

บทที่ 3

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการประชาพิจารณ์ ในต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องด้วยการประชาพิจารณ์เป็นการเปิดโอกาสสำหรับบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ได้แสดงความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการดังกล่าว โดยอาจจะใช้การพิจารณาเป็นการประชุมหารืออย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบต่อการดำเนินโครงการ และกลุ่มผลประโยชน์ หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการดังกล่าว ประชาพิจารณ์ไม่ใช่การดำเนินคดีที่ประกอบไปด้วยโจทก์และจำเลย แม้ว่าในกระบวนการประชาพิจารณ์ผู้เข้าร่วมอาจได้รับอนุญาตให้ส่งหนังสือ หรือเอกสารแก่ส่วนราชการ กระบวนการจะเป็นไปตามที่ส่วนราชการเห็นสมควร และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการเจ้าหน้าที่จะเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการตามดุลยพินิจของตน แม้ว่าบุคคลในกระบวนการประชาพิจารณ์ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนเท่าใดก็ตาม ประชาพิจารณ์จัดทำขึ้นเพื่อให้การตัดสินใจของรัฐสอดคล้องกับประโยชน์ หรือเพื่อลดความขัดแย้งจากการตัดสินใจของรัฐ หรือเพื่อให้ข้อมูลที่ถูกต้อง และเพียงพอแก่ประชาชน หรือเพื่อเป็นทางเลือกในการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการตัดสินใจของรัฐ และเพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยการทำประชาพิจารณ์มากยิ่งขึ้น ควรทำการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการทำประชาพิจารณ์ในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดาและประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาพิจารณ์ หรือ Public Hearings เป็นเทคนิคอย่างหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีหลักการพื้นฐาน คือ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจดำเนินกิจกรรม กำหนดนโยบาย ออกกฎหมาย อนุมัติ อนุญาตที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามหลักการป้องกัน

ก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น¹ โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

1) กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APA 1964 (Administrative Procedure Act 1946) เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบและกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายกลางกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ถ้าหน่วยงานของรัฐใดไม่มีกฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าประสงค์จะรับฟังความคิดเห็น ก็ให้นำเอารูปแบบที่กำหนดไว้ใน APA 1946 ไปใช้เช่นการออกกฎหมายลำดับรองให้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยทำเป็นหนังสือ

2) กฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองเกรสตราขึ้น เพื่อบอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างกว้างๆ โดยยังไม่มีรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐจึงกำหนดรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในระเบียบของหน่วยงานของตน

3) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งต้องเป็นไปตาม CEQ's Regulations เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

4) กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกอบกับกฎระเบียบของคณะกรรมการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environmental Quality' Regulations for Implementing The Procedural Provisions of NLPA)

นอกจากที่กฎหมายดังกล่าว มีการกำหนดรูปแบบของการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วยังมีรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานได้กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

คำว่า “Public Hearings” ในประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มแรกได้ใช้ในความหมายของการพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณะได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำไปใช้กับการดำเนินการงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานอย่างเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นยังนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาของประชาชนจนทำให้ “Public Hearings” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

¹ ศิริพร เอี่ยมทรงชัย. (2546). รายงานการศึกษา : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 3.

ก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญๆ ที่มีผลกระทบสิทธิของบุคคลต่างๆ สำหรับหลักการต่างๆ ในกฎหมายปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา กระจายอยู่ตามกฎหมายต่างๆ จนกระทั่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง (Administrative procedure Act: APA) ขึ้นในปี ค.ศ. 1948 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติในการออกกฎ (rule) และคำสั่ง (order) โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมก่อนดำเนินการออกกฎและคำสั่งในบางกรณีไว้ด้วย

3.1.1 ความหมายของ Public Hearings

ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปไม่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “Public Hearings” โดยเฉพาะ แต่อาจพบจากการให้ความหมายในบางคดี เช่น ในคดี Taylor C.F.R ได้ให้ความหมายของ Public Hearings ไว้ว่าเป็นการดำเนินการต่อสาธารณะเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือหลักฐานที่จะนำไปใช้ในการประเมินข้อเสนอต่างๆ ที่มีความจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติหรือการเห็นชอบ นอกจากนี้ Public Hearings ยังเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอทัศนะ แนวคิด และข้อมูลต่างๆ ในการขออนุมัติจากการดำเนินการของรัฐ นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมาย Public Hearings ว่า หมายถึง การให้โอกาสแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐมาแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวซึ่งอาจทำในหลายลักษณะ วิธีที่ใช้กันทั่วไปได้แก่การอภิปรายอย่างไม่เป็นทางการ ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจกับกลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทั่วไป ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจดังกล่าวซึ่งในการจัดทำ Public Hearings ของหน่วยงานรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นไม่จำเป็นต้องได้รับอำนาจพิเศษตามกฎหมาย เพราะถือเป็นเรื่องปกติ และเหมาะสมที่รัฐต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตามขึ้นอยู่กับลักษณะ Public Hearings ด้วยว่ามีกฎหมายกำหนดวิธีการไว้หรือไม่²

3.1.2 วัตถุประสงค์ของ Public Hearings

การจัดทำ Public Hearings ในประเทศสหรัฐอเมริกามีวัตถุประสงค์ เพื่อ

1. ให้ได้รับความยินยอม ความเชื่อถือจากประชาชนเพราะ Public Hearings ช่วยให้รัฐเกิดความมั่นใจว่าประชาชนเห็นด้วยกับโครงการของรัฐ
2. ช่วยให้ข้อมูลแก่รัฐเกี่ยวกับผลกระทบที่ตามมาจากโครงการของรัฐ เพราะรัฐบาลอาจไม่มีข้อมูล และความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นที่เป็นที่ดำเนินกิจการโครงการเพียงพอ
3. เป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐ

² เสรี นนทสุติ. บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการบริหารราชการ โดย Professor Harold Hastings Bruff. p. 1.

นอกจากนี้อาจมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Public Hearings อย่างอื่นอีก เช่น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นการปรับปรุงการตัดสินใจสาธารณะ หรือแผนงานเพื่อถ่วง หรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจสาธารณะ เพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา³ จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะเห็นว่า Public Hearings เป็นกระบวนการที่เป็นประโยชน์ทั้งฝ่ายรัฐ และประชาชน โดยเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ตลอดจนเป็นการสอบสวนนโยบายการบริหารของหน่วยงานรัฐ

3.1.3 ประเภทของ Public Hearings

การแบ่งประเภทของ Public Hearings อาจทำได้หลายวิธี เช่น แบ่งตามชนิดของกิจกรรม (Type of Activity) แบ่งตามระดับของการปกครอง (The Level of Government) แบ่งตามการกำหนดกระบวนการ (Procedure Requirements)⁴ แบ่งเป็น Public Hearings ทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearings) กับ Public Hearings ลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial Hearings)⁵ หรือ แบ่งเป็น Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้นกับ Public Hearings ในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย⁶ ซึ่งในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการแบ่งประเภทในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้นกับ Public Hearings ในขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายดังนี้

1. Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น (Public Hearings in Initial Study of Policy Issue) กระบวนการนี้ ไม่ใช่การดำเนินคดีซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการยุติข้อพิพาท แต่มุ่งในการพิจารณาด้านนโยบายเป็นด้านหลัก นอกจากนี้ก็มีใช้เป็นการให้สิทธิแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับ Public Hearings ประเภทนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา แต่จะมีเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสีย และมีความสำคัญเท่านั้นที่จะได้รับเชิญ Public Hearings ประเภทนี้จึงหมายถึงกระบวนการที่คณะกรรมการธิการของสภาองเกรสหรือสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ หรือท้องถิ่นจัดให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอเป็นโครงการต่างๆ ซึ่งปกตินิยมใช้ในการกำหนดนโยบายของรัฐในการตรากฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ ประการแรกเป็นการรวบรวม

³ Jean Mater. (1984). *Public Hearing Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions*. p. 16-18.

⁴ Ibid. p. 20.

⁵ Bob Meinig, *Public Hearings When and How to Hold Them*.

<http://www.mrsc.org/focuspul/hearing.htm>. p. 1.

⁶ Bruff, H.H. (1994). *The role of public hearings in law reform and administration*. Washington, 1965: George Washington University National Center. pp. 132-134.

ข้อมูล เพื่อจัดทำบันทึกมอบให้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติในขณะพิจารณาร่างกฎหมาย และจะเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประวัติของการร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ประการที่สองเป็นการสร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในความพยายามที่จะผ่านร่างกฎหมายนั้น

2. Public Hearings ในขั้นตอนปฏิบัติตามนโยบาย (Public Hearing in Policy Implementation)⁷ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยหนึ่ง อาจมีลักษณะที่เป็นกรอบใหญ่โดยไม่บัญญัติรายละเอียดหรือแนวทางดำเนินงานที่ชัดเจน โดยให้อำนาจหน่วยงานในการกำหนดรายละเอียด ดังนั้นในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวอาจต้องมี Public Hearings โดยจะมีลักษณะที่แตกต่างกับ Public Hearings ในกระบวนการศึกษาปัญหาทางนโยบายเบื้องต้น ได้แก่ การออกกฎ (Rule Making) ซึ่งหมายถึง “กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองวางกฎเกณฑ์ใหม่ที่จะควบคุมพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ในภายหน้าของผู้ที่อยู่ในอำนาจองค์กร” และเนื่องจากการออกกฎเป็นกระบวนการที่เทียบได้กับการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในการออกกฎมากกว่าการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งหมายถึงว่าองค์กรฝ่ายปกครองไม่ต้องลอกเลียนแบบการพิจารณาคดีของศาล เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

สำหรับประเภทของ “กฎ” ดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ กฎทางนิติบัญญัติ หรือสาระบัญญัติ (Legislative or Substantive Rules) กฎในลักษณะตีความ (Interpretative Rules) กฎในทางวิธีสบัญญัติ (Procedural Rules) และเน้นแถลงการณ์ที่เป็นนโยบายทั่วไป (General Policy Statements)

3.1.4 การออกกฎ (Rule Making) ขององค์กรฝ่ายปกครอง

การออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครอง อาจแยกประเภทได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี การออกกฎโดยมีแบบพิธีและการออกกฎโดยการเจรจาโดยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของรัฐบาลกลาง (The Federal Administrative Procedure Act: APA) ได้กำหนดขั้นตอนไว้ ดังนี้

1. การออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี (Informal Rulemaking) ข้อดีของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี คือ เป็นวิธีที่ง่าย รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง มีประสิทธิภาพในการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่อาจได้รับผลกระทบเสนอความคิดเห็น และข้อสังเกตให้รัฐบาลทราบถึงผลกระทบที่อาจเกิดจากโครงการของรัฐบาล อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ยังมั่นใจว่าตนมีโอกาสดังกล่าวที่จะแสดงความคิดเห็น และได้รับความคาดหวังว่าจะได้รับการพิจารณาจากรัฐบาล รวมทั้งเป็นความเหมาะสมกับ

⁷ Ibid. pp. 140-143.

เรื่องที่เป็นเทคนิคและต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญที่สูง ข้อเสียของการออกกฎโดยไม่มีแบบพิธี คือ ไม่มีความยืดหยุ่นเท่ากับการนำเสนอด้วยวาจา นอกจากนี้บุคคลมักพอใจในการมาปรากฏตัว และมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาพิจารณา มากกว่าการเสนอด้วยเอกสาร

2. การออกกฎโดยมีแบบพิธี (Formal Rulemaking)⁸

วิธีการออกกฎโดยมีแบบวิธีนี้มีลักษณะเหมือนการนำกระบวนการพิจารณาตัดสินในศาล เข้ามาใช้ร่วมด้วยทำให้ประสบปัญหาเสียเวลามาก แต่ในทางกลับกันก็มีประโยชน์เรื่องความแน่นอนอย่างมาก และโดยข้อเท็จจริงก็มีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงไม่กี่ฉบับที่บังคับให้ใช้วิธีนี้ ซึ่งสาเหตุอาจจะเนื่องมาจากการเสียเวลามากนั่นเอง

3. การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiation Rule Making)

เป็นกระบวนการออกกฎแบบใหม่ที่เกิดจากแนวความคิดในการรวบรวมกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา เพื่อทำการเจรจากับเกี่ยวกับโครงการและหาข้อสรุปที่เป็นฉันทานุมัติ (Consensus) กระบวนการจะเริ่มจากส่วนราชการจะคัดเลือกกลุ่มผลประโยชน์ที่อาจเข้าร่วม และจัดเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานในการดำเนินการประชุม และทบทวนข้อสรุป หากข้อสรุปเป็นที่ยอมรับหน่วยงานจะนำเสนอข้อเสนอดังกล่าวต่อสาธารณะชนเสมือนเป็นข้อเสนอของหน่วยงานเอง ประโยชน์ของการออกกฎโดยการเจรจา คือ การเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์มีส่วนร่วมในขั้นต้นแต่มีข้อเสีย คือ หน่วยงานอาจเสียการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของตนเอง

3.1.5 รูปแบบและขั้นตอนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

1. การรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Written Comment หรือ Public Comment หรือ Paper Hearing) เป็นรูปแบบที่เป็นบังคับขั้นต้นของกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองกำหนดให้ใช้ในกระบวนการออกกฎ (Notice and Comment Rulemaking) ของหน่วยงานของรัฐโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎของรัฐในการเสนอข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐที่เสนอออกกฎซึ่งเป็นรูปแบบที่ไม่มีการเผชิญหน้าไม่มีการพบปะพูดคุยที่จะนำข้อมูล ข้อเท็จจริง พยานหลักฐานมาพิสูจน์กันเพื่อให้ได้ข้อยุติ⁹

⁸ Bruff, H.H. เล่มเดิม. หน้า. 141.

⁹ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย เล่มเดิม. หน้า 22.

2. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบของการประชุม¹⁰ คือ การที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมเพื่อเสนอข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งโดยวาจา แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Meeting” เป็นรูปแบบซึ่งหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอง ไม่ต้องมีคนที่เป็นกลางมาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และไม่ต้องมีการบันทึกถ้อยคำเอาไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง เป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐเสนอข้อมูลให้แก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นของตนโดยวาจาต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ตัดสินใจในเรื่องนั้น

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบของการประชุมที่เรียกว่า “Public Hearings” การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบนี้ มีลักษณะเป็นการประชุมที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นของตน โดยทางวาจาจะมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลางมาทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมีการจดบันทึกถ้อยคำรวบรวมเป็นสำนวนทางปกครอง

(3) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า “Trial-type Hearing” การรับฟังรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งการพิจารณาคดี คล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีในชั้นศาลที่คู่กรณีมีสิทธิที่จะเสนอคดี หรือแก้ต่างในคดีเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง ผู้ดำเนินการรับฟังจะต้องจัดทำรายงานการประชุมและนำหลักฐานที่เสนอในที่ประชุมทั้งหมดมารวมไว้ในสำนวนทางปกครอง ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มการกระทำการ (Initial action authority) ผู้ดำเนินการรับฟังจะเป็นผู้พิจารณาข้อมูลทั้งหมด ที่ได้จากการรับฟังและจัดทำเป็นคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ประกอบกับระบุประเด็นที่สำคัญ และมีเหตุผลที่ได้จากการรับฟังไว้ในคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะเบื้องต้น ในกรณีที่ผู้ดำเนินการรับฟังไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ ผู้ดำเนินการรับฟังดังกล่าวต้องส่งรายงานการประชุม และหลักฐานทั้งหมดดังกล่าว พร้อมด้วยรายงานสรุปประเด็นที่มีในกระบวนการรับฟังไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ริเริ่มกระบวนการ โดยเจ้าหน้าที่นั้นต้องพิจารณาข้อมูลดังกล่าว

¹⁰ แหล่งเดิม. หน้า 23.

อย่างเต็มที่เพื่อประกอบการจัดทำคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะเพื่อเสนอผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น มาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ข้อมูลหรือข้อคิดเห็นดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงาน และถือเป็นบทบังคับให้หน่วยงานต้องได้ตอบต่อข้อคิดเห็นที่สำคัญด้วย หลังจากพิจารณาความเห็นทั้งหมดแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องทำการตัดสินใจ และระบุไว้ในสำนวนทางปกครอง เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการอุทธรณ์การกระทำหรือในการทบทวนทางศาลต่อไป¹¹

3. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้เป็นแนวปฏิบัติ หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่หน่วยงานของรัฐริเริ่มจัดขึ้นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การสำรวจความคิดเห็นโดยตรงหรือโดยทางโทรศัพท์เป็นการช่วยเสริมสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายกำหนดไว้ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. การออกกฎหรือข้อบังคับในสหรัฐอเมริกา โดยหลักแล้วขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะถูกระบุบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท (Primary Legislation) แต่ถ้ากฎหมายไม่ได้บัญญัติรายละเอียดของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่บัญญัติไว้ใน U.S.C.(United State Code) ส่วนที่ 5 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง A.P.A (Administrative Procedure Act 1946) ซึ่งจะกล่าวถึงเฉพาะวิธีการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองเท่านั้น ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 553 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องการออกกฎข้อบังคับทำได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rule-making) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking)

ปัจจุบันประเทศ สหรัฐอเมริกาคำหนดให้มีการออกกฎในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking) ซึ่งบัญญัติอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 มาตรา 563-570 โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐ ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมไม่มีกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากและเสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่มาก

5. การออกกฎคำสั่ง โดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำการบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ

¹¹ แหล่งเดิม, หน้า 26-27.

ไป เช่น การอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานปรมาณูซึ่งจะมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างจึงได้มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆไป

6. การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นจากการที่มีกฎหมายกำหนด ให้นหน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ก่อนที่จะอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ เช่น ในกรณีก่อนอนุมัติโครงการในการดำเนินการหลีกเลียง หรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน หรือต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งกฎหมาย Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act รู้จักในนามของ Superfund Act of 1980 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยทำเป็นหนังสือประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบการประชุมที่เรียกว่า Public Hearing

7. กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับการกระทำของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act 1969) หรือ NEPA ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชนรับทราบก่อนการตัดสินใจ¹² ประกอบกับ CEQ's Regulations (40 CFR 1500-1508) ได้วางกรอบกระบวนการในการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าวคือ เมื่อหน่วยงานรัฐบาลกลาง (Federal Agency) เสนอออกกฎหมาย (Legislation) หรือเสนอกระทำการหลัก (Major Federal actions) ซึ่งรวมถึงการอนุมัตินโยบายแผนงาน โปรแกรม หรือโครงการพิเศษต่างๆ (Sec.1508.19) ที่อาจส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐจะต้องเป็นไปตามแนวทางของ CEQ's Regulations ซึ่งตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เช่น ต้องจัดทำคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Statement-EIS) และรวมไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนทางปกครอง (Sec.1502) การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐนอกจากชี้ให้เห็นว่าตัดสินใจอย่างไรแล้วยังต้องแสดงทางเลือกอื่น ที่สำคัญยังกำหนดแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย (Sec.1506.6) โดยอาจสรุปได้ ดังนี้¹³

¹² พัทรี ลิโรต. (2545). ประชาพิจารณ์ การแก้ไขความขัดแย้งและเพิ่มศักยภาพการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมของภาครัฐและประชาชน: ประสบการณ์ของประเทศไทยตะวันตกกับข้อเสนอในการใช้ในสังคมไทย. หน้า 6.

¹³ ศิริพร เอี่ยมทรงชัย เล่มเดิม. หน้า 28.

1) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในสองลักษณะคือ การเปิดให้ประชาชนแสดงความเห็นในร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก่อนรับเอาคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นในข้อเสนอกระทำการของรัฐ เช่น ร่างกฎ (Draft Plan) ก่อนทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายซึ่งในระเบียบภายในของหน่วยงานบางหน่วยงานที่ออกเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ CEQ's Regulations ได้กำหนดให้ในกรณีที่การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้วเสร็จพร้อมกับข้อเสนอกระทำการของหน่วยงานแล้วให้หน่วยงานดำเนินกระบวนการ Public Comments ไปพร้อมกันได้เลย

2) รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ใช้ในกระบวนการตัดสินใจที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนี้ในกรณีของการแสดงความเห็นต่อร่างคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ใช้รูปแบบการรับฟังเป็นหนังสือ (Comment) โดยหน่วยงานจะกำหนดให้มีการจัดทำ Public Hearings ประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้ (บางหน่วยงานกำหนดให้จัดทำทั้งสองรูปแบบ) ในกรณีที่จัดให้มี Public Hearings ด้วย Sec.1506.6 (c) (2) ของ CEQ's Regulations กำหนดให้ต้องแจ้งคำประกาศล่วงหน้าอย่างน้อย 15 วัน ส่วนกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจปกติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะกิจเป็นเรื่องๆ ไปโดยกำหนดแนวทางให้พิจารณาประกอบด้วย ดังนี้ (Sec.1506)

2.1) หน่วยงานของรัฐ จะต้องใช้ความพยายามอย่างขะมัดยั้งในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเตรียมการ และปฏิบัติตามกระบวนการตามกรอบ กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

2.2) หน่วยงานรัฐต้องจัดแจ้งคำประกาศเกี่ยวกับกระบวนการรับฟัง ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการตามกรอบกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และต้องจัดให้เอกสารเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสีย โดยวิธีดังต่อไปนี้

(1) ส่งคำประกาศทางไปรษณีย์ไปยังบุคคล ที่ร้องขอให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบ Public Hearings หรือ Public Meeting

(2) กรณีเป็นความห่วงใยระดับชาติ (National Concern) ประกาศจะต้องแจ้งในราชกิจจานุเบกษาและส่งทางไปรษณีย์ให้แก่องค์กรระดับชาติที่สนใจในเรื่องนั้น

(3) กรณีการกระทำมีผลกระทบต่อความห่วงใยของท้องถิ่น คำประกาศจะต้องแจ้งไปยังมลรัฐ Clearing Houses ชนเผ่าพื้นเมืองจะต้องทำตามกระบวนการแจ้งที่ใช้อยู่ใน

มลรัฐที่ได้รับผลกระทบ และตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่มีการพิมพ์เผยแพร่เป็นประจำ พร้อมแจ้งผ่านสื่อท้องถิ่นไปยังองค์กรชุมชนที่มีส่วนได้เสียและสมาคมธุรกิจขนาดเล็กด้วย รวมทั้งตีพิมพ์ในจดหมายข่าวที่น่าจะเข้าถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย จากนั้นส่งไปรษณีย์โดยตรงไปยังเจ้าของและผู้ครอบครองทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบ หรือที่อยู่บริเวณใกล้เคียง และติดไว้ในพื้นที่ที่จะมีการกระทำของรัฐเกิดขึ้น

2.3) หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดให้มีหรือเป็นผู้สนับสนุนการจัด Public Hearings หรือ Public Meeting ให้เหมาะสม หรือเท่าที่เป็นไปตามกฎหมายที่บังคับได้กับหน่วยงานนั้น

2.4) หน่วยงานของรัฐต้องแสวงหาข้อมูลที่เหมาะสมจากประชาชน

2.5) หน่วยงานของรัฐต้องบอกกล่าวแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่า สามารถจะหาข้อมูลหรือรายงานสถานภาพเกี่ยวกับคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือเกี่ยวกับองค์ประกอบอื่นของกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ที่ใด

2.6) หน่วยงานของรัฐต้องเปิดให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นคำแถลงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมความเห็นทั้งหมดที่ได้รับ และเอกสารอื่นๆ ประกอบตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information Act) โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหรือเสียเฉพาะในราคาต้นทุนการผลิตสำเนา

อนึ่ง นอกจากแนวทางตามกรอบกฎหมายนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ หน่วยงานของรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวทางตามคำสั่งประธานาธิบดี ในเรื่องความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ของกลุ่มประชากรที่เป็นชนกลุ่มน้อย และที่มีรายได้น้อยด้วย กล่าว คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐสำหรับการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐจะต้องให้โอกาสแก่ชนกลุ่มน้อย หรือผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจได้อย่างเต็มที่และเท่าเทียมกับผู้อื่นด้วย

3.1.6 กิจกรรมที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Public-Participation) ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ โดยทุกหน่วยงานของรัฐ และครอบคลุมเกือบทุกกิจกรรม ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือกิจกรรมที่เป็นความประสงค์หรือแนวนโยบายของแต่ละหน่วยงานที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือโดยลักษณะอื่นแต่เพื่อให้ตรงกับขอบเขตที่มุ่งเน้นศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงขอกกล่าวถึงเฉพาะกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องจัดให้

มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะในรูปแบบหนังสือ และในรูปแบบ Public Hearings หรือ Public Meeting ซึ่งแบ่งได้เป็นสองลักษณะคือ ตามลักษณะการกระทำของรัฐและตามประเภทของกิจกรรม ดังนี้

3.1.6.1 แบ่งตามลักษณะการกระทำของรัฐ ได้แก่

1) การออกกฎ (Rule Making) มาตรา 553 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำว่าการออกกฎจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปแบบหนังสือ ก่อนที่จะประกาศบังคับใช้กฎนั้นในท้ายที่สุด (Final Rule) ในทุกกรณีหากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ประเภทของกฎที่อยู่ในขอบเขตของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายนี้ ได้แก่ กฎที่มีลักษณะตามนิยามในมาตรา 551 (4) ของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครองซึ่งหมายถึงคำสั่งแสดงของหน่วยงานของรัฐไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะและมีผลไปถึงอนาคต เพื่อการปฏิบัติการตีความหรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมาย หรือนโยบายหรือเพื่อบรรยายถึงข้อกำหนดในเรื่ององค์การกระบวนการพิจารณาหรือทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและยังรวมถึงการอนุมัติ หรือการกำหนดให้มีผลในอนาคตซึ่งอัตราค่าจ้างโครงสร้างบริษัทหรือโครงสร้างทางการเงินหรือการปฏิรูปองค์กร ราคาส่งอำนวยความสะดวกเครื่องมือ แรงงานหรือเบี้ยเลี้ยงเพื่อการนั้นหรือมูลค่า ค่าใช้จ่ายหรือการบัญชี หรือทางปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการที่กล่าวมา ทั้งนี้โดยมีข้อยกเว้นบางประการที่ทำการออกกฎไม่จำเป็นต้องดำเนินการกระบวนการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 553 ได้แก่

- (1) การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการทางทหาร
- (2) การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ
- (3) กฎที่มีลักษณะเป็นระเบียบวิธีพิจารณา

อาจกล่าวได้ว่าประเภทของกฎที่อยู่บังคับของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง คือ กฎในทางเนื้อหา (Substantive Rules) นั่นเอง นอกจากกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองแล้วการออกกฎตามกฎหมายเฉพาะ หรือตามกฎระเบียบของหน่วยงาน อาจกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพิ่มเติมจากรูปแบบหนังสือได้โดยมักกำหนดให้จัดให้มีการทำ Public Hearing หรือ Public Meeting ก่อนออกกฎด้วย เช่น section 11.51 ของระเบียบของหน่วยงานบริหารการบินแห่งชาติ (Federal Aviation Administration's Regulations) กำหนดให้ประชาชนร้องขอให้หน่วยงานจัดให้มีการทำ Public Meeting ก่อนออกกฎได้

2) การออกคำสั่งโดยเฉพาะการออกใบอนุญาต (Licensing Process) หรือการอนุญาตให้กระทำการบางประการ (Permitting Process) ตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป อาทิเช่น การอนุญาตจัดตั้งโรงงานพลังงานปรมาณู การอนุญาตขุดลอกลำน้ำหรือถมลำน้ำหรือการทิ้งวัสดุที่ได้จากการขุดลอกลำน้ำ หรือถมลำน้ำตาม section 404 Clean Water Act และ section 103 Marine Protection, Research and Sanctuaries Act เป็นต้น¹⁴ ในเรื่องการออกคำสั่งนี้มีข้อสังเกตเพิ่มเติม กล่าวคือ การออกคำสั่ง (Adjudication Process) ตามกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 554 ของ APA) เป็นการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อเอกชนเป็นการเฉพาะราย กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองไม่ได้บังคับให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในลักษณะเปิดกว้าง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในกรณีของการออกกฎ เวลาคำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบในรูปแบบกึ่งพิจารณาคดีของศาล (Trial-Type Hearing) และตัดสินไปตามสำนวนที่ได้จากการพิจารณา (วิธีพิจารณาเป็นไปตามมาตรา 556 และมาตรา 557 ของ APA) ผลของกระบวนการเป็นการได้มาซึ่งคำตัดสินที่เด็ดขาดชัดเจนและมีผลเฉพาะต่อเอกชนเฉพาะราย จึงไม่อาจถือเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้าง ดังเช่น กรณีที่กำลังพิจารณากันอยู่นี้ได้ อย่างไรก็ตามแม้ลักษณะของการออกคำสั่งจะมีผลกระทบต่อเอกชนเฉพาะราย ดังกล่าวแล้ว แต่การออกคำสั่งประเภทที่เป็นการออกใบอนุญาต (Licensing) หรือการอนุญาต (Permitting) บางประการอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างได้จึงได้มีการกำหนดบังคับให้ดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องๆ ไป แทนที่จะกำหนดไว้เป็นกฎหมายกลางดังเช่นกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง¹⁵

3) การอนุมัติโครงการหรือแผนงานต่างๆ อาทิ เช่น การรับรองแผนปฏิบัติการเยียวยา (Plan for Remedial Action) ในการดำเนินการหลีกเลี่ยง หรือลดปริมาณการทิ้งวัตถุอันตราย (Hazardous Substances) ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพหรือสวัสดิการของประชาชน หรือต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่ง Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (รู้จักในนาม Superfund Act of 1980) กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในรูปหนังสือ (Public Comment) ประกอบกับ Public Meeting เกี่ยวกับข้อเสนอของแผนงาน (Proposed Plan) ก่อนรับรองแผนงานนั้น หรือกรณีกฎหมาย Federal-Aid Highways Act กำหนดให้หน่วยงานคมนาคมแห่งมลรัฐ (State Transportation Department) ต้องจัดทำ Public Hearings สำหรับโครงการก่อสร้างทางหลวงที่ต้องผ่านเมืองหรือหมู่บ้านก่อน หากประสงค์จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางตามโครงการความช่วยเหลือในการก่อสร้างทางหลวงของสหรัฐ

¹⁴ ศิริพร เอี่ยมพงษ์ เล่มเดิม

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 8-9.

(Federal-aid Highway Project) หรือในกรณีที่กฎหมาย Airport Development Act กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางสำหรับโครงการพัฒนาสนามบินที่เกี่ยวข้องกับที่ตั้งของสนามบิน หรือการขยายลานบิน (Runway) ก่อนที่เลขาธิการหน่วยงานคมนาคมกลาง (Secretary of Development of Transportation) จะอนุมัติความช่วยเหลือนั้น หน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องรับรองว่าได้จัดให้มีการทำ Public Hearing เพื่อพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม

3.1.6.2 แบ่งตามประเภทของกิจกรรม¹⁶ ได้แก่

1) กิจกรรมทั่วไป อาทิเช่น การจัดทำงบประมาณ และการเงินโดย เฉพาะการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายงบประมาณ การวางผังเมืองอย่างละเอียด เช่น การกำหนดแผนและเป้าหมายการใช้ที่ดิน การรับรองแผนจัดการการเจริญเติบโตหรือการก่อสร้างรีสอร์ททในบริเวณที่เป็นปากน้ำ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐตามกฎหมาย ผังเมืองของแต่ละรัฐ (Zoning Act)

2) กิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาทางกายภาพ ได้แก่

ก) การพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชน เช่น การออกกฎเกี่ยวกับการกระทำ หรือทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรืออันเป็นการหลอกลวงทางการค้า หรืออันมีผลกระทบทางการค้าตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการค้าแห่งสหรัฐ (Federal Trade Commission Act)

ข) การขนส่งและการคมนาคม เช่น การเสนอแผนงานสร้างทางหลวงเพื่อเข้าโครงการช่วยเหลือของรัฐบาลกลางตามมาตรา 128 ของ (Federal-Aid Highway Act)

ค) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดทำคำแถลงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามกรอบของมาตรา 102 แห่งกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานคุ้มครองสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม 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)

¹⁶ Jean Mater. เล่มเดิม. p. 21.

ง) การพลังงาน เช่น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนการอนุญาตให้ตั้งโรงงานพลังงานนิวเคลียร์ รวมถึงการออกกฎเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณู (The Atomic Energy Act 1954) ประกอบกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

จ) ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การวางผังเมืองที่กระทบต่อการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (Coastal Zone Management Act 1972) หรือการกำหนดรายชื่อสายพันธุ์สิ่งมีชีวิตที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะอันตราย (Endangered Species Act 1973) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และสงวนสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ โดยมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการ และอนุรักษ์พันธุ์ปลา พันธุ์ไม้หรือสัตว์ป่า ออกกฎระเบียบ (Regulations) กำหนดสายพันธุ์ที่อยู่ในภาวะใกล้สูญพันธุ์ให้เป็นสายพันธุ์อนุรักษ์รวมถึงกำหนดมาตรการต่างๆ ในการอนุรักษ์สายพันธุ์นั้นในการออกระเบียบดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นำหลักการออกกฎ (Rulemaking Procedures) ตามมาตรา 553 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองมาใช้ซึ่งได้แก่การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Person) หรือประชาชนในท้องถิ่นที่เชื่อว่าเป็นแหล่งกำเนิดสายพันธุ์นั้น (State, County หรือ Equivalent jurisdiction in which the species is believed to occur) แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (comment) ในเรื่องการกำหนดสายพันธุ์อนุรักษ์การเพิ่ม หรือตัดรายชื่อสายพันธุ์จากบัญชีสายพันธุ์อนุรักษ์ รวมถึงตลอดถึงมาตรการต่างๆ ในการจัดการและอนุรักษ์สายพันธุ์อนุรักษ์และหากมีผู้ร้องขอก็จะต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบ Public Hearings ร่วมด้วย ทั้งนี้การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นแหล่งกำเนิดของสายพันธุ์อนุรักษ์ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมจัดการสงวน และดูแลรักษาพันธุ์สัตว์ในท้องถิ่นของตน

3.1.6.3 กิจกรรมเกี่ยวกับการบริการบุคคล (Human Services) ได้แก่

- 1) ผู้สูงอายุ เช่น การกำหนดแผนช่วยเหลือผู้สูงอายุ
- 2) เลหะสถาน เช่น การอนุญาตให้ทုပ်ทำลายอาคาร การกำหนดเขตประวัติศาสตร์
- 3) ความยุติธรรมทางอาญา เช่น การตั้งศูนย์ผู้กระทำความผิดที่เป็นเยาวชน
- 4) การสาธารณสุขและความปลอดภัย เช่น การใช้งบประมาณกลางขยายปริมาณโรงพยาบาล การจัดการกากกัมมันตรังสีที่ใช้ทางการค้า การติดตั้งสัญญาณเตือนภัยในบริเวณชุมชนใกล้เคียงที่ตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์
- 5) การใช้เวลารายว่าง เช่น การกันเขตป่าตามกฎหมาย Wideness Act

6) การศึกษา เช่น การเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติในการออกไปรับรองครู การเพิ่มค่าอาหารกลางวัน

3.1.7 กรอบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและแนวทางปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁷

การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่สำคัญที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐจะละเมิดมิได้ แนวคิดนี้สืบเนื่องมาจากการกำหนดกรอบกติกาไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างชัดเจนในรูปของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายพื้นฐานหรือกฎหมายหลักที่กำหนดกรอบการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองที่ตราขึ้นตั้งแต่ ปี 1946 กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองนับเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดแนวทาง และมาตรฐานขั้นต่ำของการมีหน่วยราชการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตัดสินใจภาครัฐ การที่ประชาชนส่งมาให้และต้องตอบ (Respond) ข้อวิพากษ์วิจารณ์ใดๆ ที่ประชาชนส่งมาให้ เมื่อรัฐบาลจะทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายก็ให้เหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงตัดสินใจเช่นนั้น และขึ้นกับหลักเกณฑ์และหลักฐานอะไรบ้าง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงฐานความคิดและที่มาของการตัดสินใจดังกล่าว ถ้าหน่วยงานของรัฐตัดสินใจไปในทิศทางตรงกันข้ามกับความคิดเห็นของประชาชนและหลักฐานต่างๆ ที่ประชาชนส่งมาให้ เป็นลายลักษณ์อักษร หน่วยงานนั้นก็ต้องสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงไม่ตัดสินใจในแนวทางที่ประชาชนเสนอขึ้นมา ถ้าหน่วยงานรัฐไม่ทำตามข้อกฎหมายของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา การปกครองดังกล่าว ก็อาจมีผลให้ถูกฟ้องร้องจากการตัดสินใจของตนได้

นอกเหนือจากกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาการปกครองแล้ว กฎหมายที่มีความสำคัญมากต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ตราขึ้นในปี 1969 ที่ถือเสมือนเป็นแม่บทแห่งนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการตั้งสภาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality) อันเป็นหน่วยงานภายในทำเนียบประธานาธิบดีทำหน้าที่ให้คำปรึกษาประธานาธิบดีด้านสิ่งแวดล้อม ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติหลายครั้ง เช่น ในปี 1986 และ 1992 เป็นต้น กฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีความสำคัญเนื่องจากเป็นเสมือนกฎหมายแม่บทของรัฐบาล จึงมีผลบังคับให้ทุกหน่วยงานต้องออกกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้มีข้อความที่ระบุชัดเจนว่าข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมต้องเปิดเผยให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และ

¹⁷ พัชร ลิโรต. เล่มเดิม. หน้า 16-21.

ประชาชนรับทราบก่อนมีการตัดสินใจ และมีข้อบัญญัติที่กำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชุมแบบเปิดเผยต่อสาธารณะและประชาพิจารณาเมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, กระทรวงเกษตร, กระทรวงกลาโหม, กระทรวงพลังงาน, สำนักทางหลวงแห่งชาติ เป็นต้น หน่วยงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหน่วยงานแรกๆ ได้แก่ สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (EPA) ทั้งนี้เนื่องจากเป็นหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางที่มีภารกิจซึ่งกระทบกับประชาชนโดยตรงมากที่สุดตั้งแต่เรื่อง น้ำ อากาศ ยาฆ่าแมลง สารเคมีที่เราใช้ รถยนต์ที่เราขับ ผักและผลไม้ที่เรารับประทาน สถานีน้ำและก๊าซและการผลิตของเสียจากโรงงานและแหล่งผลิตซึ่งกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ทั้งหมดนี้ล้วนเป็นผลกระทบมาจากการตัดสินใจของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ทั้งสิ้น

ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้ออกกฎหมายที่สำคัญชื่อว่า นโยบายการมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public Participation Policy) ในปี 1981 นโยบายอันนี้มีขึ้นเพื่อมุ่งหวังให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐต้องจัดทำโครงการต่าง ๆ ของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของโครงการ นโยบายนี้ได้ออกแบบกลไกการมีส่วนร่วมวิธีต่างๆ ด้านการจัดการ การให้ทุนอุดหนุน การทำกิจกรรมต่างๆ เป้าหมายของนโยบายก็เพื่อให้แน่ใจว่าผู้จัดการของโครงการจัดวางแผนเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมไว้ล่วงหน้าพร้อมกับตัวโครงการ และเพื่อให้ผู้จัดการเข้าใจว่าการปรึกษากับประชาชนจะทำให้เขาสามารถเรียนรู้แง่มุมต่างๆ และนำความรู้เหล่านั้นมาใช้ในการตัดสินใจในโครงการ

3.1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎระเบียบในประเทศสหรัฐอเมริกา (Regulations)¹⁸

สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติได้มีการนำเสนอกระบวนการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมตามกรอบกฎหมาย โดยเป็นการนำเสนอของหน่วยงานวางแผนและการกำหนดมาตรฐานด้านคุณภาพอากาศของสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เป้าหมายเพื่อเปิดกระบวนการออกกฎระเบียบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งใดๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การชะลอกระบวนการออกกฎระเบียบ และช่วยทำให้เจตนารมณ์ที่ต้องการลดการปล่อยของเสีย (จากโรงงาน) เพื่อสุขภาพของประชาชนสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อประชาชนให้ความร่วมมือ ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการมีดังนี้

¹⁸ แหล่งเดิม, หน้า 21-22.

1) การระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ประชาชน กลุ่มอุตสาหกรรมที่จะถูกบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ รัฐบาลระดับมลรัฐ รัฐบาลระดับท้องถิ่น ฝ่ายบริหารปกครองของชนกลุ่มน้อยและกลุ่มอนุรักษ์ เจ้าหน้าที่สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและหน่วยงานรัฐบาลกลางหลายๆ แห่ง โดยเฉพาะหน่วยงานด้านธุรกิจขนาดย่อมและสำนักงานประมาณ

2) ขั้นตอนของกระบวนการมีส่วนร่วมจะทำโดยต้องทำความเข้าใจกับกลุ่มอุตสาหกรรมที่จะถูกบังคับใช้กฎระเบียบใหม่ ยุทธวิธีนี้มักใช้การทำแบบสอบถาม และจัดรายการทัศนศึกษาสถานที่ตั้งโรงงานจุดนี้เป็นครั้งแรกที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนี้ได้เข้าร่วมในกระบวนการ

3) โดยทั่วไปสมาคมการค้าและอุตสาหกรรม (Industry and Trade Associations) มักเข้ามาเกี่ยวข้องในการชี้สถานที่ตั้งโรงงานแก่เจ้าหน้าที่สำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่จะไปตรวจเยี่ยม

4) การไปเยี่ยมพื้นที่ (Site Visits) มีประโยชน์ในการให้ข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำไปใช้ในช่วงทำการตัดสินใจ

5) นอกจากการตรวจเยี่ยมพื้นที่จะมีการพบปะตัวต่อตัวกับตัวแทนโรงงาน

6) จะมีการใช้แบบสอบถามเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เฉพาะเจาะจง เพื่อให้โรงงานกรอกข้อมูลเหล่านั้น ได้แก่ ความเป็นมา ลักษณะของกระบวนการ (ผลิต) ข้อมูลการทำกระบวนการดังกล่าว ข้อมูลเกี่ยวกับการปล่อยมลพิษต่างๆ ข้อมูลด้านเศรษฐศาสตร์ และข้อมูลด้านราคา

7) ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวม และวิเคราะห์อย่างละเอียด ผลการวิเคราะห์จะนำมาเสนอเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นกับผู้มีส่วนร่วมได้เสียทั้งหลาย

8) ข้อมูลบางอันที่ถูกตัดสินว่าเป็นข้อมูลลับทางธุรกิจจะถูกเก็บไว้ไม่แสดงให้ผู้มีส่วนได้เสียรู้

9) ในกรณีที่แบบสอบถามครอบคลุมข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดจะมีการร่างร่างกฎ ระเบียบ และจัดทำเป็นข้อเสนอ เพื่อจัดพิมพ์ในเอกสารที่คล้ายกับราชกิจจานุเบกษาของบ้านเรา

10) ถ้าข้อมูลยังไม่สมบูรณ์จะมีการวางแผนเพื่อหาข้อมูลที่จำเป็นให้ครบถ้วน ซึ่งกระบวนการจะต้องรวมตัวแทนภาคโรงงานเข้ามาด้วย

11) เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ภาคอุตสาหกรรมเอง จำเป็นต้องพยายามให้กฎระเบียบที่กำลังร่างอยู่นั้นได้ข้อมูลที่ตรงกับข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์

นอกจากหน่วยงานสำนักสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับรัฐบาลกลาง (Federal Level) ได้แก่ กระทรวงเกษตร กระทรวงพลังงาน และสำนักดูแลทางหลวงแห่งชาติ แต่ในที่นี้จะขอยกมาเฉพาะสำนักดูแลทางหลวงแห่งชาติ สำนักงานทางหลวงแห่งชาติมีวิธีการนำเสนอที่น่าประทับใจ เกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่างๆ ของสำนักงาน แนวคิดนี้เกิดขึ้นตั้งแต่มีพระราชบัญญัติ Federal-Aid Highway Act of

1956¹⁹ และกฎหมายหลายๆ ฉบับเกี่ยวกับการใช้ทางผ่าน (Federal Transit Laws) ที่มีขึ้นตั้งแต่ปี 1964 ทางสำนักงานได้วางนโยบายเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างกว้างขวางในการวางระบบขนส่ง ตั้งแต่การกำหนดสถานที่ และการออกแบบโครงการขนส่งแต่ละ โครงการอันเป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและ CEG ที่ออกระเบียบไว้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบแก่ทุกหน่วยงานว่าจะต้องใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและยังกำหนดให้แต่ละหน่วยงานต้องวางข้อปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (Learning และ Public Meetings) ตลอดจนเอกสารด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ที่ถูกระทบและสนใจในโครงการดังกล่าว

ทาง FHWA ได้จัดพิมพ์เอกสารแนะนำชื่อว่า Public Involvement Techniques for Transportation Decision Making เมื่อเดือนกันยายน 1996 เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนและโครงการต่างๆ ของ FHWA เครื่องมือรับฟัง มีตั้งแต่การใช้ระบบคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาชน (Civic Advisory Committees) การจัดประชุมเวทีสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การเจรจาต่อรอง การไต่ถาม เป็นต้นทาง FHWA เห็นว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีความหมายมากกว่าการมีแค่การรับฟัง (Learning ซึ่งมีความหมายถึงประชาพิจารณ์–Public Learning) หรือแค่การทำการประชุมแบบเวทีสาธารณะสักหนึ่งครั้งในเวลาท้ายๆ ของกระบวนการทาง FHWA เห็นว่าจำเป็นต้องเริ่มกระบวนการ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่นๆ และทำต่อมาตลอดกระบวนการและจำเป็นอย่างยิ่งจะต้อง “รู้และเข้าใจ” ค่านิยมและความเชื่อของชุมชนนั้นเพื่อจะเลียงหรือลดผลกระทบให้น้อยลงที่สุด และหาทางเลือกที่ดีที่สุด และกระทบกระเทือนน้อยที่สุด ขณะเดียวกันชุมชนก็จะต้องเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องแลก (Trade offs) และข้อจำกัดของกระบวนการและยินยอมจะหาทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับส่วนรวม ภาครัฐเองต้องเข้าใจว่าการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และกระบวนการอย่างเต็มที่จึงทำให้เกิดการยอมรับ และประนีประนอมและหาทางออกที่สมานฉันท์สำหรับชุมชน ขณะเดียวกันการที่ภาครัฐได้เรียนรู้ค่านิยมและความเชื่อของชุมชนจะช่วยให้นักวางแผน และออกแบบเพื่อประสานความรู้เหล่านี้ไปในโครงการอันจะเป็นการลดการกระทบต่อชุมชนให้เหลือน้อยที่สุด

¹⁹ สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร. (2552, พฤษภาคม). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาเส้นทางพิเศษสำหรับรถบรรทุกและระบบการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมต่อการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ. หน้า 10.

3.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศฝรั่งเศส ถูกนำมาใช้เฉพาะกับกรณีหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนจะดำเนินงาน หรือโครงการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเสียก่อน และด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน หรือ โครงการนั้น การดำเนินงาน หรือโครงการที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ หรือดำเนินโครงการใดๆ ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป และการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ซึ่งมักจะเรียกว่ากระบวนการ “พิเศษ” ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้การดำเนินโครงการทั้งสองกรณีดังกล่าวมีขอบเขตการบังคับใช้ และลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันซึ่งอาจแบ่งข้อพิจารณาได้ ดังนี้

1) การดำเนินโครงการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป หรือกรณีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 6 มิถุนายน 1959 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดหลายประการโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1976 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการนำเอาบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกา ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา R.11-4 ถึง R.11-14 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์เพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้บังคับกรณีการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะซึ่งจะต้องมีการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ ก่อนที่จะดำเนินโครงการดังกล่าว เว้นแต่เป็นกรณีที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการพิเศษของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 เมื่อพิจารณาจากสภาพลักษณะในทางเทคนิค หรือจำนวนเงิน หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ²⁰

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไปดังกล่าว ใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยผังเมืองที่อ้างอิงอย่างชัดแจ้งถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป หรือบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกาที่ 93-351 ลงวันที่ 15 มีนาคม 1993 ก็ได้อ้างอิงถึงกระบวนการดังกล่าวเช่นกัน มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าหลักเกณฑ์ทาง

²⁰ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. (2548). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส. กฎหมายปกครอง, เล่ม 22, ตอน 1. หน้า 110.

กฎหมายที่ใช้บังคับกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป และการรับฟังความคิดเห็นในกรณีพิเศษตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น มิได้มีลักษณะให้เลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์การทางปกครองจึงไม่อาจเลือกดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป แทนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีพิเศษตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ในทางกลับกัน แม้ว่ากระบวนการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวจะมีความเข้มงวดและเคร่งครัดมากกว่าอันแสดงให้เห็นถึงระดับของการรับประกันที่สูงกว่าก็ตามแต่การนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไปใช้บังคับกับการดำเนินโครงการเวนคืน ซึ่งมีได้ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ย่อมมีผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ชอบด้วยกฎหมายและประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำขึ้นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ

2) การดำเนินโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนดำเนินโครงการ หรือโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เคร่งครัดมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้การรับรองและความคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

โครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาได้จากสภาพโรงงานหรือองค์ประกอบของงาน ลักษณะของงานตลอดจนเขตหรือท้องที่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้รัฐกฤษฎีกาฯ ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการดำเนินงาน หรือโครงการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงระดับ และเกณฑ์ในทางเทคนิค และระดับของค่าใช้จ่ายของการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความละเอียดอ่อนของสภาพแวดล้อมและท้องที่ต่างๆ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 นอกจากจะใช้บังคับกับโครงการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในตารางแนบท้ายรัฐธรรมนูญฯฯ ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 เป็นหลักแล้ว ยังมีกรณีที่กฎหมายอื่นอ้างอิง หรือกำหนดให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการดังกล่าวอีกด้วย เช่น รัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 3 มกราคม 1986 ว่าด้วยชายฝั่งทะเลซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 25 ให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการแห่งรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ในกรณีของการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญของการใช้ประโยชน์ ซึ่งสาธารณชนสมบัติชายฝั่งทะเล เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายว่า

ด้วยผังเมืองที่กำหนดให้นำเอากระบวนการดังกล่าวมาใช้บังคับสำหรับการจัดทำแผนผังการตั้งที่อยู่
ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบทางเสียงจากสนามบิน

การดำเนินการโดยรวมของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 นี้ไม่แตกต่างจากที่กำหนดไว้สำหรับกระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไปมากนัก แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อแตกต่างในสาระสำคัญได้แก่

ก) วิธีการในการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น

การแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการในคณะกรรมการรับฟังความ
คิดเห็น และประธานคณะกรรมการ สำหรับการดำเนินการกระบวนการพิเศษของการรับฟังความ
คิดเห็นของประชาชนนี้ กระทำโดยประธานศาลปกครองซึ่งมีเขตอำนาจในพื้นที่แห่งชุมชนที่มีการ
ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นตั้งอยู่ และมีใช้ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังเช่น ในกรณี
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ข) การประกาศประชาชนรับทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การประกาศโฆษณาดังกล่าวจะต้องกระทำในหนังสือพิมพ์เป็นเวลาอย่างน้อย 15
วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มิใช่แต่เพียง 8 วัน ดังเช่น ในกระบวนการ
รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป

ค) ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ระยะเวลาในการรับฟังความเห็นสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐ
บัญญัติฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 จะต้องไม่ต่ำกว่า 1 เดือนแต่ไม่เกิน 2 เดือน เว้นแต่กรรมการรับ
ฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะเห็นควรให้มีการขยายระยะเวลา
ดังกล่าวออกไป ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 15 วัน แต่ระยะเวลาสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
ในกรณีทั่วไปกำหนดไว้เพียงไม่ต่ำกว่า 15 วันเท่านั้น

ง) การจัดประชุมสาธารณะ

การจัดประชุมระหว่างบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการ
นั้น หากกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น เห็นสมควรก็
อาจจัดให้มีการประชุมดังกล่าวขึ้นได้สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐ
บัญญัติฯ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 แต่สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในกรณีทั่วไป กฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีการประชุมดังกล่าวแต่อย่างใด

หากพิจารณากระบวนการและผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศ
ฝรั่งเศสสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีทั่วไป เช่น กรณีการดำเนินโครงการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ ในกรณีที่ต้องคัดกรทางปกครองมีนโยบายที่จะดำเนินโครงการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดินหรืออาคารต่าง ๆ) องค์การทางปกครองจะดำเนินโครงการดังกล่าวได้ ต่อเมื่อได้ทำการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเสียก่อน และการจะออกประกาศดังกล่าวได้นั้น องค์การทางปกครองจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน²¹ ด้วยเหตุนี้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการเวนคืนดังกล่าว จึงเป็นขั้นตอนเริ่มแรกที่ต้องคัดกรทางปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการก่อนที่จะได้ออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงมีลักษณะเป็นการบังคับ ทั้งนี้ประกาศการใช้ประโยชน์ดังกล่าวจะกระทำโดยการตราฎกฤษฎีกาโดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตามประกาศดังกล่าวอาจกระทำขึ้นโดยการตราฎกกระทรวงของรัฐมนตรี หรือประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ หากปรากฏว่าภายหลังการรับฟังความคิดเห็นสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางที่เห็นด้วยกับการดำเนินโครงการนั้น

กระบวนการโดยรวมของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้อาจแบ่งได้ 4 ประการ ดังนี้

ก) การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กระทำโดยประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งในประกาศดังกล่าวจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง หรือ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นคนหนึ่ง ตลอดจนกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และเงื่อนไขต่างๆ ของการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ในกรณีของคณะกรรมการ จำนวนกรรมการในคณะกรรมการจะต้องเป็นจำนวนคี่ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการด้วย

ทั้งนี้ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน นอกจากนี้ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ยังจะต้องระบุ วัน เวลา และ สถานที่ที่ประชาชนจะสามารถไปขอรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงาน หรือ โครงการที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และสามารถแสดงความคิดเห็นต่างๆ ของตนในสมุดทะเบียนรับฟังความคิดเห็น ซึ่งกระทำขึ้นเป็นแผ่นกระดาษที่มีลักษณะยึดติดอยู่กับที่ ระบุน้ำหนักและลงชื่อย่อกำกับ โดยกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือประธานคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือกรรมการคนใดคนหนึ่ง

²¹ แหล่งเดิม.

ข) การประกาศโฆษณาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นายกเทศมนตรีจะต้องจัดทำคำบอกกล่าว และประกาศโฆษณาให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบเป็นการทั่วไปว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวจะต้องกระทำโดยชัดแจ้งในหนังสือพิมพ์แห่งภูมิภาค หรือท้องถิ่นที่เผยแพร่ตลอดทั่วทั้งจังหวัด หรือในจังหวัดต่างๆที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และจะต้องประกาศโฆษณาอีกครั้งในหนังสือพิมพ์ดังกล่าวในระหว่างระยะเวลา 8 วันแรกของการรับฟังความคิดเห็น อย่างไรก็ตามสำหรับโครงการที่มีความสำคัญในระดับ ประเทศให้ประกาศโฆษณาเพิ่มเติมในหนังสือพิมพ์ที่เผยแพร่ทั่วประเทศจำนวนสองฉบับดังกล่าวอย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ให้ติดประกาศหรือกระทำโดยวิธีการอื่นใดซึ่งคำบอกกล่าวนั้นในชุมชนแต่ละแห่งที่ผู้ว่าราชการกำหนด ทั้งนี้อย่างน้อยเป็นเวลา 8 วันก่อนวันเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และตลอดระยะเวลาของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น การดำเนินการประกาศโฆษณาด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรับรองโดยนายกเทศมนตรีเช่นกัน²²

อนึ่ง เพื่อให้การประกาศโฆษณาคำบอกกล่าวว่าจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คำบอกกล่าวนั้นจะต้องกระทำขึ้นด้วยถ้อยคำที่เข้าใจง่าย และชัดเจน อีกทั้งจะต้องระบุข้อมูลต่างๆ ไว้โดยชัดแจ้งที่เกี่ยวกับงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการ โดยปราศจากข้อผิดพลาดใดๆ เพื่อให้ประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าใจ และรับทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่เปิดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างถูกต้อง

ค) เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

ฝ่ายปกครองที่จะทำการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องจัดทำเอกสารต่างๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายละเอียดต่างๆ ที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะในแต่ละกรณี แต่อย่างไรก็ตามเอกสารที่จะต้องจัดทำขึ้นในทุกกรณีไม่ว่าการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะจะกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ใด ได้แก่ เอกสารชี้แจงรายละเอียดของงานหรือโครงการที่จะดำเนินโครงการ ด้วยเหตุนี้เอกสารที่ต้องจัดทำขึ้น เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วยเอกสารชี้แจงรายละเอียดของงาน หรือโครงการที่จะดำเนินการและเอกสารรายละเอียดอื่น ที่จัดทำขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

²² แหล่งเดิม.

2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีการดำเนินโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การดำเนินรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับกรณีการดำเนินงาน หรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะอยู่ภายใต้บังคับแห่งรัฐบัญญัติที่ 83-630 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 1983 ประกอบรัฐกฤษฎีกาที่ 85-453 ลงวันที่ 23 เมษายน 1985 ซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อเหตุแห่งการใช้ประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้ จะต้องกระทำตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก่อนการดำเนินการพัฒนา หรือก่อสร้างโครงการใดโดยหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งให้ประชาชนทราบ และเพื่อรวบรวมข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อคัดค้านทั้งหลายของประชาชนที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ได้มีการทำการศึกษาถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลที่จำเป็นในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

3) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงมาตรการหนึ่งที่ต้องกระทำทางปกครองใช้ดำเนินการเพื่อรับทราบข้อคิดเห็น ข้อเสนอต่างๆ รวมถึงข้อคัดค้านของประชาชนที่เกี่ยวข้องต่องานหรือโครงการที่องค์กรทางปกครอง (หรือภาคเอกชน) ประสงค์จะดำเนินการโดยที่กรอบของการแสดงข้อคิดเห็นต่างๆของประชาชน ได้แก่ ความเป็นประโยชน์สาธารณะของงานหรือโครงการที่ดำเนินการ เพื่อที่องค์กรทางปกครองจะได้นำไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจว่าสมควรออกประกาศการใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณะ หรือไม่ต่อไปและแม้ว่าข้อคิดเห็นฝ่ายข้างมากของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเห็นส่วนตัวของกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นจะไม่มีผลเป็นการผูกพันให้องค์กรทางปกครองต้องดำเนินการตามแต่ข้อคิดเห็นต่างๆของประชาชน ก็เป็นข้อพิจารณาที่มีน้ำหนักพอสมควรในการตัดสินใจขององค์กรทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่กรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงาน หรือโครงการนั้นและหากองค์กรทางปกครองตัดสินใจไปในแนวทางที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของประชาชน องค์กรทางปกครองก็จะต้องสามารถชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจได้ด้วย

4) การออกคำสั่งขององค์กรปกครองภายหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสิ้นสุดลง และได้มีการส่งมอบเอกสารต่างๆ ที่ใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนรายงานการดำเนินการดังกล่าว และสรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการนั้นให้แก่องค์กรทางปกครองที่มีอำนาจแล้ว

องค์กรทางปกครองมีเสรีภาพที่จะพิจารณาข้อมูลและเอกสารต่างๆ ดังกล่าวทั้งหมดอีกครั้งก่อนที่จะทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือโครงการและออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะหรือไม่ต่อไป ทั้งนี้องค์กรทางปกครองไม่จำเป็นต้องผูกพันตามความคิดเห็นส่วนใหญ่ของประชาชนหรือแม้แต่สรุปความเห็นของกรรมการรับฟังความคิดเห็นหรือคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามการออกประกาศการใช้ประโยชน์สาธารณะเพื่อการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งจะชอบด้วยกฎหมาย ก็ต่อเมื่อผลกระทบที่มีต่อกรรมสิทธิ์ของเอกชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และผลกระทบทางด้านสังคม หรือต่อประโยชน์อื่นใดของสาธารณชนอันเนื่องมาจากการดำเนินโครงการดังกล่าวนั้นไม่เกินขอบเขต เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการนั้นทั้งนี้ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เรียกว่า หลักความได้สัดส่วน

3.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายของประเทศแคนาดา

การทำประชาพิจารณ์ของประเทศแคนาดาถูกระบุไว้ในกฎหมายประชาพิจารณ์ทั้งในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act, 1970 R.S.C) และในกฎหมายระดับจังหวัด (The Provincial Inquires Act) ของแต่ละจังหวัด

การทำประชาพิจารณ์แบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) Policy Inquiries จัดขึ้นตามความต้องการของรัฐบาลเพื่อศึกษานโยบายสาธารณะและเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2) Investigative Inquiries หรือ Judicial Inquiries จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอบสวนเหตุการณ์ และความวิบัติต่างๆที่เกิดขึ้น เช่น ชนาการล้มละลาย

ในส่วนของกระบวนการทำประชาพิจารณ์²³ นั้นเมื่อรัฐบาลตัดสินใจทำประชาพิจารณ์สิ่งสำคัญเบื้องต้น คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และการยอมรับของประชาชนจะขึ้นอยู่กับการทำงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์

1) คณะกรรมการประชาพิจารณ์

1.1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ระดับรัฐบาลกลาง คือ The Governor General หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ในระดับจังหวัด ได้แก่ Lieutenant Governor in Council เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

²³ ปัญญา อุดชาชน. (2545). รายงานการวิจัย: การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศแคนาดา.” เสนอต่อโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 104.

1.2) จำนวนคณะกรรมการพิจารณาพิจารณา กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง และดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

1.3) คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาได้ กำหนด ให้เป็นผู้ที่มีอาชีพแตกต่างกัน เช่น ผู้พิพากษา อาจารย์ในมหาวิทยาลัยและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ

1.4) โครงสร้างการทำงานของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการทำพิจารณาพิจารณา ดังนั้นโครงสร้างและการว่าจ้างบุคคลเข้ามาทำงานจึงมีความยืดหยุ่น

1.5) คณะกรรมการพิจารณาพิจารณา มีอำนาจเช่นเดียวศาลในการเรียกพยาน เอกสารหรือสิ่งของและพยานบุคคลที่ต้องการมาสอบสวนได้ รวมทั้งมีอำนาจในการค้นหาและตรวจสอบหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชนด้วย

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำพิจารณาพิจารณาขั้นสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาลและสาธารณะ

2) คณะกรรมการที่ปรึกษา

2.1) การแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษามาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณา ภายใต้งบประมาณของรัฐมีบทบาทสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดทำพิจารณาพิจารณาให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.2) คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่พิสูจน์หลักฐานและสัมภาษณ์พยาน กำหนดกรอบวิธีการให้ข้อมูลของกลุ่มและสาธารณะ ตรวจสอบพยานบุคคล ดำเนินการปิดกั้นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของทั้งฝ่ายเห็นด้วยและฝ่ายคัดค้าน รวมทั้งช่วยคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาจัดทำสรุปผลการทำพิจารณาพิจารณา

2.3) การจัดการประชุม กำหนดให้มีการประกาศเพื่อนัดหมายการประชุม แจ้งเวลาสถานที่ ให้ชัดเจน โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้ 2 วิธี คือ เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในการประชุม และเขียนจดหมายแสดงความคิดเห็นถึงเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาพิจารณา ในส่วนของวิธีการทำพิจารณาพิจารณา รายละเอียดและขั้นตอนในการทำพิจารณาพิจารณาจะเป็นไปตามข้อกำหนดวิธีพิจารณาพิจารณาที่คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาเป็นผู้กำหนด ดังนี้

1) ขั้นตอนก่อนทำพิจารณาพิจารณา (Pre-Hearing Stage) เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะดำเนินการทำพิจารณาพิจารณา คณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่ความรับผิดชอบในการเตรียมการสัมภาษณ์พยาน และแนะนำกระบวนการทำพิจารณาพิจารณาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยให้มีความเป็นธรรม

แก่คู่กรณีในการไต่สวน ออกคำสั่ง การพิสูจน์เอกสาร ตลอดจนลักษณะคำสั่งเมื่อมีการโต้เถียงในห้องประชุมประชาพิจารณ์

2) ขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ (Hearing Stage) หลักการ และแนวทางปฏิบัติ คณะกรรมการที่ปรึกษาเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน โดยจัดเวลาการแสดงความคิดเห็นให้เหมาะสมกับคู่กรณี มีความเป็นอิสระในการไต่สวน ตรวจสอบ แก้ไขปัญหาอยู่บนพื้นฐานของความจริง เป็นธรรม ปราศจากอคติและการแทรกแซงจากรัฐบาล การรับฟังความคิดเห็นขั้นสุดท้ายต้องแสดงให้เห็นสาธารณะชนมั่นใจว่าดำเนินการบนความจริง

3) การควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติตามกระบวนการทำประชาพิจารณ์ ถ้าคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาปฏิบัติตนลำเอียงทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือคู่กรณีทำการอุทธรณ์ก่อนที่ผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ขั้นสุดท้ายจะนำเสนอต่อรัฐบาลหรือขอความเป็นธรรมจากระบบศาลโดยศาลจะพิจารณา ทบทวนกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามประเด็นที่มีการอุทธรณ์ การพิพากษาของศาลสูงสุดถือว่าเป็นที่สุด

อย่างไรก็ดีคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วยความช่วยเหลือของคณะกรรมการที่ปรึกษามีหน้าที่จัดทำผลสรุปการศึกษาการทำประชาพิจารณ์ครั้งสุดท้าย พร้อมเสนอแนะเพื่อรายงานต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในระยะเวลา ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดไว้แน่นอน โดยปกติแล้วเมื่อได้จัดส่งรายงานสรุปผลการทำประชาพิจารณ์ให้กับรัฐบาลแล้วเอกสาร จะได้รับการเผยแพร่ต่อประชาชนทันที ส่วนรัฐบาลจะปฏิบัติตามทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่ ปฏิบัติตามนั้นขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งระมัดระวังในการตัดสินใจอย่างมาก เนื่องจากเหตุผลของความรับผิดชอบทางการเมืองอาจถูกโจมตีจากฝ่ายค้านได้ และการตรวจสอบโดยสื่อมวลชน ซึ่งมีอิทธิพลมากในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในส่วนของงบประมาณสำหรับการทำประชาพิจารณ์ทางรัฐบาลจะจัดงบประมาณให้เพียงพอตามความเหมาะสม ตามกรอบการศึกษาของการทำประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่อง ดังนั้นค่าใช้จ่ายจะมีจำนวนที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับ ลักษณะและระยะเวลาของการศึกษา

3.4 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศอังกฤษ

ศตวรรษที่ 20 มีการนำการไต่สวนสาธารณะมาใช้อย่างแพร่หลายขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดการไต่สวนสาธารณะมีอยู่ 2 ประการ คือ เป็นกลไกในการอุทธรณ์ และเป็นกลไกในการคัดค้าน เช่น การอุทธรณ์เพื่อปฏิเสธการอนุญาตการวางผังเมืองโดยหน่วยงานท้องถิ่น หรือการคัดค้านการสร้างถนนหรืออาคาร²⁴ เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้การไต่สวนสาธารณะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันจึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมายและประชาชนทั่วไปว่า กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1929 รัฐสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อว่า “คณะกรรมการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรี” ขึ้น (Committee on Ministers' Powers) หรือที่รู้จักกันในนาม “คณะกรรมการโดโนมอร์” (Donoughmore Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการคือ Earl of Donoughmore เพื่อศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiry) หลังจากคณะกรรมการได้ทำการศึกษาเสร็จสิ้นแล้วได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่ง แต่รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ จึงไม่มีการนำมาปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1955 Lord Chancellor (ในทางบริหารหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ได้ตั้งคณะกรรมการ คือ “คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางในการปรับปรุงองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ” (Committee on Tribunals and Enquiries) หรือที่รู้จักกันในนาม “คณะกรรมการแฟรงค์” โดยคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษา และหาแนวทางในการปรับปรุงระบบองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท และการไต่สวนสาธารณะ²⁵ ซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและประชาชนทั่วไป ในรายงานฉบับนี้ได้จัดทำข้อเสนอหลายประการในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนสาธารณะ

ผลจากรายงานของ Franks Committee ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiries) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 กฎหมายฉบับนี้คือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1958” (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าว

²⁴ PP Craig. (1999). *Administrative Law*. 4th eds. London: Sweet & Maxwell. pp. 268.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศอังกฤษ.” ในรายงานวิจัยเรื่อง *คดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท*. สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 68-69.

ในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1992” (The Tribunals and Inquiries Act 1992) นอกจากนี้แล้วมีการจัดตั้ง “สภาคณะกรรมการวินิจัยคดี” (Council on Tribunals) เพื่อให้คำแนะนำในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปอย่างเปิดเผย เป็นธรรม และเป็นกลาง²⁶

3.4.1 ประเภทของการไต่สวนสาธารณะ

การไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ เพื่อให้ภาครัฐใช้กระบวนการดังกล่าวในการพิจารณาข้อเท็จจริงต่างๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิ หรือผลประโยชน์ของประชาชน²⁷ หากพิจารณากฎหมายของประเทศอังกฤษที่มีบทบัญญัติในเรื่องการไต่สวนสาธารณะแล้ว สามารถแบ่งประเภทของการไต่สวนสาธารณะได้ 2 ประเภท คือ

1) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Statutory Inquiries) สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ (Mandatory Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะก่อนที่รัฐมนตรีจะออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการดำเนินการไต่สวนสาธารณะในกรณีนี้จะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย หากบางส่วนของกระบวนการที่กำหนดโดยกฎหมายมิได้กระทำตามอย่างถูกต้องเหมาะสม หรือมีการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ก็จะถือว่า การไต่สวนสาธารณะไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ถ้ามีการออกคำสั่งใดๆ ตามมาที่จะถูกยกเลิกโดยศาล หากมีการฟ้องร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การไต่สวนประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น New Roads and Street Works Act 1991 เป็นต้น

(2) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายให้ดุลพินิจ (Discretionary Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองว่าจะจัดการไต่สวนสาธารณะหรือไม่ก็ได้ โดยกฎหมายมักจะให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการจัดการไต่สวนสาธารณะ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ภายใต้กฎหมายฉบับนั้น โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม การไต่สวนประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น The National Health Service Act 1977, The Town and Country Planning

²⁶ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2537). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง. *วารสารกฎหมาย*, 15. หน้า 2.

²⁷ Sir William Wade and Christopher Forsyth. (2000). *Administrative Law*^{8th} eds, Oxford: Oxford University. pp. 938.

Act 1990 เป็นต้น หากฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะแล้วจะมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ กล่าวคือ จะต้องดำเนินการกระบวนการไต่สวนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย²⁸

2) การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ (Non-Statutory Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะแต่ฝ่ายปกครองอาจจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประชาชน²⁹ เช่น ปัญหาการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีที่รุนแรง เป็นต้น การจัดการไต่สวนสาธารณะประเภทนี้ เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการกำหนดรายละเอียดของการไต่สวนสาธารณะเอง โดยประชาชนไม่อาจฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่งคำวินิจฉัยโดยอ้างว่าไม่กระทำการตามขั้นตอนที่รัฐสภาบัญญัติไว้ (procedural ultra vires) แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ หากขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ³⁰

3.4.2 กระบวนการไต่สวนสาธารณะ

กระบวนการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษนั้นจะมีรูปแบบต่างๆ ไปเหมือนกัน ซึ่งเป็นผลมาจากรายงานของ Franks Committee ที่ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ โดยให้อำนาจ Lord Chancellor ในการตรากฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะโดยการออก Statutory Instrument โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องมีการปรึกษากับ The Council on Tribunals เสียก่อน จากอำนาจดังกล่าว Lord Chancellor ได้มีตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในเรื่องต่างๆ ขึ้น เช่น การอุทธรณ์การวางผังเมือง แผนงานจัดสร้างถนนสายหลัก เป็นต้น ส่วนการไต่สวนสาธารณะที่ยังมิได้มีการออกกฎเกณฑ์เฉพาะมาใช้บังคับ หากจะมีการจัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้นๆ ก็จะมีการนำกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่ Lord Chancellor กำหนดไว้แล้วมาเทียบเคียงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการไต่สวนสาธารณะได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ Lord Chancellor กำหนดไว้นี้จึงเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการไต่สวนสาธารณะ

²⁸ เฉลิมชัย หิรัญญะศิริ. (2539). “การพิจารณาพิพากษา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีพิจารณาพิพากษา”. หน้า 47.

²⁹ Peter Leyland and Teroy Woods. (1999). *Administrative Law*. 3rd eds, (London : Blackstone Press Limited. pp. 107.

³⁰ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. (2533). *กระบวนการรับฟังทางมหาชน* (วิทยานิพนธ์). หน้า 24.

จากที่กล่าวมาข้างต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาตัวอย่างกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องการผังเมืองโดยละเอียด ดังนี้

The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 (S.I. 1992 No. 2038)³¹

การอุทธรณ์การวางผังเมืองต่อรัฐมนตรีจะนำไปสู่กระบวนการไต่สวนสาธารณะโดยมีขั้นตอน ดังนี้

1) กระบวนการจะเริ่มจากรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าจะต้องจัดการไต่สวนสาธารณะขึ้น เนื่องจากมีการอุทธรณ์การวางผังเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งมายังรัฐมนตรี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีทราบถึงชื่อ และที่อยู่ของผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หลังจากนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ และแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ซึ่งจะทำหน้าที่ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ³²

2) ก่อนที่จะถึงวันที่กำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะ รัฐมนตรีอาจจะจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะขึ้น โดยรัฐมนตรีต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตนาในการจัดการประชุม (the relevant notice) และคำแถลงเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำร้องหรือคำอุทธรณ์ ในเรื่องที่จะจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ

3) เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำคำแถลงแห่งคดีเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนดโดยคำแถลงแห่งคดีจะต้องประกอบด้วยประเด็นแห่งคดี ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ผู้จัดทำคำแถลงจะนำเสนอในการไต่สวนสาธารณะ โดยคำแถลงคดีของเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดทำภายใน 28 วัน หลังจากวันปิดประชุมสำหรับคำแถลงคดีของผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากวันปิดการประชุม โดยผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำคำแถลงคดีให้แก่รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะจัดทำคำแถลงคดีภายใน

³¹ S.H. Bailey, B.L. Jones and A.R. Mowbray, *Cases and Materials on Administrative Law*, 3rd eds, (London : Sweet & Maxwell Ltd., 1997), pp.64-76.

³² ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์ .(2545). *ประชากรศาสตร์ตามกฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายอังกฤษ* วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

28 วัน นับแต่วันที่กำหนดให้แก่ผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ฝั่งเมืองส่วนท้องถิ่น รัฐมนตรี และผู้ที่กฎหมายกำหนด³³

4) รัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะภายใน 154 วัน หลังจากมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝั่งเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ส่วนในกรณีที่จะให้มีการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะภายใน 42 วัน หลังจากปิดประชุม หากรัฐมนตรีไม่สามารถจัดการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเพื่อให้ประชาชนทราบว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝั่งเมืองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทั้งหมด ดังนี้

4.1) ประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้นซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นซึ่งที่ดินพิพาทตั้งอยู่ไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันที่กำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะตามที่รัฐมนตรีกำหนด

4.2) จัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวน และส่งให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

4.3) ปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด ณ สถานที่ที่เห็นได้ชัดเจนใกล้กับพื้นที่พิพาท

1) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ได้แก่ ผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ฝั่งเมืองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่มีเขตรับผิดชอบในพื้นที่การวางผังเมืองบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการวางผังเมืองและบุคคลอื่นๆ ที่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งได้จัดทำคำแถลงแห่งคดีเสนอต่อผู้ตรวจสอบแล้ว นอกจากบุคคลข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่นๆ เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวได้ สามารถตั้งตัวแทนได้ โดยจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อผู้ตรวจสอบก่อนการไต่สวนสาธารณะ³⁴

2) เมื่อถึงวันไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ โดยผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในเรื่องต่างๆ เช่น การเสนอพยานหลักฐาน การคัดค้าน เป็นต้น

³³ แหล่งเดิม.

³⁴ แหล่งเดิม.

3) ผู้ตรวจสอบอาจทำการตรวจสอบพื้นที่โดยลำพังก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะโดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการไต่สวนสาธารณะหรือหลังจากปิดการไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบอาจตรวจสอบพื้นที่พร้อมกับผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องกำหนด และหากผู้อุทธรณ์หรือเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะให้ผู้ตรวจสอบทำการตรวจสอบพื้นที่ที่ผู้ตรวจสอบต้องทำการตรวจสอบตามที่บุคคลข้างต้นร้องขอ

4) หลังจากการไต่สวนสาธารณะเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องจัดทำรายงาน โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำตัดสินและเหตุผลประกอบเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี

นอกจากกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องผังเมืองที่ผู้เขียนได้เสนอแล้วนั้นผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแล้วพบว่ากฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะซึ่งออกโดย Lord Chancellor หลังจากได้มีการปรึกษากับ Council on Tribunals แล้ว มีเนื้อหาสาระที่สำคัญเหมือนกันดังนี้

4.3.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนสาธารณะ การไต่สวนสาธารณะจะเริ่มขึ้นจากการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่า จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกอบไปด้วยเรื่อง วัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งจะต้องประกาศก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่า 42 วัน หรือ 28 วัน แล้วแต่กรณี การประกาศข้างต้นทำได้โดยการประกาศในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้น ซึ่งจำนายในท้องถิ่นดังกล่าวไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันไต่สวนสาธารณะ หรือติดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะตามสถานที่ต่างๆ เป็นต้น ในส่วนของผู้ถูกระทบสิทธินั้นจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นการเฉพาะทางไปรษณีย์เพื่อในการให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้รับรู้ข้อมูลอย่างแท้จริง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษร (statement of policy) ที่แสดงถึงเหตุผลในการออกคำสั่ง หรือเอกสารลายลักษณ์อักษรอื่นอันเป็นข้อเสนอที่ต้องใช้ในการไต่สวนสาธารณะให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันก่อนการไต่สวนสาธารณะ และหากจะนำคำสั่งหรือความเห็นของกรม กอง ของรัฐมาใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเช่นกัน³⁵ ยึดหลักสำคัญ 3 ประการ เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะคือ หลักการเปิดเผย (Openness) หลักความยุติธรรม (Fairness) และหลักความเป็นกลาง (Impartiality) และนอกจากหลัก

³⁵ Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law* . p. 950.

3 ประการข้างต้นแล้ว ในการจัดการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษยังต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ ประการแรกคือหลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย หลักนี้มีสาระสำคัญว่าในการตัดสินใจเพื่อทำนิติกรรมของฝ่ายปกครองบุคคลผู้ต้องเสียหายจะต้องได้รู้ข้อเท็จจริง และเหตุผลสำหรับการที่จะกระทำนั้น นอกจากนี้ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจจะอนุญาตให้มีการตั้งตัวแทน เพื่อกระทำการดังกล่าวแทนได้ ประการที่สองคือ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งแปลว่า ไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ หลักนี้มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่วินิจฉัยปัญหาจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหานั้นอันเป็นการตัดคุณสมบัติบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงในการออกนิติกรรมของฝ่ายปกครอง

ในการจัดการไต่สวนสาธารณะนั้น มีบุคคลที่สำคัญอยู่ 2 บุคคล บุคคลแรก คือ ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยหลักแล้วบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ หรือผู้ที่เป็กลุ่มกับฝ่ายปกครองโดยตรง และโดยอ้อมจะเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ส่วนบุคคลอื่นที่จะมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้นั้นนอกจากผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้วอีกบุคคลหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ ผู้ตรวจสอบ ซึ่งเป็นผู้จัดการไต่สวนสาธารณะ

ผู้ตรวจสอบ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะตามกำหนดการ คือ ต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเหมาะสม ผู้ตรวจสอบอาจจะเลื่อนการไต่สวนสาธารณะได้หากเห็นว่ามิเหตุผลสมควร และอาจจะห้ามมิให้ผู้ขัดขวางกระบวนการพิจารณาเข้ามาในการไต่สวนสาธารณะก็ได้

นอกจากนี้อำนาจในการให้พยานสาบานตนหรือปฏิญาณตน และคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ และดูแลการจัดทำเอกสารนั้นเป็นของผู้ตรวจสอบ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ที่จะต้องทำรายงานข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีอีกด้วย

4.3.2 ขั้นตอนหลังการไต่สวนสาธารณะ หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานข้อเท็จจริง และคำแนะนำต่อรัฐมนตรี ในส่วนของรายงานของผู้ตรวจสอบนี้ Franks Committee ได้ให้คำแนะนำที่สำคัญมากข้อหนึ่งและได้ถูกนำไปปฏิบัติ คือ คำแนะนำที่ให้ตีพิมพ์รายงานของผู้ตรวจสอบ ให้มีการนำเสนอรายงานของผู้ตรวจสอบแนบพร้อมไปกับคำตัดสินของรัฐมนตรี (minister's letter of decision) ทั้งในกรณีที่มิกฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นที่

ยอมรับของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ตรวจสอบดำเนินกระบวนการไต่สวนในเรื่องดังกล่าวด้วยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการแสดงให้เห็นให้ผู้คัดค้านทราบว่าตนได้รับการเยียวยาทางกฎหมายหรือไม่ และหากประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถร้องเรียนไปยัง The Council on Tribunals ได้ จากแนวปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดียิ่งขึ้นต่อกระบวนการไต่สวนสาธารณะและต่อผู้ตรวจสอบ

4.4 ผลของการไต่สวนสาธารณะ หลังจากที่รัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีมิได้ถูกผูกพันให้ปฏิบัติตามคำแนะนำในรายงานของผู้ตรวจสอบแต่รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยคำนึงถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งในการตัดสินของรัฐมนตรีนั้นให้มีการให้เหตุผลประกอบคำตัดสิน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร³⁶ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างรายงานของผู้ตรวจสอบและคำตัดสินของรัฐมนตรี และยังให้อำนาจศาลที่จะยกเลิกคำตัดสินดังกล่าวได้ หากไม่มีการให้เหตุผลที่เพียงพอจึงเท่ากับเป็นการขยายการควบคุมทางตุลาการเหนือกระบวนการไต่สวนสาธารณะ

นอกจากในเรื่องการทำการตัดสินแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดว่าบุคคล หรือหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะอีกด้วย รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ฝ่ายผู้คัดค้านที่ไม่มีเหตุผล หรือฝ่ายที่ก่อกระบวนการไต่สวนสาธารณะเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็ได้³⁷ ดังนั้น กรม กอง หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่จัดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการไต่สวนสาธารณะเสมอไป

จากการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษได้ดังนี้ คือ

- 1) หลังจากที่รัฐมนตรีกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วรัฐมนตรีต้องแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงวัน เวลา สถานที่ ที่จะทำการไต่สวนไม่น้อยกว่า 42 วัน หรือ 28 วัน แล้วแต่กรณี ก่อนถึงกำหนดเวลาไต่สวน
- 2) ต้องแจ้งให้ทราบถึงการจัดการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ เช่น การแจ้งทางไปรษณีย์

³⁶ ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์. (2545). *ประชาพิจารณาตามกฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายอังกฤษ* เล่มเดิม. หน้า 118.

