารจัดการบริษัท และใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ทำให้มีประสิทธิภาพในการวางแผนทางการเงินเนื่องจากเป็นแผนงานที่แสดงออกในลักษณะเชิงปริมาณจะที่เกิดขึ้นในเวลาที่กำหนด เช่น รายสัปดาห์ รายเดือน รายไตรมาส หรือ รายปี.

¹⁰⁰ การวางผังเมือง เป็นศาสตร์หนึ่ง เกี่ยวข้องกับสหสาขาวิชา เช่น กฎหมาย สถาปัตยกรรม สังคมศาสตร์ เพื่อเป็นการกำหนดนโยบาย กฎหมาย เกณฑ์ ระเบียบ การจัดวางผังและแผนการใช้พื้นที่ของเมืองและชุมชน.

อาทิเช่น กฎหมายว่าด้วยอากาศบริสุทธิ์ (the Clean Air Act 1970) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมมลภาวะทางน้ำ (the Water Pollution Control Act 1972) กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยาฆ่าแมลงที่กระทบสิ่งแวดล้อม (the Federal Environmental Pesticide Control Act 1972) กฎหมายฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act 1976) กฎหมายว่าด้วยน้ำดื่มที่ปลอดภัย (Safe Drinking Water Act 1972) และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสารพิษ (Toxic Substances Control Act 1972) เป็นต้น

(2.4) การพลังงาน เช่น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ รวมถึง การออกกฎเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู (The Atomic Energy Act 1954) ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2.5) ทรัพยากรธรรมชาติ¹⁰¹ เช่น การกำหนดรายชื่อสายพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ ตามกฎหมายว่าด้วยสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะอันตราย (Endangered Species Act 1973) การวางผังเมืองที่กระทบต่อการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (Coastal Zone Management Act 1972) เป็นต้น

(3) กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการบุคคล (Human Services) ได้แก่

(3.1) ผู้สูงอายุ เช่น การกำหนดแผนช่วยเหลือผู้สูงอายุ

(3.2) เทศสถาน เช่น การอนุญาตให้ทุบทำลายอาคาร การกำหนดเขตประวัติศาสตร์

(3.3) ความยุติธรรมทางอาญา เช่น การตั้งศูนย์ผู้กระทำผิดที่เป็นเยาวชน

(3.4) การสาธารณสุขและความปลอดภัย เช่น การใช้งบประมาณกลางขยายปริมาณโรงพยาบาล การจัดการกากกัมมันตรังสีที่ใช้ทางการค้า การติดตั้งสัญญาณเตือนภัยในบริเวณชุมชนใกล้เคียงที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น

(3.5) การใช้เวลายามว่าง เช่น การกันเขตป่าตามกฎหมาย

(3.6) การศึกษา เช่น การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติในการออกใบรับรองครู การเพิ่มค่าอาหารกลางวัน

¹⁰¹ ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource) สิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีประโยชน์สามารถสนองความต้องการของมนุษย์ได้ หรือมนุษย์สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ เช่น บรรยากาศ ดิน น้ำ ป่าไม้ พืชหญ้า สัตว์ป่า แร่ธาตุ พลังงาน รวมทั้งกำลังจากมนุษย์ด้วย.

2.4.2.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹⁰²

การพิจารณากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนี้ จะเน้นพิจารณาเฉพาะตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งจะต้องพิจารณากฎหมายหลายฉบับประกอบกัน โดยแหล่งกฎหมายที่รองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยหลักแล้ว คือ บทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะ (Statutes) ต่าง ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาคองเกรส (Congress)¹⁰³ ตราขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐดูแลรับผิดชอบงานในแต่ละเรื่อง โดยมักจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในการกระทำการตามกฎหมายเฉพาะดังกล่าว จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ซึ่งมักเป็นการกำหนดเป็นบทบังคับไว้อย่างกว้าง ๆ โดยไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดของกระบวนการไว้¹⁰⁴ หน่วยงานของรัฐจึงต้องกำหนดรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในกฎระเบียบของหน่วยงานตน เพื่อปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่หน่วยงานตนรักษาการอยู่ ซึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งฉบับ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น หน่วยงาน U.S Army Corps of Engineers มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินโครงการเกี่ยวกับการขุดลอกการถมน้ำในสหรัฐอเมริกา ตลอดจนมีหน้าที่ในการอนุญาตให้ทิ้งวัสดุที่ได้จากการขุดลอกหรือที่ไว้ใช้ถมน้ำลงในแหล่งน้ำที่ใช้การสัญจร (Navigable Water) ตามมาตรา 404 แห่งกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดแหล่งน้ำ (the Clean Water Act) หรืออนุญาตให้ทำการขนส่งวัสดุที่ได้จากการขุดลอกน้ำไปทิ้งในมหาสมุทร ตามมาตรา 103 แห่งกฎหมายว่าด้วยเขตสงวน วิจัยและคุ้มครองทางทะเล (Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act) ซึ่งในการดำเนินโครงการและในการอนุญาตดังกล่าว กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนทำการอนุญาตด้วย (...issue permits, after notice and opportunity for public hearings...) ในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตัดสินใจอนุญาตดังกล่าว หน่วยงาน U.S Army Corps of Engineers ได้ออกระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearings) เพื่อกำหนดรายละเอียดการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ปรากฏใน 33 CFR Part 327 ข้อ 327.1-327.11 หรือหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งรัฐ (United

¹⁰² ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. อ้างแล้ว. หน้า 13-29.

¹⁰³ สภาคองเกรส (Congress) คือ รัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติสูงสุดในระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นระบบสภาคู่ ที่ประกอบด้วย วุฒิสภา (United States Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (United House of Representatives) สมาชิกของทั้งสองสภาได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง.

¹⁰⁴ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มีความสอดคล้องกับบริบทของหน่วยงานนั้น ๆ.

States Environmental Protection Agency) ได้ออกระเบียบของตนเองเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานตน ซึ่งรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจของตนด้วย โดยรวบรวมไว้ใน CFR Title 40 ภายใต้หัวข้อ การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Protection of Environment) เป็นต้น ดังนั้น ในการพิจารณาบทบังคับของกฎหมายในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องพิจารณาทกกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Statute) ประกอบกับระเบียบ (Regulation) ของหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเฉพาะนั้นด้วย ทั้งนี้ ในการออกระเบียบของหน่วยงาน หน่วยงานอาจกำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้มากกว่าหรือเหนือกว่าบทบังคับขั้นต่ำที่กำหนดไว้ โดยรัฐบัญญัติหรือโดยรัฐธรรมนูญก็ย่อมได้ โดยหน่วยงานนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่กำหนดขึ้นด้วย¹⁰⁵ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะต้องพิจารณาปฏิบัติตามกระบวนการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act เรียกโดยย่อว่า APA) ในฐานะเป็นกฎหมายกลาง¹⁰⁶ ซึ่งวางกรอบทั่วไปในลักษณะเป็นบทบังคับขั้นต่ำ (Minimum Requirement) ด้วย ถ้าเป็นการกระทำที่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ หากการกระทำของหน่วยงานรัฐเป็นการกระทำที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐนอกจากจะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนตัดสินใจในการกระทำของตนในเรื่องนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐยังจะต้องดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (The National Environmental Policy Act 1969 เรียกโดยย่อว่า NEPA)¹⁰⁷

¹⁰⁵ Richard J. Pierce, Sidney A. Shapiro, and Paul R. Verkuil. (1999). *Administrative Law and Process*. New York Foundation Press, 3rd ed. p. 221.

¹⁰⁶ กฎหมายกลาง คือ กฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลาที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จะนำมาใช้ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง.

¹⁰⁷ สหรัฐอเมริกามีกฎหมาย The National Environmental Policy Act of 1969 กฎหมายฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมของชาติ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีกิจกรรมที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมกรณีที่น่าคิดว่ากิจกรรมนั้น จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม หลักการดังกล่าวของกฎหมายนี้ และกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายนี้ สามารถปรับใช้กับกรณีของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศได้ เนื่องจากเป็นหลักการทั่วไปที่สามารถปรับใช้ต่อกรณีใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้.

ทั้งนี้ บางหน่วยงานอาจกำหนดกฎระเบียบของตนขึ้นเพื่อเสริมหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม เช่น หน่วยงานด้านการพลังงาน (Department of Energy) ออกระเบียบของตนเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาให้สอดคล้องกับมาตรา 102 (2) ของ NEPA และระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (CEQ's Regulation) ดังกล่าว (ดูรายละเอียดใน 10 CFR 1021) หรือ หน่วยงานด้านบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration – FAA) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยในสังกัดหน่วยงานด้านการขนส่งคมนาคม (Department of Transport) ของสหรัฐ ได้ออกคำสั่งที่ 5050.4A ลงวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1985 เพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินโครงการในความรับผิดชอบของตนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามกรอบของกฎหมาย NEPA และระเบียบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมดังกล่าว กล่าวโดยสรุปแหล่งที่มาของกฎหมายที่รองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act) กฎหมายเฉพาะเรื่อง (Apecific Statutes) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act) ประกอบกับกฎระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council of Environmental Quality's Regulations for Implementing the Procedural Provisions of NEPA) และกฎระเบียบของแต่ละหน่วยงาน (Agencies' Regulations)

เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับและในระเบียบของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีจำนวนมากและมีความหลากหลายในรายละเอียดแตกต่างกันไป จึงไม่อาจนำมาอธิบายได้หมด แต่ส่วนใหญ่พบว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้มีความคล้ายคลึงกันอยู่ แตกต่างกันบ้างเฉพาะในรายละเอียดบางเรื่อง เช่น ระยะเวลาในการบอกกล่าว เป็นต้น ในที่นี้จึงขออธิบายกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกรอบของกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเท่าที่มีลักษณะร่วมกันและคล้ายคลึงกัน¹⁰⁸ ดังนี้

1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ (Notice and Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing)

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ คือ กระบวนการที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้สนใจในการกระทำของหน่วยงานรัฐเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งเป็นหนังสือ (Written Comment) ไปยังหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ได้รับเป็นหนังสือเพื่อ

¹⁰⁸ ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. อ้างแล้ว. หน้า 13-29.

ประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของตนด้วย¹⁰⁹ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นหนังสือนี้ได้กำหนดไว้เป็นบทบังคับขั้นต่ำ (Minimum Requirement) และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 553 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง¹¹⁰ (Administrative Procedure Act) เรียกกันทั่วไปว่า Informal Rulemaking หรือ Notice and Comment Rulemaking รวมถึงกระบวนการออกกฎที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะของหน่วยงานด้วย นอกจากนี้ กระบวนการดังกล่าวยังใช้สำหรับการอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะบางเรื่องด้วย เช่น การอนุญาตของหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) ตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ได้แก่ การอนุญาตก่อสร้างหรือแก้ไขแก้ไขตัดแปลงแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศ (Preconstruction Permit for New and Modified Air Pollution Source) หรือการอนุญาตดำเนินการในแหล่งที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศที่มีอยู่แล้ว (Operating Permit for Existing Source) ตาม the Clean Air Act การอนุญาตให้สร้างดำเนินการหรือปิดบ่อน้ำเพื่อคุ้มครองแหล่งน้ำดื่มสาธารณะตาม Safe Drinking Water Act และอื่น ๆ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบนี้ไว้ในระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (40 CFR)

ขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสืออาจสรุปได้ ดังนี้

(1) การเริ่มกระบวนการ

(1.1) ผู้ริเริ่มกระบวนการ

ผู้ริเริ่มกระบวนการ คือ หน่วยงานของรัฐ โดยจะจัดทำร่างข้อเสนอการตัดสินใจของตน เช่น ร่างกฎที่เสนอ ร่างอนุญาตหรือไม่อนุญาต จากนั้นจะทำการประกาศให้ประชาชนทราบเพื่อเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น

(1.2) ระยะเวลาในการเริ่มกระบวนการ

หลังจากหน่วยงานของรัฐจัดทำร่างขั้นต้นเสนอข้อตัดสินใจของตนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงที่ใกล้จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย มิใช่ขั้นเริ่มวางแผนหรือนโยบาย

¹⁰⁹ สังเกตว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แต่เป็นเพียงข้อมูลประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน.

(1.3) การประกาศ¹¹¹ (Public Notice)

ถือเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไม่ว่าจะในรูปแบบใด การประกาศยังถือเป็นขั้นตอนของการเริ่มกระบวนการ นอกจากจะเป็นการบอกให้ประชาชนทราบถึงความตั้งใจของหน่วยงานของรัฐที่จะกระทำการ เช่น ความตั้งใจที่จะออกกฎหรือออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐแล้ว การประกาศยังเป็นการวางกรอบหรือกำหนดประเด็นในการให้ประชาชนได้แสดงความเห็นและยังเป็นการให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนเพื่อให้การแสดงความเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพอีกด้วย ข้อพิจารณาในเรื่องการประกาศ ได้แก่

- เนื้อหาของคำประกาศ โดยหลักคำประกาศจะต้องประกอบด้วย ข้อเสนอการตัดสินใจของรัฐ (Draft Proposed Rule หรือ Draft Permit) หรือสรุปเนื้อหาของการตัดสินใจนั้น และข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนผู้สนใจสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีของการออกกฎมาตรา 552 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดให้คำประกาศอย่างน้อยต้องประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่พิจารณา และกระบวนการพิจารณา อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎนั้น และตัวร่างของกฎที่เสนอ หรือสรุปสาระสำคัญและประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎสำหรับในกรณีของการออกใบอนุญาต คำประกาศมักประกอบด้วยร่างอนุญาต (Draft Permit) หรือคำประกาศเจตนาปฏิเสธ คำขออนุญาต (Notice of Intent to Deny Permit) ชื่อและที่อยู่ของสำนักงานที่ดำเนินการอนุญาตชื่อและที่อยู่ของผู้รับได้รับอนุญาตหรือผู้ร้องขออนุญาต และชื่อที่อยู่ของ Facility หรือกิจกรรม (Activity) ที่เป็นวัตถุแห่งการอนุญาต สรุปสาระสำคัญของกิจการหรือกิจกรรมที่ดำเนินใน Facility หรือของกิจกรรม (Activity) ที่ระบุในคำขออนุญาตหรือร่างอนุญาต บทบัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้ในการอนุญาต อธิบายถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้การอนุญาต อธิบายถึงกระบวนการหรือวิธีการในการตัดสินใจในท้ายที่สุด ได้แก่ ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการแสดงความเห็นเป็นหนังสือ และที่อยู่สำหรับจัดส่งความเห็น วิธีการในการร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบอื่น รวมถึงลักษณะของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นนั้น (กรณีกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่นร่วมด้วย

¹¹¹ การประกาศ (Public Notice) มีที่มาจากแนวความคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่อง “สิทธิที่จะเข้าใจ” (Droit de comprendre) ซึ่งเป็นสิทธิที่จำเป็นประการหนึ่งในหลักความโปร่งใสในการปกครอง โดยบุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้ทราบมติคำสั่งใดไปแล้ว ควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน ถ้าผู้รับไม่สามารถทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ ขอบเขต หรือมูลเหตุจูงใจในการออกมติหรือคำสั่งนั้น สิ่งที่ได้รับไปอาจทำให้เกิดข้อสงสัย ซึ่งไม่อาจทำให้เกิดผลตามมติหรือคำสั่งนั้นได้.

ซึ่งโดยปกติเป็นรูปแบบ Public Hearing หรือ Public Meeting) ชื่อที่อยู่ของเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมตลอดจนสำเนาร่างอนุญาต สำเนารายงานแสดงข้อเท็จจริง (Fact Sheet) หรือสำเนารายงานมูลฐานประกอบการพิจารณา (Statement of Basis) ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำประกอบการจัดทำร่างอนุญาตและข้อมูลสนับสนุนอื่น ๆ ที่ช่วยในการพิจารณาให้ความเห็นของประชาชน

- การแจ้งคำประกาศ กฎหมายโดยทั่วไปกำหนดให้แจ้งในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) หรือกรณีรู้ตัวบุคคลผู้มีส่วนได้เสียแน่นอนคำประกาศให้จัดส่งให้แก่บุคคลเหล่านั้น เป็นรายบุคคล (Mailing List) ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันหรือรายสัปดาห์ที่จัดพิมพ์เผยแพร่อยู่เป็นประจำ หรือ โฆษณาทางวิทยุท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการอื่น ๆ ที่สามารถให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียรับรู้ถึงคำประกาศได้อย่างแท้จริง

(1.4) บุคคลผู้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น

บุคคลผู้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นคือ ผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) หรือผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในเรื่องนั้น หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ (Affected Person) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะของพลเมือง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลชนเผ่าพื้นเมือง (Tribal Government) กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรชุมชน กลุ่มธุรกิจหรือผู้ใช้แรงงาน และผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ หรือเทคนิค ตัวแทนสื่อมวลชน หรือประชาชนทั่วไปที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ กล่าวคือ คำว่า Public ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้างนั่นเอง ส่วนจำนวนคนที่ขอแสดงความคิดเห็น กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ จึงเป็นเท่าใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency)¹¹² เคยได้รับความเห็นประมาณ 192 ความเห็นสำหรับเรื่องหนึ่ง และเคยได้รับความเห็นถึง 10,000 ความเห็นสำหรับอีกเรื่องเช่นกัน

(2) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Comment)

ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจะต้องส่งข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับข้อเสนอการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง โดยหน่วยงานของรัฐอาจเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นมาแถลงโดยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานก็ได้ (มาตรา 553 (c) ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง) ทั้งนี้ มักมีการกำหนดกรอบ

¹¹² หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) เป็นหน่วยงานระดับประเทศ หรือระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน้าที่ดูแลปกป้องสุขภาพของมวลมนุษยชนและปกป้องสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ อากาศ น้ำและแผ่นดิน เริ่มปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2513 จัดตั้งโดย ประธานาธิบดี ริชาร์ด นิกสัน (Richard Milhous Nixon, 1913-1994).

เวลาในการส่งความเห็นดังกล่าว แตกต่างกันไปในแต่ละกรณี โดยปกติประมาณ 30-60 วัน นับแต่วันประกาศ

(3) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Response to Comment และ Administrative Record)

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นหนังสือแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของตน ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องโต้ตอบข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย (Respond to Significant Comment) โดยไม่จำเป็นต้องโต้ตอบต่อทุกความเห็นที่ส่งเข้ามา¹¹³ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 553(c) แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง และมาตรา 124.7(2) ของระเบียบหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (40 CFR 124.7) หลังจากที่พิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้ว ในกรณีออกกฎหมายหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาที่สั้นและชัดเจน (Concise General Statement of Basis and Purpose) ประกอบกฎที่ได้รับการรับรองแล้ว (มาตรา 553 (c)) เพื่อให้ประชาชนทราบถึงพื้นฐานและความมุ่งหมายของกฎที่จัดทำ และทราบถึงการตอบสนองของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อความเห็นที่ส่งเข้ามา จนกลายมาเป็นกฎที่รับรองในที่สุด รายงานผลการพิจารณาประกอบกฎนี้ ถือเป็นมูลฐานที่ศาลใช้ในการพิจารณาบททวนกฎที่ออกว่าทำไปโดยอำเภอใจและหาความแน่นอนได้หรือไม่ (Arbitrary and Capricious) อันมีผลให้ศาลเพิกถอนกฎนั้นได้ ส่วนในกรณีอื่น เช่น การอนุญาตบางกรณี หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงานโต้ตอบความเห็น (Response to Comment) รวมไว้ในสำนวนทางปกครอง (Administrative Record) ที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อประกอบไปกับการตัดสินใจอนุญาตในขั้นสุดท้าย (Final Permit) รายงานโต้ตอบความเห็นนี้ ต้องระบุถึงข้อแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างอนุญาตและเหตุผลประกอบ คำอธิบายโดยย่อหรือถ้อยแถลงโต้ตอบความเห็นที่สำคัญ (All Significant Comment) ทั้งที่ได้ในช่วง Public Comment และในช่วง Public Hearing (ในกรณีกฎหมายกำหนดให้บุคคลร้องขอให้มีการจัด Public Hearing ในช่วงระหว่าง Public Comment ได้) และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการโต้ตอบนั้น สำนวนทางปกครองที่มีรายงานโต้ตอบความเห็นรวมอยู่ด้วยนั้น จะเป็นเอกสารที่ศาลใช้เป็นฐานในการทบทวนคำสั่งอนุญาตของหน่วยงานรัฐนั้นต่อไป กล่าวโดยสรุปผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นข้อผูกพันหน่วยงานให้ต้องนำมาพิจารณา

¹¹³ การบังคับให้หน่วยงานของรัฐตอบข้อคิดเห็นที่สำคัญ แต่ไม่จำเป็นต้องตอบข้อคิดเห็นทุก ๆ ข้อที่ส่งเข้ามา ก็เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น.

ประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของคน¹¹⁴ และเมื่อได้ตัดสินใจแล้ว การตัดสินใจนั้นถือเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐ และอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาลได้ต่อไป อนึ่ง รายงานผลการพิจารณาสำนวนทางปกครอง รายงาน ได้ตอบความเห็นของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและจำเป็นต่อการสนับสนุนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องเปิดเผยโดยให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ (Open for Public for Inspection) ภายใต้กฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Public Information Act) และกฎหมายความลับส่วนบุคคล (Privacy Act)

2) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุม (Public Hearing หรือ Public Meeting)

คือ กระบวนการที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้สนใจในการกระทำของหน่วยงานรัฐเข้าร่วมประชุมในลักษณะเป็นการสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) เพื่อเสนอข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งในข้อเสนอโครงการของรัฐ โดยวาจา เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้พบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือข้อคิดเห็นในระหว่างกัน รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านข้อมูลของอีกฝ่ายได้ อีกนัยหนึ่ง Public Hearing จัดขึ้นเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็นของชุมชนและท่าทีของกลุ่มที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อจัดทำบันทึกเป็นสำนวนทางปกครอง (Public Record) และเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ โดยปกติการจัดให้มี Public Hearing มักเป็นการจัดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบังคับของกฎหมาย และมักจัดให้มีขึ้นในช่วงใกล้จะเสร็จสิ้นกระบวนการตัดสินใจของรัฐแล้ว Public Hearing จึงไม่เหมาะสมในการใช้เป็นเวทีเพื่อแสวงหาข้อมูลจากประชาชนซึ่งควรทำแต่เนิ่น ในกรณีนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มี Public Meeting เสริมโดยจะจัดให้มีขึ้นในช่วงใดของกระบวนการตัดสินใจก็ได้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้มากขึ้น ดังนั้น การจัด Public Meeting ก่อนการจัด Public Hearing จึงน่าจะอำนวยประโยชน์ได้มากกว่า ทั้งนี้ จะต้องเข้าใจด้วยว่า การจัด Public Meeting หน่วยงานสามารถริเริ่มจัดให้มีขึ้นได้เอง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ และข้อคิดเห็นที่ได้จากเวทีนี้ จะไม่ได้ถูกบันทึกรวมไว้ในสำนวนทางปกครอง และไม่มีบทบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเพื่อประกอบการตัดสินใจของตน กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบ Public Hearing มีรายละเอียดแตกต่างไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีไป แต่โดยภาพรวมแล้วสามารถสรุปขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเน้นเฉพาะรูปแบบ Public Hearing ได้ดังนี้

¹¹⁴ ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นข้อมูลพยานหน่วยงานให้ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของคน แต่ไม่ผูกมัดหน่วยงานให้ต้องปฏิบัติตามดังเช่นการทำประชามติ.

(1) การเริ่มกระบวนการ

(1.1) ผู้ริเริ่มกระบวนการ

ผู้ริเริ่มกระบวนการ คือ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการตัดสินใจ และในบางกรณี เช่น กระบวนการอนุญาตตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) หรือกรณีออกกฎของหน่วยงานบริหารการบิน (Federal Aviation Administration)¹¹⁵ หรือการอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน U.S. Army Corps of Engineer กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) ร้องขอ (Petition) เป็นหนังสือ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ได้

(1.2) ระยะเวลาในการเริ่มกระบวนการ

หลังจากหน่วยงานของรัฐจัดทำร่างขั้นต้นเสนอข้อตัดสินใจของตนเสร็จเรียบร้อย ในกรณีที่มีการเปิดให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือ (Public Comment) กฎหมายมักกำหนดให้จัด Public Hearing ในระหว่างช่วงเวลาที่ให้ส่งความเห็น (During Comment Period) ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ จึงเกิดขึ้นในช่วงที่ใกล้จะทำการตัดสินใจขั้นสุดท้าย มิใช่ขั้นเริ่มวางแผนหรือนโยบาย

(1.3) การประกาศ (Public Notice)

คล้ายคลึงกับกรณีของการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ การประกาศเป็นการบอกให้ประชาชนทราบว่าหน่วยงานของรัฐต้องการจัด Public Hearing เป็นการวางกรอบหรือกำหนดประเด็นในการให้ประชาชนได้เตรียมความพร้อมก่อนเข้าร่วมประชุม และยังเป็นกรให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนเพื่อให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพด้วย

- เนื้อหาของคำประกาศ นอกจากเนื้อหาที่ต้องมีในคำประกาศกรณี Public Comment แล้ว คำประกาศกรณีนี้ยังต้องประกอบด้วยกรอ้างอิงวันที่มีการจัด Public Hearing มาก่อนหน้านี้ (ถ้ามี) วัน เวลา สถานที่ ของการรับฟัง อำนาจหน้าที่และเขตอำนาจตามกฎหมายในการจัดให้มีการรับฟัง คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับลักษณะ (Nature) และวัตถุประสงค์ของการรับฟัง รวมถึงกฎเกณฑ์และวิธีการในการรับฟัง (Rules and Procedure) และสถานที่หรือความมีอยู่ของคำแถลง

¹¹⁵ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการบินแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา อยู่ในสังกัดกระทรวงคมนาคม คอยวางระเบียบและควบคุมตลอดจนตรวจสอบงานการบินพลเรือนของอเมริกา และยังเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานด้านการบินพลเรือนของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก.

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement) หรือรายงานประเมินสิ่งแวดล้อม (Environmental Assessment)¹¹⁶ ที่ประชาชนสามารถรับไปได้

- การแจ้งคำประกาศ กฎหมายโดยทั่วไปกำหนดให้แจ้งในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) หรือกรณีรู้ตัวบุคคลผู้มีส่วนได้เสียแน่นอนคำประกาศให้จัดส่งให้แก่บุคคลเหล่านั้น เป็นรายบุคคล (Mailing List) ผู้มีส่วนได้เสียในที่นี้ รวมถึงการส่งให้หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟัง และหน่วยงานมลรัฐหรือหน่วยงานท้องถิ่นที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับสาระแห่งการรับฟัง รวมถึงผู้ร้องขอให้หน่วยงานรัฐจัดการรับฟังขึ้นด้วย ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันหรือรายสัปดาห์ที่จัดพิมพ์เผยแพร่อยู่เป็นประจำ หรือโฆษณาทางวิทยุท้องถิ่น หรือ ดิจประกาศ ณ อาคารสถานที่ของหน่วยงานของรัฐทั่วไป ตลอดจนวิธีการอื่น ๆ ที่สามารถให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียรับรู้ถึงคำประกาศได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดกรอบเวลาในการแจ้งคำประกาศล่วงหน้าก่อนวันที่จัดให้มีการรับฟังจริงด้วย เพื่อให้ประชาชนมีเวลาเตรียมความพร้อมก่อนเข้าร่วมกระบวนการรับฟัง โดยปกติมักกำหนดให้แจ้งล่วงหน้าประมาณ 30-45 วัน

(1.4) บุคคลผู้มีสิทธิในการเข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น

มีลักษณะเช่นเดียวกับกรณีการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐในเรื่องนั้น (Interested Person) หรือผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของรัฐ (Affected Person) ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะของพลเมือง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลชนเผ่าพื้นเมือง (Tribal Government) กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์การชุมชน กลุ่มธุรกิจหรือผู้ใช้แรงงาน และผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ หรือเทคนิค ตัวแทนสื่อมวลชน หรือประชาชนทั่วไปที่สนใจในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนในความหมายอย่างกว้าง ส่วนจำนวนคนที่เข้าร่วมในการรับฟัง กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แต่มีข้อสังเกต คือ หน่วยงานรัฐอาจจำกัดขอบเขตบุคคลเข้าร่วมในการรับฟังได้จากวิธีการแจ้งคำประกาศ ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องแจ้งในสื่อที่แพร่หลาย การแจ้งอาจจำกัดที่การประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette)

¹¹⁶ การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบวกและทางลบ รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมอาจนิยามได้ว่าเป็นกระบวนการเพื่อการบ่งชี้ ทำนาย ประเมิน และบรรเทาผลกระทบทางชีวภาพ สัตว์ และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีต่อข้อเสนอการพัฒนาใด ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจให้ลงมือดำเนินการได้

ผู้สนใจโดยแท้จริงเท่านั้น จึงจะตรวจสอบ หรือโดยการส่งคำประกาศไปยังบุคคลที่อยู่ในบัญชีรายชื่อที่หน่วยงานของรัฐจัดทำไว้ เรียกว่า Mailing List ก็ถือเป็นการจำกัดขอบเขตบุคคลเช่นกัน Mailing List เป็นบัญชีรวบรวมรายชื่อ และที่อยู่ของบุคคลที่เคยเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังมาแต่ในอดีตและสม่ำเสมอ หรือบุคคลที่ร้องขอให้มียชื่อคนอยู่ในบัญชีรายชื่อ จึงแน่ใจได้ว่าเป็นบุคคลที่สนใจในกิจกรรมของหน่วยงานรัฐจริง บัญชีรายชื่อนี้ จะต้องทำการเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยตลอดเวลา และหน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งให้บุคคลทั่วไปทราบถึงการเปิดรับรายชื่อบุคคลให้อยู่ในบัญชีด้วย และกรณีที่บุคคลใดไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมของหน่วยงานรัฐอย่างสม่ำเสมอ อาจถูกตัดออกจากรายชื่อได้

(1.5) สถานที่ที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

กฎหมายไม่ได้กำหนดบังคับในเรื่องสถานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น บางกรณีกฎหมายกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า การกำหนดวัน เวลา และสถานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้คำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้จัดและความเหมาะสม โดยปกติจะจัดที่หอประชุมประจำท้องถิ่น (Town Hall) หรือ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่เป็นหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ หรือสำนักภูมิภาคของหน่วยงานนั้น บางกรณีจะจัดในชุมชนที่อยู่ใกล้กับที่ตั้งของสถานที่หรือกิจกรรมกำลังพิจารณาอยู่ เช่น จัดที่ชุมชนที่อยู่ใกล้กับสถานที่ตั้ง โรงงานนิวเคลียร์ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนในการเข้าร่วมเป็นสำคัญ

(1.6) งบประมาณในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยเป็นการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณของหน่วยงานตามวิธีการงบประมาณปกติของหน่วยงานนั่นเอง บางมลรัฐ เช่น North Carolina ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน¹⁷ (Participation Involvement Fund) เพื่อช่วยเหลือด้านการเงินแก่ผู้ทุพพลภาพ (Person with a Development Disability) บิดามารดาของผู้ทุพพลภาพ สมาชิกในครอบครัวของผู้ทุพพลภาพ ผู้ดูแลบุคคลผู้ทุพพลภาพ ในการเข้าร่วมในการประชุม การฝึกอบรม รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยกำหนดจำนวนเงินที่ช่วยเหลือได้ คือ 500 ดอลลาร์ ต่อคนต่อปี สำหรับกิจกรรมที่จัดภายในมลรัฐ และ 800 ดอลลาร์ ต่อคนต่อปี สำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นนอกมลรัฐ ถือเป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง

¹⁷ ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกองทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนดังเช่นสหรัฐอเมริกา.

(2) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Conduct of Hearing)

(2.1) ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Presiding Officer)

โดยหลักแล้วผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรงนั่นเอง และมีกมาจากการแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่อาวุโสในหน่วยงานนั้น กฎหมายในเรื่องนี้มีกำหนดแตกต่างกันไป เช่น ระเบียบของ U.S Army Corps of Engineer กำหนดว่า ในกรณีมีการจัด Public Hearing ตามระเบียบนี้ ให้วิศวกรเขต (District Engineer) ในเขตที่เรื่องเกิดขึ้นเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ในกรณีที่ District Engineer ไม่อาจทำหน้าที่ได้ ให้รองวิศวกรเขต (Deputy District Engineer) หรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติเหมาะสม (Qualified person) ทำหน้าที่แทน ในกรณีมีประโยชน์เกินปกติ (Unusual Interest) ให้ Chief of Engineer หรือ Division Engineer แต่งตั้งบุคคลที่ตนเห็นว่าเหมาะสมมาเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งให้ District Counsel หรือผู้ที่ District Counsel มอบหมายทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาทางกฎหมาย (Legal Advisor) ให้แก่ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ในบางกรณีผู้ดำเนินการประชุมอาจสละสิทธิในการมีที่ปรึกษาทางกฎหมายนี้ก็ได้ บางกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์คณะของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน (a Panel of Employee) เป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยอาจมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (other Executive Branch Employee) ร่วมนั่งประชุม และคอยช่วยเหลือด้วยก็ได้ สมาชิกขององค์คณะ ต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบพิเศษในการกระทำของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังหรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ในหัวข้อที่พิจารณา¹¹⁸

(2.2) อำนาจหน้าที่ของผู้ดำเนินการรับฟัง โดยทั่วไปมี ดังนี้

- มีหน้าที่รวบรวมคำขอให้จัดการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลหรือเอกสารที่ส่งมายังตน ไม่ว่าเพื่อคัดค้านหรือสนับสนุนข้อเสนอการกระทำที่กำลังพิจารณา รวมถึงข้อมูล เอกสารที่เกี่ยวข้องกับสาระแห่งการรับฟังความคิดเห็นไว้ในสำนวนทางปกครองสำหรับกระบวนการตัดสินใจนั้น (Administrative Record of Action) และสำนวนทางปกครองนี้ ต้องให้สาธารณชนตรวจสอบได้

- ควบคุมการประชุม ลำดับวาระการประชุม และกำหนดการประชุม รวมถึงการสั่งพัก สั่งให้เริ่มประชุมใหม่ หรือสั่งเลื่อนการประชุม

- ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมาย หรือตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน

¹¹⁸ ศิริพร เอี่ยมธงชัย. อ้างแล้ว. หน้า 13-29.

(2.3) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็น อาจสรุปได้ ดังนี้

- ผู้ดำเนินการรับฟังทำการแถลงเปิดกระบวนการ โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นและกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาทั่วไป (General Procedures) ที่ต้องปฏิบัติตามในการประชุม
- ผู้ดำเนินการรับฟังดำเนินการประชุมในลักษณะสังการด้วยท่าทีที่เหมาะสม
- ผู้ดำเนินการรับฟังต้องให้โอกาสแก่ผู้เข้าร่วมกระบวนการในการหักล้างข้อแถลงของผู้อื่น
- ผู้ดำเนินการรับฟังต้องใช้ดุลพินิจในการกำหนดเวลาที่เหมาะสมสำหรับการแถลงของพยาน การโต้แย้งของคู่กรณี หรือที่ปรึกษาหรือตัวแทนของคู่กรณี และจำนวนครั้งของการอนุญาตให้หักล้าง
- บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังต้องได้รับอนุญาตให้เสนอข้อแถลงเกี่ยวกับสาระแห่งการรับฟังความคิดเห็น¹¹⁹ (Statement Concerning the Subject Matter of the Hearing) โดยวาจาหรือโดยหนังสือได้ และได้รับอนุญาตให้เรียกพยานมาแถลง โดยวาจาหรือโดยหนังสือได้ และได้รับอนุญาตให้เสนอข้อเสนอนะเกี่ยวกับการตัดสินใจที่เหมาะสมได้
- บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็น อาจเสนอข้อแถลงเป็นหนังสือ เพื่อให้บันทึกไว้ในสำนวนก่อนช่วงเวลาการปิดรับข้อคิดเห็นจากสาธารณชนเพื่อบันทึกไว้ในสำนวนสิ้นสุดลง รวมทั้งอาจเสนอข้อเสนอคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอนะได้ด้วย
- บุคคลผู้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังอาจเข้าร่วมด้วยตนเองหรืออาจส่งตัวแทนหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมแทนก็ได้
- ไม่อนุญาตให้ใช้วิธีการชักค้ำฝ่ายตรงข้าม
- ในกรณี Public Hearing จัดขึ้นในระหว่างเวลาที่เปิดให้ประชาชนส่งความคิดเห็นเป็นหนังสือ (Comment) ให้ถือว่าระยะเวลา Comment นั้น ให้ขยายไปถึงวันปิดกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็น ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการประชุมอาจกำหนดให้ระยะเวลาดังกล่าวขยายออกไปอีกหลังจากปิดกระบวนการรับฟังแล้วก็ได้ เช่น ไม่น้อยกว่า 10 วัน
- บรรดาข้อแถลงเป็นหนังสือ ข้อมูลไม่ว่าในรูปแบบใดที่เสนอเพื่อเป็นหลักฐานในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นให้รับไว้เป็นหลักฐานและรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวน ทั้งนี้ ผู้ดำเนินการรับฟังอาจคัดออกไปบ้างหากเห็นว่ามากเกินไป

¹¹⁹ เป็นไปตามหลักการสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'entre entendu).

- การจัดทำรายงานการประชุมต้องทำอย่างละเอียด อาจบันทึกเทปไว้ได้ สำเนาเทปและสำเนารายงานการประชุม (Transcript) ต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบได้และให้ประชาชนเป็นเจ้าของได้ เช่น โดยการซื้อ เป็นต้น

- ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไม่แน่นอน โดยปกติ อาจใช้เวลาประมาณ 2-5 ชั่วโมง แต่ในกรณีมีข้อโต้แย้งมากระบวนการรับฟังอาจขยายเป็นหลายวันได้

(2.4) การสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ผู้ดำเนินการรับฟังจะต้องจัดทำรายงานการประชุม (Transcript) และนำหลักฐานที่เสนอในที่ประชุมทั้งหมด มารวมไว้ในสำนวนทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มการกระทำเอง (Initial Action Authority) ผู้ดำเนินการรับฟังจะเป็นผู้พิจารณาข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น และจัดทำเป็นคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ประกอบกับระบุประเด็นที่สำคัญ และมีเหตุผลที่ได้จากการรับฟังไว้ในคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้นด้วย (Response to Comment from Hearing) ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ผู้ดำเนินการรับฟังดังกล่าว จะต้องส่งรายงานการประชุมและหลักฐานทั้งหมดดังกล่าว พร้อมด้วยรายงานสรุปประเด็นที่มีในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ โดยเจ้าหน้าที่นั้นต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าวอย่างเต็มที่เพื่อประกอบการจัดทำคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

(3) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Response to Comment และ Administrative Record)

เช่นเดียวกับกรณีการรับฟังความคิดเห็นเป็นหนังสือ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของตน ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องโต้ตอบต่อข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย (Respond to Significant Comment) หลังจากพิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ (Final Action) และระบุไว้ในสำนวนทางปกครอง เพื่อใช้เป็นฐานในการอุทธรณ์การกระทำ หรือในการทบทวนทางศาลต่อไป

2.4.2.4 การทบทวนโดยศาล¹²⁰

การเสนอต่อศาลให้ทบทวนการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจว่า หน่วยงานของรัฐไม่ได้กระทำการเกินขอบอำนาจ

¹²⁰ ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. อ้างแล้ว. หน้า 30-34.

ตามที่กฎหมายมอบอำนาจให้ทำการทบทวนโดยศาล (Judicial Review) จึงมีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ อีกวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ เพื่อสร้างความมั่นใจว่าการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐโดยข้อเท็จจริงแล้วมีความสมเหตุสมผล (Reasonable) ส่วนใหญ่แล้วศาลมักจะไม่ได้ตัดสินคดีเพื่อให้คำตัดสินไปแทนที่การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ แต่ศาลมักจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่าการตัดสินใจในทางเนื้อหาของหน่วยงานของรัฐนั้นสมเหตุสมผลแล้ว อย่างไรก็ตาม การสันนิษฐานดังกล่าวไม่ถือเป็นการกีดกันศาลในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินกระบวนการสันนิษฐานดังกล่าว ไม่ถือเป็นการกีดกันศาลในการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐดำเนินกระบวนการในการตัดสินใจอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบในแง่ของกระบวนการ (Procedure) ที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ของตน วัตถุประสงค์ในประการหลังของการทบทวนโดยศาลนี้จึงไม่ใช่เพื่อควบคุมคุณภาพในทางเนื้อหา แต่เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ใช้อำนาจในทางที่ผิดในกระบวนการตัดสินใจของตน (Not abused its power in the process of making decisions) ส่วนใหญ่ศาลจะตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่ากระบวนการวิพิจารณาที่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสมด้วย ดังนี้ ศาลมักจะไม่ได้ตัดสินคดีเพื่อให้คำตัดสินของตนไปแทนที่การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ หากศาลเห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้วิพิจารณาที่เหมาะสมแล้วในการตัดสินใจของตน¹²¹

โดยอาศัยหลักการดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ว่าในรูปแบบใดหากมีกฎหมายกำหนดเป็นบทบังคับ (Requirement) ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการก่อนตัดสินใจหรือก่อนกระทำการใด ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการหรือกระบวนการวิพิจารณาที่หน่วยงานของรัฐใช้ในการตัดสินใจของตน และย่อมอยู่ภายใต้การทบทวนโดยศาลได้อำนาจของศาลในการทบทวนการกระทำทางปกครองที่ชัดเจนปรากฏในกฎหมายวิพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบังคับเป็นการทั่วไปในลักษณะเป็นกฎหมายกลางโดยมาตรา 706 (2) (D) แห่งกฎหมายวิพิจารณาทางปกครอง (Administrative Procedure Act) บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ศาลอาจวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยกฎหมายและเพิกถอนการกระทำของหน่วยงานของรัฐ (Hold Unlawful and Set Aside Agency Action) ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการวิพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ (Without Observance of Procedure Required by Law) ที่ผ่านมาศาลมักวินิจฉัยว่าข้อผิดพลาดในเรื่องวิพิจารณาในทางข้อเท็จจริงจะต้องเป็นข้อผิดพลาดที่สำคัญ (Prejudicial Error) กล่าวคือเป็นข้อผิดพลาดน่าจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการกระทำในขั้นสุดท้าย (Final Action) ของหน่วยงานรัฐได้ คำว่า กระบวนการวิพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังกล่าว หมายรวมถึง

¹²¹ จะเห็นได้ว่าศาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ เพียงแต่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น.

ข้อกำหนดในเรื่องวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานนั้น (Enabling Act) และรวมถึงกฎระเบียบ (Regulation) ที่หน่วยงานนั้น ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับตนเองด้วย บุคคลผู้มีสิทธิขอให้ศาลทบทวนการกระทำของรัฐ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง คือ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากความไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐ (Person Suffering Legal Wrong Because of Agency Action) หรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบอย่างร้ายแรงหรือได้รับความทุกข์ร้อนจากการกระทำของรัฐ ภายใต้อาณัติของกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง (Person Adversely Affected or Aggrieved by Agency Action within the Meaning of a Relevant Statute) และการกระทำของรัฐที่อยู่ภายใต้การทบทวนของศาลตามกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะ (Statute) จะต้องเป็นการกระทำในขั้นสุดท้ายของหน่วยงานรัฐ (Final Agency Action) ซึ่งรวมถึงต้องผ่านกระบวนการทบทวนหรือเยียวยาทางฝ่ายปกครองเสร็จสิ้นครบถ้วนแล้ว ตามหลัก Exhaustion of Administrative Remedies ด้วย

นอกจากหลักเกณฑ์การขอให้ศาลทบทวนการกระทำของรัฐในส่วนของ การไม่ปฏิบัติตามกระบวนการที่กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดแล้ว หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป โดยปกติกฎหมายเฉพาะมักจะกำหนดเขตอำนาจของศาลในการวินิจฉัยคดี รวมถึงกรอบระยะเวลาในการร้องขอทบทวนการกระทำของหน่วยงานรัฐต่อศาล เช่น Section 1276 ของกฎหมาย Surface Mining Control & Reclamation Act กำหนดให้การขอให้ศาลทบทวนการกระทำของ the Secretary ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติแผนงานของมลรัฐ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะต้องเสนอต่อ United States District Court ที่อยู่ในเขตเมืองหลวงของมลรัฐนั้นตั้งอยู่ หรือกรณีร้องขอศาลให้ทบทวนกระบวนการออกกฎให้เสนอต่อ United States District Court¹²² ในเขตที่การทำเหมืองถ่านหินนั้นตั้งอยู่ ภายใน 60 วัน นับแต่วันกระทำการ เป็นต้น

อาศัยหลักกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น การขอให้ศาลทบทวนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นเรื่องของการขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครองในขั้นสุดท้ายของหน่วยงานของรัฐ (Final Agency Action) เช่น ให้ศาลทบทวนกฎที่ออกบังคับใช้ หรือคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติ โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือที่ปฏิบัติตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ครบถ้วน หรือ โดยบกพร่องไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

¹²² United States District Court เป็นศาลชั้นต้นที่ทำหน้าที่สืบพยานและพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลของตน ซึ่งแบ่งเป็น 96 เขต ในแต่ละเขตจะมีอย่างน้อย 1 ศาล เกือบทุกคดีที่เป็นคดีตามกฎหมายรัฐบาลกลางจะต้องทำการพิจารณาที่ศาลนี้.

ของประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น ซึ่งผลคำพิพากษาอาจมีได้ทั้งการสั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครอง หรือเพียงสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการในการได้มาซึ่งการกระทำทางปกครองโดยไม่ได้สั่งเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้น โดยนัยนี้ การกระทำทางปกครองดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับแม้ในขณะที่หน่วยงานของรัฐกำลังแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการตามคำสั่งศาลอยู่ ทั้งนี้ มูลเหตุของการร้องขอให้ศาลทบทวนอาจมีได้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1) การขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยเหตุที่หน่วยงานของรัฐดำเนินกระบวนการที่ไม่ถูกต้องในการตัดสินใจ (Agency Choice of Procedure) การบัญญัติเพียงถ้อยคำดังเช่นคำว่า Public Hearing อาจทำให้เกิดปัญหาการตีความได้ว่า ในการกระทำของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการพิจารณาแบบเป็นทางการ (Trial-Type Hearing) หรือ เพียงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบไม่เป็นทางการในรูปแบบการประชุมก็เพียงพอแล้วดังเคยมีคดีที่ศาลวินิจฉัยว่า การอนุญาตตาม Clean Water Act กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานรัฐดำเนินกระบวนการ Public Hearing ไม่ใช่ Trial-Type Hearing การที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบ Public Hearing จึงเป็นการกระทำโดยชอบแล้ว และการอนุญาตดังกล่าว ไม่ได้เป็นการสั่งตามอำเภอใจและหาความแน่นอนไม่ได้แต่อย่างใด เป็นต้น

2) การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครอง¹²³ โดยมูลเหตุอันเกี่ยวเนื่องกับความบกพร่องของวิธีพิจารณา (Procedural Error) ในกระบวนการได้มาซึ่งการกระทำของหน่วยงานรัฐ เช่น การไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามที่กฎหมายกำหนด การไม่จัดทำบันทึกการรับฟังเพื่อให้ศาลใช้ประกอบในการพิจารณาคดี การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่เป็นกลางของผู้ดำเนินการประชุม การไม่จัดให้ข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำให้ประชาชนขาดข้อมูลที่เพียงพอในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความบกพร่องอันเกี่ยวกับการแจ้งคำประกาศการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Notice)

การแจ้งคำประกาศ (Notice) ให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหากไม่เพียงพอหรือเป็นไปโดยไม่ชอบ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำหรือสั่งให้มีการประกาศหรือดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่ได้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการประกาศ ก็เพื่อจะสร้างโอกาสให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียในการเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ¹²⁴ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประกาศจึงต้องเพียงพอที่จะทำให้นุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่มีอยู่หลากหลายได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นได้ เช่น ศาลเคยวินิจฉัยให้การประกาศของ

¹²³ การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครอง เป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายนอกองค์กร.

¹²⁴ เป็นไปตามแนวความคิดสิทธิที่จะเข้าใจ (Droit de comprendre).

หน่วยงานรัฐ ไม่เพียงพอและทำให้กฎที่ออกมานั้น ไม่มีผลบังคับใช้โดยให้เหตุผลว่า การปิดกั้น การแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์โดยไม่เปิดเผยข้อมูลพื้นฐานที่ใช้ในการออกกฎถือเป็นการ ปฏิเสธข้อคิดเห็นไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้ ศาลยังเคยวินิจฉัยให้ดำเนินกระบวนการ Notice and Comment ใหม่ สำหรับการออกกฎที่มีเนื้อหาแตกต่างไปจากกฎที่เสนอในตอนแรก โดยเหตุที่ความ แตกต่างในกฎที่ออกในขั้นสุดท้ายนั้น ไม่ได้พัฒนาอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Logical Outgrowth) มาจากกฎที่เสนอในการแจ้งคำประกาศในตอนแรก

3) การขอให้ศาลทบทวนการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐโดยมูลเหตุที่ การกระทำทางปกครองนั้นมีลักษณะเป็นไปตามอำเภอใจและไม่มีความแน่นอน (Arbitrary and Capricious) ตามนัยมาตรา 706 (2) (A) ของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง การที่ศาลจะสั่งเพิกถอน การกระทำทางปกครองโดยอาศัยมูลเหตุนี้ มักเป็นกรณีที่ศาลพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ได้ตอบ (Respond) ต่อความเห็นที่ได้รับจากประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอและมี ประสิทธิภาพ การพิจารณาประเด็นนี้ ศาลอาศัยพิจารณาจากข้อมูลในรายงานผลการพิจารณา (Statement of Basis and Purpose) ในกรณีของการออกกฎ หรือข้อมูลที่บันทึกไว้ในสำนวนทางปกครอง ที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำขึ้นเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว (Administrative Record) ข้อเท็จจริงพบว่า 40% ของจำนวนกฎที่เสนอขอให้ศาลทบทวน ได้ถูกศาล สั่งเพิกถอนโดยอาศัยมูลฐานที่ว่ากฎจัดทำขึ้นตามอำเภอใจและไม่มีความแน่นอนอันเป็นผลมาจาก รายงาน ผลการพิจารณา (Statement of Basis and Purpose) ทำขึ้นโดยไม่สมบูรณ์เพียงพอ มีข้อสังเกตว่า การทบทวนของศาลในกรณีนี้ สามารถเป็นได้ทั้งการทบทวนวิธีพิจารณา (Procedure) ของการ กระทำทางปกครอง (Administrative ACT) และการทบทวนเนื้อหา (Substance) ของการกระทำ ทางปกครองนั้นไปพร้อมกัน

2.4.3 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายอังกฤษ

ประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษมีชื่อว่า (Public Inquiry) เป็นมาตรการทางปกครอง ที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือเสียหายในเรื่องนั้น ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้านก่อนที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ โดยให้องค์กรหรือบุคคลที่มีความเป็นอิสระเป็นผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Inspector)¹²⁵

ประชาพิจารณ์ในอังกฤษมีจุดเริ่มต้นมาจากการที่รัฐจำกัดสิทธิการใช้ที่ดินของประชาชน จากนั้นก็มีการพัฒนากระบวนการจนกลายเป็นสถาบันทางกฎหมายในปัจจุบัน กล่าวกันว่า ประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษมีการทำเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายไปตาม

¹²⁵ ชาญชัย แสงวงศ์. อ้างแล้ว. หน้า 14-15.

พระราชบัญญัติต่าง ๆ ในปีหนึ่งมีการทำประชาพิจารณ์จำนวนมากกว่า 10,000 ครั้งต่อปี¹²⁶ ทั้งที่เป็นกระบวนการทำประชาพิจารณ์ที่ระบุไว้ในกฎหมาย (Statutory Inquiry) และที่ไม่ระบุไว้ในกฎหมาย (Non Statutory Inquiry) ความเป็นพิเศษของประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษ ก็คือ ประชาพิจารณ์ตามพระราชบัญญัติบางฉบับจะเป็นแม่แบบของการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น ประชาพิจารณ์ตามแบบพระราชบัญญัติ The Local Government Act 1972 จะเป็นแม่แบบของการทำประชาพิจารณ์ในกฎหมาย The Highways Act 1980 และ The Community land Act 1975 ประชาพิจารณ์ในอังกฤษยึดหลัก 3 ประการ คือ หลักการเปิดเผย (Openness) หลักการปราศจากความลำเอียง (Impartiality) และหลักการยุติธรรม (Fairness)

2.4.3.1 เรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษ

ก่อนอื่นต้องกล่าวถึงลักษณะการกระทำทางการปกครองที่จะต้องทำประชาพิจารณ์ก่อนในประเทศอังกฤษการทำประชาพิจารณ์มิได้จำกัดอยู่แค่การกระทำทางการปกครองในรูปคำสั่งทางการปกครองตามโครงการของรัฐเหมือนประเทศเยอรมันเท่านั้น ในประเทศอังกฤษการทำประชาพิจารณ์ยังรวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดข้อเท็จจริงในอดีตก็อยู่ในกระบวนการประชาพิจารณ์ด้วย เรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษที่สำคัญ มีดังนี้

- กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข เช่น การประปา การกำจัดสิ่งปฏิกูลมลภาวะ
- กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคม เช่น การสร้างทางหลวง การสร้างสะพาน การคมนาคม

ทางน้ำ ทางเรือ

- กฎหมายเกี่ยวกับการพลังงาน เช่น การสร้างเขื่อน การวางท่อก๊าซ วางท่อส่งน้ำมัน
- กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม เช่น การวางข้อกำหนด การจับสัตว์น้ำ
- กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน เช่น การวางกฎความปลอดภัยในที่ทำงาน เป็นต้น
- กฎหมายเกี่ยวกับการค้า เช่น การวางข้อกำหนดค่าตอบแทนลิขสิทธิ์เพลง
- กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เช่น การเปลี่ยนเขตตำบลในพื้นที่ เป็นต้น
- กฎหมายเกี่ยวกับชนบท เช่น การเปลี่ยนเขตห้ามตั้งที่พักชั่วคราว เป็นต้น
- กฎหมายเกี่ยวกับอุบัติเหตุ เช่น การหาสาเหตุจากอุบัติเหตุทางอากาศ เป็นต้น
- กฎหมายเกี่ยวกับการวางผังเมือง
- กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการต่าง ๆ

2.4.3.2 กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในประเทศอังกฤษ

สามารถสรุปกระบวนการได้ ดังนี้

¹²⁶ ปรีชา ลิ้มป้อวาท. (2538). การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีการประชาพิจารณ์ในประเทศไทย. ภาคนิพนธ์นิเทศรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 4.

- 1) ปิดประกาศแจ้งข้อเท็จจริงก่อนดำเนินการรับฟัง โดยทางไปรษณีย์ทางหนังสือพิมพ์ หรือปิดประกาศ ณ สถานที่ทำประชาพิจารณ์
- 2) ประกาศที่แจ้งต้องระบุข้อเท็จจริงที่พิจารณา เหตุผล บัญชีพยานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ระบุเวลาสถานที่รับฟัง นโยบายหรือผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน
- 3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่รับฟังที่เรียกว่า (Inspector) ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง รวมทั้งเสนอพยานหลักฐานต่างๆ
- 4) หลังจากรับฟังข้อเท็จจริงเสร็จ (Inspector) ก็เสนอรายงานต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยรายงานจะมีข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณารวมทั้งข้อเสนอแนะ
- 5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ สามารถตัดสินใจได้ โดยอิสระไม่ต้องอิงรายงานของ Inspector และต้องมีเหตุผลประกอบ
- 6) แจ้งผลการดำเนินการตัดสินใจให้ผู้เกี่ยวข้องรับทราบ

2.4.3.3 การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามอำนาจ

ในการตรวจสอบศาลยุติธรรมอังกฤษจะใช้หลักการห้ามกระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra vires) เข้ามาตรวจสอบกระบวนการ โดยคำว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำได้ตามกฎหมายที่มีอยู่หรือไม่ และหากมีอำนาจแต่การกระทำผิดขั้นตอน ศาลก็จะเพิกถอนทันทีโดยถือว่าเป็นการกระทำนอกเขตอำนาจ (ultra vires) อย่างหนึ่งเช่นกัน นอกเหนือจากนั้น สำหรับกระบวนการที่แม้กระทำโดยมีอำนาจและกระทำถูกต้องตามกระบวนการก็ตาม หากได้กระทำไปโดยขัดกับหลักยุติธรรมทางธรรมชาติ (Natural Justice) ศาลก็เพิกถอนได้โดยถือว่าเป็นการกระทำนอกขอบอำนาจ รวมถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ด้วย ในส่วนปัญหาของการฟังข้อเท็จจริงฝ่ายปกครองว่าถูกต้องหรือไม่ ศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบเพราะเป็นเรื่องเฉพาะฝ่ายปกครองไม่ใช่น้ำที่ศาล

2.4.3.4 ผลของการทำประชาพิจารณ์

ผลของการประชาพิจารณ์ของ (Inspector) ไม่ผูกพันฝ่ายปกครอง แต่การตัดสินใจจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการห้ามกระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra vires) และหลักยุติธรรมทางธรรมชาติ (Natural Justice) ด้วย ซึ่งการมีหลักกฎหมายดังกล่าว สามารถจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจฝ่ายปกครองในระดับหนึ่งได้ โดยเฉพาะในโครงการที่มีความสำคัญ หากมีการคัดค้านโครงการมาก ๆ ผู้มีอำนาจตัดสินใจแม้จะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติ ก็จะเป็นแรงกดดันผู้มีอำนาจตัดสินใจให้ยกเลิกโครงการได้ เช่น กรณีการเลือกสถานที่ก่อสร้างท่าอากาศยานแห่งใหม่ของลอนดอนที่ผ่านมา¹²⁷

¹²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อ่างแล้ว. หน้า 53

2.4.4 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายเยอรมัน

ประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะเป็นสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึง กระบวนการพิจารณาวางแผน (Planfeststellungsverfahren) ที่มีลักษณะพิเศษอันเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงการอันใดอันหนึ่ง ตามที่มีการเสนอแผนงานต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาแผน (Die Planfeststellungsbehörde) โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่นำมาใช้การแทนการอนุญาต การอนุมัติโดยทั่วไป ดังนั้น กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะเป็นการทำเฉพาะคำสั่งทางปกครองตามโครงการของรัฐเท่านั้น จะไม่รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เหมือนเช่นกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบแองโกล-อเมริกา

ประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีลักษณะพิเศษที่สำคัญก็คือ เป็นกระบวนการที่รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ กล่าวคือ หากโครงการที่ทำโครงการพิจารณา จะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานตามกฎหมายนั้น ๆ ที่บัญญัติไว้ เมื่อโครงการนั้น ๆ มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว ก็ไม่ต้องขออนุญาตใด ๆ ซ้ำอีก แต่เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาแผนงานจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหากฎหมายนั้น ๆ ด้วย เทคนิคทางกฎหมายดังกล่าวทำให้กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเอกภาพมาก¹²⁸ ทั้งกระบวนการพิจารณาวางแผน จะมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางแม่แบบการทำประชาพิจารณ์ กล่าวคือ หากพระราชบัญญัติใดต้องการทำประชาพิจารณ์แล้ว ก็ระบุในกฎหมายนั้นว่าให้ใช้กระบวนการพิจารณาวางแผน และลักษณะพิเศษที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การฟ้องคดีเพิกถอนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ฟ้องเพิกถอนได้

ประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะโครงการใหญ่ ๆ กระบวนการดังกล่าว จะมีผลในการพิจารณาให้ค่าตอบแทนแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบ ภายใต้การตัดสินใจที่มีการคำนึงถึงประโยชน์ของปัจเจกชนและประโยชน์สาธารณะ ทำให้เกิดความชอบธรรมในผลของคำตัดสินและประชาชนยอมรับโครงการดังกล่าว

2.4.4.1 เรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เริ่มเมื่อมีกฎหมายระบุให้มีการพิจารณาวางแผนในโครงการนั้น ๆ ดังนั้น ขอบเขตของเรื่องที่จะประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากไม่มีกฎหมายระบุไว้จะดำเนินกระบวนการพิจารณาวางแผนไม่ได้ และจะนำมาใช้ในลักษณะการเทียบเคียงก็ไม่ได้ เพราะกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งกรณีแตกต่าง

¹²⁸ Peter Badura. (1995). *Verwaltungsrecht 10*. New York: Walter de Gruyter Berlin. p.134.

จากสหราชอาณาจักร เรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่ระบุไว้ในกฎหมายมี ดังนี้

- มาตรา 31 WHG กฎหมายว่าด้วยการจัดการน้ำ
- มาตรา 28 PBefG กฎหมายว่าด้วยการขนส่งส่วนบุคคล
- มาตรา 10 BImSch กฎหมายว่าด้วยการรบกวนเสียงก่ินอากาศ
- มาตรา 8 LuftVG กฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ
- มาตรา 36 BAnhwG กฎหมายว่าด้วยการรถไฟของสหพันธ์

2.4.4.2 กระบวนการทำประชาพิจารณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กระบวนการจะเริ่มเมื่อ โครงการที่พิจารณากฎหมายระบุไว้ให้ทำกระบวนการพิจารณาวางแผนและโครงการดังกล่าว มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม (Third Party)¹²⁹ ดังนี้

1) เจ้าของโครงการจะต้องเสนอแผนงานสำหรับโครงการต่อเจ้าหน้าที่รับฟังความคิดเห็น (Anhorungsbehörde) ซึ่งตามมาตรา 73 Abs I VwvFG กำหนดรายละเอียดว่าแผนงานจะต้องมีแปลนงาน คำอธิบายแสดงรายละเอียดโครงการ เขตที่ดิน หรืออาคารที่ได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว

2) เผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 1) โดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบทางกฎหมาย เครื่องครัดนัก โดยเผยแพร่ข้อมูลไปให้กว้างขวางเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะต้องปิดประกาศเป็นเวลา 1 เดือน ประกาศให้ทราบถึงระยะเวลาในการยื่นคำคัดค้านอย่างน้อย 1 สัปดาห์

3) เจ้าหน้าที่เปิด โอกาสให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบแสดงความความคิดเห็นข้อคัดค้านโครงการดังกล่าว โดยจะต้องแจ้งวันพิจารณาล่วงหน้าอย่างน้อย 1 สัปดาห์ ประชาพิจารณ์อาจรับฟังข้อคิดเห็น ข้อคัดค้านด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือ ภายในเวลาที่กำหนด รวมทั้งข้อคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญหากจำเป็น ในกรณีเปลี่ยนแปลงแผนงานต้องประกาศให้บุคคลที่กล่าวมาแสดงข้อคิดเห็นข้อคัดค้านได้ ในระหว่างการพิจารณาแผนงาน ประธานในที่ประชุมมีหน้าที่ให้ข้อมูลคำแนะนำแก่ประชาชนเพื่อให้การรับฟังได้ข้อมูลจากประชาชนที่สมบูรณ์ที่สุด

4) เมื่อมีการแสดงความความคิดเห็นเสร็จ เจ้าหน้าที่ก็จะเสนอรายงานให้เจ้าหน้าที่พิจารณาแผน โดยเจ้าหน้าที่พิจารณามีอำนาจพิจารณา 3 กรณี

- (1) พิจารณาขอเขตแผนงานเท่าที่กฎหมายเปิดโอกาสให้พิจารณาแผนงานได้
- (2) พิจารณาแผนงานเท่าที่ผู้ดำเนินโครงการ ได้ยอมรับข้อเสนอของเจ้าหน้าที่

ไว้ในแผนงานของตน

¹²⁹ Mahendra P. Singh. (1985). *German Administrative Law: In Common Law Perspective*. German: Springer-Verlag Berlin Heidelberg. p.37.

(3) เมื่อกฎหมายเฉพาะได้ยอมรับเรื่องดังกล่าว หรือตามกฎหมายพิจารณาแผนงาน (Die Planfeststellungsrecht)

5) เจ้าหน้าที่พิจารณาแผนงาน ก่อนตัดสินใจแผนงานต้องพิจารณาคำร้องของผู้ดำเนินโครงการก่อน ผลของการรับฟังความคิดเห็น ความเห็นเจ้าหน้าที่รับฟังผู้เชี่ยวชาญ มาตรการที่จำเป็นต่าง ๆ ในกรณีจำเป็นอาจแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังพยานหลักฐานเพิ่มเติม เสนอข้อเสนอกฎหมายที่ หรือการพิจารณาคำขอที่ยื่นล่าช้าก็ได้ เพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจสมบูรณ์ที่สุด

6) การพิจารณาวินิจฉัยแผนงาน จะต้องให้เหตุผลและส่งผลการพิจารณาให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากแผนงาน ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องมาก ๆ อาจปิดประกาศทั่วไปแทนการส่งได้ ที่กำหนดให้มีการแสดงเหตุผล นอกจากจะสอดคล้องหลักการให้เหตุผลตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ยังเป็นข้อที่จะนำเสนอคดีต่อศาลปกครองได้

7) หลังจากที่เจ้าหน้าที่พิจารณาแผนงานและมีมติในแผนงานแล้ว ผู้ดำเนินโครงการหรือบุคคลที่สามได้รับผลกระทบจากการกำหนดแผนงานหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ โดยหากเป็นผู้ดำเนินโครงการอาจฟ้องขอให้มิตินำดำเนินงานตามแผนงานเดิม ในกรณีที่มีมติให้ผู้ดำเนินแผนงานเพิ่มเติม หรือกรณีที่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากแผนงาน อาจฟ้องขอให้ยกเลิกแผนงานหรือฟ้องให้ออกนิตินกรรมทางการปกครอง (Verpflichtungsklage) ในกรณีการคุ้มครองหรือมีคำสั่งเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ หรือกรณีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ฟ้อง อาจฟ้องให้เพิกถอนงานที่กระทบสิทธิขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดแผนงานและสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา 1 วรรค 1 มาตรา 2 วรรค 1 BauGB (กฎหมายก่อสร้างสหพันธ์)

2.4.4.3 การควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามกระบวนการ

ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบกระบวนการพิจารณาและวางแผนในทุกขั้นตอน เพื่อให้การวางแผนงานกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ในการตรวจสอบศาลปกครองเยอรมันยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Vertrauensschutz) เป็นเกณฑ์ในการเข้าไปตรวจสอบและหากมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกระบวนการและเรื่องที่ทำนั้นไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ซึ่งองค์การของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึง ย่อมทำให้กระบวนการดังกล่าวตกเป็นโมฆะได้ ตัวอย่างของการควบคุมเข้าไปตรวจสอบกระบวนการวางแผนงานของศาล เช่น การดำเนินกระบวนการพิจารณาวางแผนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้ หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้ว หากทำขึ้นกระบวนการดังกล่าวจะตกเป็นโมฆะ หรือกรณีของการทำไม่ถูกต้องตามขั้นตอนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ศาลปกครองก็สามารถยกเลิกเพิกถอนโครงการนั้น ๆ

ได้ เช่น เคยมีคดีความที่โรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ของเยอรมัน ดำเนินกระบวนการไม่ถูกต้องตาม ขั้นตอน ศาลปกครองเยอรมันได้ยกเลิกโครงการดังกล่าว ความบกพร่องในขั้นตอนการวางแผนงาน อาจเกิดจากการกำหนดระยะเวลาขึ้นค่าคัดค้านที่สั้นเกินไป ศาลเข้าไปเพิกถอนกระบวนการได้ แต่ถ้าเป็นกรณีบกพร่องเล็กน้อย เช่น การขึ้นค่าคัดค้านแต่อยู่ในกำหนดระยะเวลาที่สั้น ก็ถือว่าเป็น การบกพร่องเล็กน้อย ศาลไม่ต้องเข้าไปเพิกถอนก็ได้

สำหรับกรณีแม้กระบวนการวางแผนงานได้กระทำการถูกต้องตามขั้นตอนของ กฎหมายทุกอย่าง ศาลปกครองเยอรมันก็ยังดำเนินการเข้าไปตรวจสอบแล้ว และเข้าไปจำกัดกรอบ การใช้อำนาจในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาแผนงานตามหลักมาตรา 75 (1) VwVfG หรือไม่ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำร้องของผู้ดำเนินโครงการหรือไม่พิจารณาผลการรับฟัง ความคิดเห็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ มาตรการจำเป็นต่าง ๆ ที่ผู้ดำเนินโครงการ จะต้องคำนึงถึง เป็นต้น

ภาพรวมทั้งหมดเป็นการเข้าไปควบคุมการตรวจสอบกระบวนการวางแผนงานของ ศาลปกครองแทบจะเรียกได้ว่าเกือบทุกขั้นตอนและสามารถจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจได้ตี ระดับหนึ่งทีเดียว

2.4.4.4 ผลของการทำประชาพิจารณ์

ในการพิจารณาวินิจฉัยแผนงาน (Die Planfeststellungsbehörde) ไม่ต้องผูกพันใน รายงานของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการรับฟัง (Anhorungsbehörde) ดังนั้น ผลของการทำประชาพิจารณ์ จึงไม่ผูกพันฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ฝ่ายปกครองยังมีอิสระเต็มที่ในการพิจารณาวินิจฉัยแผนงาน

2.4.5 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายออสเตรเลีย¹³⁰

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการตามกฎหมายเป็นการเปิด โอกาส ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครอง (Public Participation) ซึ่งเป็นหลักการที่ ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law Jurisdiction)¹³¹ การรับฟังความคิดเห็นของ

¹³⁰ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2546). รายงานการศึกษาดับสมบูรณ เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน การตรากฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายในระดับเครือรัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 23-26.

