

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นมาตรการสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 ได้บัญญัติรับรองไว้ และรัฐบาลมีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดยุทธศาสตร์ การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยคำนึงถึงการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและแสดงความคิดเห็นได้หลากหลายวิธีมากขึ้น

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หลายประการ ได้แก่ ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและจะรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง (Severe Impact) จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องมุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐและรวบรวมความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อโครงการนั้น รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนด้วย

อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งอาจทำให้การฟังรับความคิดเห็นของประชาชนไม่ตอบสนองกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในอนาคตได้

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 สามารถสรุปปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ ดังนี้

1) ปัญหาผลของการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กล่าวคือ จากหลักเกณฑ์ในเรื่องผลของการบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนได้ในทุกกรณี คงมีเพียงเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐนั้น มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมเท่านั้น ที่บังคับหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อีกทั้งคำว่า “มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” นั้น เป็นคำที่มีความหมายที่กว้างมากและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และอาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน

แม้จะมีบทบัญญัติตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ ในข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจระหว่างหน่วยงานฝ่ายบริหารด้วยกันเอง มิได้เป็นการเพิ่มหลักประกันสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทำโครงการของรัฐแต่อย่างใด อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดวิธีการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลายรูปแบบ แต่ก็มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ อีกทั้งยังให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะกำหนดวิธีการอื่น ๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย และรวมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 10 ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กรณีดังกล่าว จึงเป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาหากหน่วยงานของรัฐเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่สะดวกสำหรับตนเองเท่านั้น แต่เป็นวิธีการที่ประชาชนไม่ต้องการ

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

15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป

3) ปัญหาด้านงบประมาณในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ละ โครงการนั้น จะต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก จึงเกิดภาระกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการนั้น มิได้ตั้งงบประมาณในส่วนนี้ไว้ จึงต้องของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้เกิดอุปสรรคในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4) ปัญหาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 59 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับนั้น ได้รับรองถึงสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Droit d'être entendu) อันเป็นหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงควรต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิใช่เพียงแต่ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังเช่นปัจจุบัน ทำให้เกิดปัญหาว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐทะเลยมไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว อีกทั้งไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืน

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1) รัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำโครงการของรัฐที่อาจมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น โดยเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในทุกกรณี โดยมีข้อกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ในเฉพาะกรณีที่โครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม

2) รัฐควรกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนแน่นอน ไม่ควรให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจในการเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและบรรทัดฐานเดียวกันในทุก ๆ โครงการ ที่หน่วยงาน

ของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และควรให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีความยึดหยุ่นกับประชาชนในพื้นที่เขตอำนาจศาลเป็นผู้ตรวจสอบ และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบอีกด้วย

3) รัฐควรมีกองทุนส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีรายได้หลักมาจากเงินอุดหนุนรายปีที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

4) รัฐควรต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติอันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 57 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ควรกำหนดโทษทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนด้วย