

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นครั้งแรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 โดยกำหนดให้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นับแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบทางอ้อมหรือประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Indirect or Representative Democracy) โดยให้ประชาชนในประเทศเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตน ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งภายหลังพฤษภาทมิฬ บุคคลหลายฝ่ายมีแนวคิดที่จะนำประชาธิปไตย แบบการมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มาใช้กับการเมืองการปกครองของประเทศไทย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักสากลในบรรดาประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายมี 2 แนวทางคือ เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านทางผู้แทนราษฎร และเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรง โดยใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันไป ประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการรับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลเห็นว่าข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผ่านผู้แทนราษฎรแต่เพียงฝ่ายเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจ จึงได้พัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรงขึ้น โดยออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีข้อจำกัดหลายประการ โดยขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเหมาะสมกับบางสถานการณ์ จึงทำให้เกิดการเผชิญหน้า

ระหว่างผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้ค้านขึ้นบ่อยครั้ง อันเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ว่า “ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ” นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมถึงเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีความเข้าใจอันดีต่อการดำเนินการของรัฐ ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชน หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ โครงการของรัฐก็จะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ เกิดผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้ก่อนเริ่มดำเนิน โครงการของรัฐอันจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นนั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมปรึกษาหารือหรือใช้วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด หรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ โดยต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ตลอดจนรายละเอียดอื่นๆ ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับโครงการของรัฐ และให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของโครงการ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุน ช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการ

¹ สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน 2552 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. ศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี.

อย่างไรก็ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีปัญหาอยู่หลายประการ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

1.1 ปัญหาเรื่องการรับรู้ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 ที่มีการกำหนดให้มีการประกาศเกี่ยวกับวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่น ให้ปิดประกาศที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ดำเนินโครงการ และให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้น แต่การประกาศดังกล่าวอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ถ้าสถานที่จัดทำโครงการหรือหน่วยงานของรัฐอยู่ไกลจากบ้านหรือที่พักอาศัยของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ทราบประกาศ หรือการประกาศทางเครือข่ายสารสนเทศไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ดีพอ

1.2 ปัญหาเรื่องกรอบระยะเวลา ในการประกาศบอกข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน กล่าวคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11 กำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องประกาศแจ้งวัน เวลา สถานที่ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่จัดทำให้แก่ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนการรับฟังความคิดเห็น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาที่น้อยเกินไป ในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร อาจทำให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือเกี่ยวข้องได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้รับข้อมูลน้อยทำให้ไม่มีข้อมูลในการตัดสินใจ

2. ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเพียงกฎหมายรอง คือ เป็น กฎหมายที่ออกตามมาตรา 11 (8) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่านายกรัฐมนตรี มิได้ใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์การตรากฎ เป็นการขัดต่อหลักการในการตรากฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ ทำให้มีปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากปัญหาการทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จำเป็นต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ ตาม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เปรียบเทียบกับกฎหมายและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศแคนาดา ประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ เพื่อนำแนวทางที่มีความเหมาะสมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ มาปรับใช้กับการทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทยให้มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากลต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
3. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

เนื่องด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังคงมีปัญหาคอขวดอยู่หลายประการ อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับการรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการทำประชาพิจารณ์ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงข้อมูล และเรื่องระยะเวลาการให้ข้อมูล ปัญหาที่เกิดจากสถานะทางกฎหมาย ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ฉะนั้น จึงควรทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย รวมทั้งศึกษารูปแบบ วิธีการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งเน้นศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทย รวมถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามหลักสากล

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาจากเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น ตำราทฤษฎีหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ บทความในวารสาร รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ แล้วนำข้อมูลที่ได้มารวบรวมให้เป็นระบบแล้วทำการวิเคราะห์ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548
3. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมกับของไทย