

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ปัญหาการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐมีจำนวนไม่น้อยที่ได้รับการคัดค้านจากผู้ที่อาศัยในพื้นที่ อีกทั้งยังมีโครงการอีกหลายโครงการถึงแม้สร้างเสร็จไปแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ยังดำรงอยู่ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อคลี่คลายปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ก็เกิดปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ และยังไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Public Demand) ที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ กล่าวคือ กระบวนการดำเนินการประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นได้ ต่อเมื่อรัฐได้อนุญาตหรืออนุมัติโครงการดังกล่าวไปแล้วเท่านั้น

ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59<sup>1</sup> ได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Development Planning) รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of State Power) ทุกระดับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและความเห็นของประชาชนเป็นสำคัญซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นได้

---

<sup>1</sup> มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ.

หลากหลายวิธีมากยิ่งขึ้น จึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นเกณฑ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินโครงการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ (State Agency) กับชุมชน (Community) หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และโครงการของรัฐสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เกิดผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

นับแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ประกาศใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินโครงการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โดยมีผลบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาปรากฏว่า มีปัญหาซึ่งแบ่งพิจารณาได้ ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57<sup>2</sup> ได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวได้ และมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

<sup>2</sup> มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ.

ตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชน เช่น มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต เป็นต้น โดยบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการทุกกรณี

แต่อย่างไรก็ดี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องขอบเขตของการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งบัญญัติว่า

“ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7 ให้ประชาชนทราบ และจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ด้วยก็ได้

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีตามข้อ 9 ก่อนเริ่มดำเนินการ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถแบ่งหลักเกณฑ์ของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ไม่มีผลเป็นการบังคับ

เป็นกรณีข้อ 5 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น<sup>3</sup> บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 7<sup>4</sup> ให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ ยังให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็ได้

<sup>3</sup> ข้อ 4 โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือ โดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น.

<sup>4</sup> ข้อ 7 ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่แก่ประชาชนอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อมูลดังต่อไปนี้

- (1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- (2) สาระสำคัญของโครงการ
- (3) ผู้ดำเนินการ
- (4) สถานที่ที่จะดำเนินการ
- (5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

## 2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีผลเป็นการบังคับ

เป็นกรณีข้อ 5 วรรคสอง กล่าวคือ ก่อนเริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะใช้ดุลพินิจอย่างอื่น ไม่ได้

จากหลักเกณฑ์ในเรื่องการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนได้ในทุกกรณี คงมีเพียงเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ที่บังคับหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เช่น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า โครงการดังกล่าวไม่ควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงใช้ดุลพินิจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ประชาชนมีความคิดเห็นไปในทางตรงกันข้าม เป็นต้น

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคสอง คำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” นั้น เป็นคำที่มีความหมายที่กว้างมาก และไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าโครงการใด มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมหรือไม่ อาจก่อให้เกิดปัญหาที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจไม่ชอบ เช่น โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม อันจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคสอง แต่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจตีความว่า โครงการดังกล่าวไม่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม เพื่อเอื้อผลประโยชน์ให้แก่คนใดคนหนึ่ง

(6) ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ

(7) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่จะดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

(8) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้นด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐประกาศข้อมูลที่ต้องเผยแพร่แก่ประชาชนตามวรรคหนึ่ง ในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย.

หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อันทำให้โครงการดังกล่าวนั้น อยู่ในดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็ได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า กฎหมายฝรั่งเศสแบ่งประเภทของการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ (กรณีทั่วไป) ซึ่งจะต้องร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น

2) การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (กรณีพิเศษ) ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเองไม่ได้ แต่ต้องร้องขอให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสการดำเนินโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกกรณี จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสมอ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในประเทศไทยที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการใช้ดุลพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้เองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถือได้ว่า ขาดซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองเรื่องสิทธิที่จะถูกรับฟัง (Right to be heard) ความคิดเห็นของประชาชนอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนจึงเสนอให้แก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้โครงการของรัฐใด ที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนต้องบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณี ทั้งนี้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ถ้าโครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม ให้หน่วยงานของรัฐร้องขอให้ศาลปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นดังเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 4.2 ปัญหาความหลากหลายของรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีบัญญัติอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9<sup>5</sup> โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นอยู่ 3 กรณี ได้แก่

<sup>5</sup> ข้อ 9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตาม ข้อ 8 อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(4) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) การประชาพิจารณ์

(2) การอภิปรายสาธารณะ

(3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายรูปแบบ แต่ก็ได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบ

(1) การสำรวจความคิดเห็น

(ก) การสัมภาษณ์รายบุคคล

(ข) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์หรือโทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

(ค) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

(ง) การสนทนากลุ่มย่อย

(2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(ก) การประชาพิจารณ์

(ข) การอภิปรายสาธารณะ

(ค) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

(ง) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

(จ) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด”.

ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ อีกทั้งยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย และรวมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10<sup>6</sup> ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กรณีดังกล่าว จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาหากหน่วยงานของรัฐเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับตนเองเท่านั้น แต่เป็นวิธีการที่ประชาชนไม่ต้องการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้กำหนดรูปแบบและรายละเอียดต่าง ๆ อันเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดกรอบอย่างกว้าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน ข้อ 11 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนิน โครงการของรัฐนั้น เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย”

นอกจากนี้ การประกาศให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดระยะเวลาไว้เพียง 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 คือ ต้องประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์ให้ผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องทราบข้อมูลในเรื่องที่จะทำประชาพิจารณ์โดยการปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้จัดประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะวางและจัดทำผังเมืองครั้งแรก

<sup>6</sup> ข้อ 10 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ใน ข้อ 9 จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตาม ข้อ 8 หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้ว ให้แจ้งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย.

ภายใน 30 วัน นับแต่วันปิดประกาศ เป็นต้น ด้วยระยะเวลาที่สั้นเกินไปนี้เอง ที่อาจทำให้ประชาชนทราบข้อมูลไม่ครบถ้วนและอาจนำไปสู่ข้อขัดแย้งในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้

#### 4.3 ปัญหาด้านงบประมาณในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ละ โครงการจะต้องใช้งบประมาณอันเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาธิปไตย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย ข้อ 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งจะต้องเบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบของทางราชการ จึงเกิดภาระกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น เพราะการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการนั้น จะต้องใช้งบประมาณอันเป็นจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานเจ้าของโครงการมิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ้านบ่อนอก) และโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ้านหินกรูด) หน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการไม่มีงบประมาณ จึงต้องใช้งบประมาณจากหน่วยงานอื่น คือ งบประมาณสนับสนุนจากกองทุนกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกองทุนเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังเช่นสหรัฐอเมริกา ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนรายปีที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

#### 4.4 ปัญหาสถานะของกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการบัญญัติรับรองถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ด้วยการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ใน มาตรา 59<sup>7</sup> ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะ

<sup>7</sup> มาตรา 59 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับคนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของคนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ.

ส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Development Planning) รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of State Power) ทุกระดับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้องและความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นได้หลากหลายวิธีมากยิ่งขึ้น

อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'entre entendu) อันเป็นหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในมาตรา 57<sup>8</sup> ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตย ซึ่งกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวได้ และมีเจตนารมณ์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชน เช่น มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต เป็นต้น โดยบังคับให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการทุกกรณี

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในอดีตจนถึงปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นั้น ก่อให้เกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อันเป็นการไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของ

<sup>8</sup> มาตรา 57 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว

การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการออกกฎที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ให้รัฐจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างทั่วถึงก่อนดำเนินการ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับ ที่มีเจตนารมณ์ให้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในปัจจุบันกลับออกเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเท่านั้น อันเป็นการไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้เขียนเห็นว่า ควรต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีที่มาจากประชาชนโดยตรง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และควรมีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว อีกด้วย