¹³¹ ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law Jurisdiction) เป็นกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้น โดยผู้พิพากษา

ประชาชนในการดำเนินการตามกฎหมายเป็นผลพวงของวิวัฒนาการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้ง คณะกรรมการ (Tribunal) ขึ้นเพื่อตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง (Inquire into Fact) ในการ ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แล้วรายงานผลการดำเนินการให้ฝ่ายบริหารทราบ เพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยเรียกคณะกรรมการดังกล่าวว่า คณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริง (Commission of Inquiry) ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะแรก แต่งตั้งโดยพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต¹³² เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ถือครองที่ดินในอังกฤษและ มูลค่าที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี คณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการเสร็จใน ค.ศ. 1086 และรายงานผลการดำเนินการที่คณะกรรมการขุนเกล้าถวายพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิตนั้น เป็นที่รู้จัก โดยทั่วไปว่า “Doomsday Book”

การได้มาซึ่งข้อมูลของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น มีลักษณะเป็นการไต่สวน ข้อเท็จจริง (Fact) จากผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจาะจง และเดิมนั้นถือหลักว่าคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงต้องได้รับข้อมูลมาด้วยความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูล แต่ต่อมาการให้ข้อมูล โดยสมัครใจ กลับทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ได้ข้อมูลมากนัก ใน ค.ศ. 1535 Thomas Cromwell¹³³ จึงเพิ่มอำนาจ ให้แก่คณะกรรมการฯ ในอันที่จะเรียก (Summon) ให้นุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงเอกสาร หลักฐานต่อคณะกรรมการฯ อย่างไรก็ดี การสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องเป็นไปโดยเปิดเผย (Public Inquiry) และต่อมาได้มีการนำวิธีการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยดังกล่าวมาใช้ในการ ดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐด้วย โดยหลายกรณีมีการตรากฎหมายให้อำนาจ แก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่หลายกรณีก็ไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งความแตกต่างของการสอบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ อยู่ที่ว่า ถ้ากฎหมายให้อำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริงแก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถ เรียกให้นุคคลใดให้ข้อมูลแก่ตนได้ด้วย ซึ่งมีลักษณะของการใช้อำนาจบังคับ นอกเหนือจากการ เชิญให้นุคคลใดมาให้ข้อมูลโดยสมัครใจ และอำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย ดังกล่าวหลายกรณี ได้ขยายออกไปโดยให้หมายรวมถึงการเปิดให้ประชาชนทั่วไปให้ข้อเท็จจริง หรือความเห็นในเรื่องที่กำลังสอบสวน (Public Hearing) ด้วย

ผ่านทาง การตัดสินใจของศาล และศาลชั้นอุทธรณ์อื่น ๆ มากกว่าผ่านทางพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติ บัญญัติ หรือการดำเนินการของฝ่ายบริหารประเทศที่ใช้ระบบนี้ในปัจจุบันนั้น ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ เป็นต้น.

¹³² พระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิต (William the Conqueror) ค.ศ. 1027 - ค.ศ. 1087.

¹³³ Thomas Cromwell ค.ศ. 1485-ค.ศ. 1540.

มีข้อสังเกตว่า คำว่า Public Hearing นั้น ในทางกฎหมายจะหมายถึงการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) แต่เมื่อมีการนำมาใช้ในทางบริหาร Public Hearing จะหมายถึงการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนในเรื่องต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐของออสเตรเลียมีการใช้คำว่า Public Hearing อยู่หลายฉบับ การจะพิจารณาว่าคำดังกล่าวใช้ในความหมายใด จึงต้องพิจารณาจากบริบทของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ เช่น ใน Defence Force Discipline Act 1982 และ Native Title Act 1993 คำว่า Public Hearing จะมีความหมายไปในทางการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่ต้องเปิดเผย ในขณะที่คำว่า Public Hearing ใน Telecommunication Act 1991 จะหมายถึงการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน

2.4.5.1 กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในเครือรัฐออสเตรเลียไม่มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) เป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติดังกล่าวจะกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่จะนำเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไปอิงอยู่กับอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย (Power to Conduct Public Inquiry)

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายระดับเครือรัฐของออสเตรเลียเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยนั้น แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายบัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า หน่วยงานมีอำนาจที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยมีได้กล่าวถึงวิธีดำเนินการไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตว่า กฎหมายในกลุ่มนี้ มักจะตราขึ้นก่อน ค.ศ. 1975 เช่น Social Welfare Commission Act 1973¹³⁴, Hospitals and Health Services Commission Act 1973¹³⁵, Road Safety and Standards Authority Act 1975¹³⁶

ประเภทที่สอง กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้น และให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนได้ด้วย แต่กฎหมายในกลุ่มนี้ มิได้กำหนดวิธีการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนไว้ด้วย และให้เป็นอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเปิดให้

¹³⁴ Social Welfare Commission Act 1973. Section 15 (1) (a).

¹³⁵ Hospitals and Health Services Commission Act 1973. Section 6 (a).

¹³⁶ Road Safety and Standards Authority Act 1975. Section 5 (a).

ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเอง เช่น Telecommunications Act 1991¹³⁷ และ National Food Authority Act 1991¹³⁸ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าสมควรเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเองหรือไม่เมื่อใด ในประเด็นใด โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

ประเภทที่สาม กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้น รวมทั้งกำหนดวิธีในการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนไว้อย่างชัดเจนด้วย เช่น กรณี Radio Communications Act 1992¹³⁹ กำหนดให้ Australian Communications Authority (ACA) เปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริง หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ (a Forum for Public Discussion) โดยคณะกรรมการ ACA ที่ประธานมอบหมายต้องไปร่วมการชี้แจงดังกล่าว และประธานของ ACA จะทำหน้าที่ประธานในการดำเนินการอภิปรายสาธารณะดังกล่าว เป็นต้น

2.4.5.2 กิจกรรมที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครื่องรัฐออสเตรเลียที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น เป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) หรือต่อประชาชนในวงกว้างทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุ (Radiofrequency Spectrum) หรือการให้บริการด้านวิทยุโทรคมนาคมตาม Radio Communications Act 1952 หรือการจัดทำ National Code เกี่ยวกับเทคนิค ความปลอดภัย มาตรฐาน การพัฒนาที่ดิน การให้บริการของผู้ให้บริการด้านการสื่อสารตาม Telecommunications Act 1991 เป็นต้น ส่วนการให้บริการสาธารณะปกติธรรมดา ซึ่งมีเนื้อหาอยู่ที่คุณภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น การให้บริการของโรงพยาบาลหรือการประกันสังคม เป็นต้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอันที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งเพียงพอต่อการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรนั้นแล้ว

¹³⁷ Telecommunications Act 1991. Section 332.

¹³⁸ National Food Authority Act 1991. Section 29.

¹³⁹ Radio Communications Act 1992. Section 261.

2.4.5.3 กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งของรัฐที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกำหนดวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ด้วยนั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในแนวทางเดียวกัน และกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า เมื่อมีการริเริ่มให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งอาจริเริ่มโดยหน่วยงานนั่นเอง หรือโดยรัฐมนตรีผู้กำกับ หรือเมื่อมีคำร้องขอจากประชาชนและหน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นสมควร หากหน่วยงานที่สอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่า มีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย ก็สามารถดำเนินการได้ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น จะทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหน่วยงานของรัฐนั้น ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ตามแต่จะเห็นสมควร สำหรับวิธีการดำเนินการก็มี 2 วิธีคือ ให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือ (Submission) ไปยังหน่วยงานของรัฐดังกล่าว หรือโดยการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Public Discussion) ในเรื่องดังกล่าวขึ้นได้ สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการให้ประชาชนส่งความเห็นของตนเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบนั้น กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่า มีวิธีการดำเนินการอย่างไร แต่ทางปฏิบัติอาจเป็นเช่นเดียวกับการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังคณะกรรมการการของรัฐสภา¹⁴⁰

สำหรับการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะนั้น ก็เป็นดุลพินิจ¹⁴¹ ของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดว่าจะจัดในวัน เวลาและสถานที่ใด ซึ่งต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนของเรื่องและค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ และในการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องทำหน้าที่ประธานในการวินิจฉัยชี้ขาดด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) นั้น เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบอาจใช้ในการหาข้อเท็จจริงประกอบการ

¹⁴⁰ หลักเกณฑ์ดังกล่าวบัญญัติเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. ข้อ 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก็ได้.

¹⁴¹ ดุลพินิจ คือ อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนด.

สอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย (Public Inquiry) เท่านั้น ซึ่งการที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ ก็เป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั่นเอง มิใช่มาตรการบังคับ (Compulsory Measure) ที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ¹⁴²

¹⁴² ปกรณ์ นิตประพันธ์. อ่างแล้ว. หน้า 27.