³⁷ แหล่งเดิม. หน้า 119.

3) เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือรัฐมนตรีต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ต้องการรับฟังความเห็น (hearing) โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องจัดทำขึ้นภายใน 28 วัน ก่อนการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วยเพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน

4) บุคคลที่มีสิทธิเข้าร่วมในการไต่สวนได้แก่ผู้อุทธรณ์ (appellant) หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (authority) ส่วนบุคคลอื่นๆ ที่จะเข้าร่วมในการไต่สวนได้นั้นให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจสอบ

5) ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในขั้นตอนใดของกระบวนการ ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว

6) ผู้ตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจตราสถานที่ได้

7) หลังจากที่ได้มีการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องทำรายงานซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี

8) หากรัฐมนตรีได้รับพยานหลักฐานเพิ่มเติมใหม่ๆ จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอีกครั้งหรือแจ้งให้คู่ความทราบและเปิดโอกาสให้คู่ความแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานใหม่นั้น

9) หลังจากรัฐมนตรีมีคำตัดสินแล้วต้องมีการแจ้งถึงคำตัดสินของรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วย เหตุผลและสำเนาข้อสรุปรายงานของผู้ตรวจสอบ ให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทราบ

4.5 การควบคุมตรวจสอบการประชาสัมพันธ์

4.5.1 การกำกับดูแลโดยสภาแห่งคณะกรรมการ

ในประเทศอังกฤษนั้น มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลให้การจัดประชาสัมพันธ์เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยเป็นธรรมเนียม คือ สภาแห่งคณะกรรมการ (Council on Tribunals) ประกอบด้วย ประธาน 1 ท่าน สมาชิกอื่นอีก 9-14 ท่าน ซึ่งแต่งตั้งโดย Lord Chancellor และมีผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภา (Parliamentary Commissioner for Administration) อีก 1 ท่าน ร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมาก Lord Chancellor จะแต่งตั้งประธานและสมาชิกจากนักกฎหมายที่มีประสบการณ์สูง ข้าราชการบำนาญ สมาชิกสหภาพแรงงาน หรือกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และการจัดประชาสัมพันธ์

สภาแห่งคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Lord Chancellor) ในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ และรับคำร้องเรียนจากบุคคลทั่วไปซึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประชาสัมพันธ์ จากนั้นจัดทำสรุปรายงานความเห็นเพื่อปรับปรุงกระบวนการประชาสัมพันธ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ อำนาจของสภาแห่งคณะกรรมการ

นั้นมีเพียงให้คำปรึกษาและเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานฝ่ายปกครอง หรือ แม้แต่หน่วยงานประชาสัมพันธ์ด้านผังเมือง (Planning Inspectorate) ซึ่งมักจะเป็นผู้ดำเนินการจัด ประชาพิจารณ์ให้ปฏิบัติตามได้

4.5.2 การควบคุมตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมอังกฤษจะเข้ามาควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการประชาพิจารณ์ในประเด็นต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น และหากปรากฏว่าไม่ได้มีการจัดประชาพิจารณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือมีการประชาพิจารณ์แล้วแต่กระทำโดยมิชอบ ผิดขั้นตอน มิได้เปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเข้าร่วมประชาพิจารณ์ โดยหลักศาลก็ย่อมเพิกถอน (quash) การวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งสภาแห่งคณะกรรมการขึ้น เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงคณะกรรมการพิเศษในฝ่ายปกครองในเรื่องขององค์ประกอบและวิธีพิจารณา โดยกำหนดให้สภาแห่งคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10-15 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor สมาชิกส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการเก่าสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือนักกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องคณะกรรมการพิเศษทั้งหลายมาเป็นอย่างดี อำนาจของสภาแห่งคณะกรรมการบัญญัติอยู่ในมาตรา 11(1)(C) ของ The Tribunals and Inquiries Act 1992 ซึ่งให้สภาคณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและให้ความเห็นในปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ Lord Chancellor ปรึกษากับสภาแห่งคณะกรรมการเพื่้ออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งจากอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะขึ้นในหลายเรื่อง เช่น The Compulsory Purchase by Non Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules 1990, The Public Libraries (Inquiries Procedure) Rules 1992 และ The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้นส่วนอำนาจของสภาคณะกรรมการวินิจฉัยในการควบคุมตรวจสอบการไต่สวนสาธารณะนั้น หากมีการเสนอปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะมายังสภาคณะกรรมการวินิจฉัย สภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะมีอำนาจในการให้คำปรึกษาเท่านั้น³⁸ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วสภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะในเรื่องของความล่าช้าในการอุทธรณ์การวางแผน (planning appeal) พยานหลักฐานที่ได้จากการรับฟังในการไต่สวนสาธารณะ ค่าธรรมเนียม เป็นต้น

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). ระบบการควบคุมการฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 56.

4.5.3 การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง (Parliamentary Commissioner for Administration หรือ PCA.)

รัฐสภาอังกฤษได้ตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง (PCA.) ขึ้น เพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ โดยเลียนแบบผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ Ombudsman ของประเทศสวีเดน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครองขึ้นในปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act 1967) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1967 ซึ่งนับเป็นชาติมหาอำนาจชาติแรกที่จัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น PCA ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะอายุครบเกษียณคือ 65 ปี แต่อาจถูกถอดถอนได้ถ้าปรากฏว่าความประพฤติไม่ดี หรือรัฐสภามีมติให้ถอดถอนสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง PCA. คนแรกได้แก่ Sir Edmund Compton³⁹ กฎหมายมิได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีประสบการณ์สูง ไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้มีความรู้และความประพฤติดี หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว PCA จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของตน

อำนาจหน้าที่ของ PCA. กำหนดไว้โดยบัญชีท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกอบด้วยรายชื่อส่วนราชการเกือบทั้งหมดและหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานอิสระ (quango) จำนวนหนึ่ง บัญชีดังกล่าวอาจเพิ่มเติมได้โดยกฎฎีกา (Order in council) ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเสมอ เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาล รัฐสภา ราชการ ส่วนท้องถิ่น กิจกรรม สาธารณสุข และตำรวจไม่อยู่ภายในเขตอำนาจนี้ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ PCA. เป็นเครื่องมือของรัฐสภา ซึ่งเสริมหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ดังนั้น PCA. จึงตรวจสอบได้แต่เรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง (The Crown) เท่านั้น

ดังนั้น PCA. จะไม่รับเรื่องที่ควรจะเป็นของศาล หรือ Tribunal เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา การอภัยโทษ การให้ตำแหน่งขุนนางหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สัญญาหรือการพาณิชย์ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและทหาร ในการนี้ PCA. มีดุลพินิจเต็มที่จะพิจารณาถึงเขตอำนาจของตนเอง ซึ่ง PCA. ได้วางแนวทางที่จะไม่รับเรื่องร้องเรียนบางประเภท เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ magistrates (ศาลท้องถิ่น) หรือเรื่องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น

ภารกิจของ PCA. คือ ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความอยุติธรรมที่เกิดจาก “maladministration” เช่น ความไม่เป็นกลาง ประมาทเลินเล่อ ล่าช้า ไม่ใช่กฎหมายอย่างจริงจัง

³⁹ ขงยุทธ แสงรุ่งเรือง. (2526). รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 65.

ปฏิบัติต่อราษฎรไม่เหมาะสม ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นต้น รัฐสภาได้ตั้งใจใช้ศัพท์เทคนิคดังกล่าว ซึ่งมีความหมายกว้างๆ โดยเน้นถึงลักษณะความบกพร่องในวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้เห็นว่าเรื่องความเหมาะสมของดุลพินิจไม่ใช่หน้าที่ของ PCA. รัฐสภาหวังว่า PCA. จะสร้างนิยามศัพท์ดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น โดยการวินิจฉัยเป็นรายคดี (case work) ซึ่งในที่สุด PCA. โดยความเห็นชอบของกรรมาธิการวิสามัญ ก็ได้ขยายขอบเขตของนิยามดังกล่าวไปถึงคำวินิจฉัยสั่งการที่เลว (bad decision) ซึ่งเป็นเรื่องของดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม PCA. ไม่อาจเริ่มการสอบสวนเอง การสอบสวนทุกเรื่องเริ่มจากคำร้องเรียนของประชาชนที่เสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคำร้องเรียนนั้นระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวน คำร้องเรียนจะทำโดยบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ แต่ต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนด้วยตนเอง การร้องเรียนแทบจะทำได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น เรื่องที่ร้องเรียนต้องไม่นานกว่า 12 เดือน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุจำเป็นเท่านั้น แต่ถ้ามีเหตุผลพิเศษ PCA. ก็อาจรับดำเนินการได้ การสอบสวนจะดำเนินการเป็นความลับ และต้องให้โอกาสแก่หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้ชี้แจงด้วย ในการดำเนินการสอบสวน PCA. มีอำนาจในการสอบปากคำ เรียกพยานบุคคลมาสืบ เข้าถึงเอกสารข้อมูล หรือขอให้จัดทำเอกสารและคำชี้แจง อำนาจดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับศาลสูง (High Court) PCA. มีอำนาจเข้าถึงความลับใดๆ เว้นแต่ที่เป็นความลับของคณะรัฐมนตรี ถ้า PCA. เข้าถึงความลับเกี่ยวกับความมั่นคง รัฐมนตรีอาจแจ้งให้ PCA. ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ตนทราบมาได้ เมื่อสอบสวนเสร็จ PCA. จะรายงานผลการสอบสวนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้าของเรื่องทราบ และเสนอรายงานต่อกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งกรรมาธิการนี้มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการทำงานของ PCA. รายงานของ PCA. จะได้รับการเสนอต่อไปยังรัฐสภาก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะชน⁴⁰

ดังนั้น เมื่อมีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วประชาชนเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อ PCA. ทำการไต่สวนแล้วก็จะทำคำแนะนำเสนอในรายงานให้รัฐสภาทราบ และพิมพ์รายงานดังกล่าวเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาหยิบยกซึ่งอภิปรายซักฟอกรัฐบาล และใช้มติมหาชนของสื่อมวลชนและประชาชนกดดันให้มีการแก้ไขปัญหานั้นๆ⁴¹

⁴⁰ มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์. (2538). *Ombudsman : ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 59-61.

⁴¹ PP Craig, *Administrative Law*. pp. 282.

4.5.4 การพิจารณาบททวนโดยศาล (Judicial Review)

หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ “จะต้องมีการควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและองค์กรนิติบัญญัติ” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด⁴²

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะก่อนกระทำการใดๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การประกาศเขตเมืองใหม่ การเวนคืนที่ดิน ศาลอาจเพิกถอนการกระทำใดๆ ที่เกิดจากการกระทำเกินขอบอำนาจได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) การกระทำเกินขอบอำนาจทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ (errors of procedure or Procedural ultra vires) ศาลอังกฤษเห็นว่าการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎเกณฑ์ต่างๆ มีผลให้การกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เพราะเป็นเงื่อนไขบังคับ (mandatory requirement) ที่รัฐสภากำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้นศาลจะเพิกถอนคำสั่งคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในกรณีต่อไปนี้ เมื่อไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนการไต่สวนสาธารณะตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ แจ้งข้อเท็จจริงผิดพลาด ไม่เปิดโอกาสให้ผู้กรณีแสดงและคัดค้านพยานหลักฐาน รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการโดยไม่พิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่ครบถ้วนและเพียงพอ เป็นต้น

2) การกระทำที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (breach of the principles of natural justice) กรณีที่ปรากฏช่องว่างในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ศาลมักจะอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ต้องนำไปใช้ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติโดยดีความว่ารัฐสภามีเจตนารมณ์บัญญัติให้เป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เหตุนี้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงถูกนำมาใช้เพื่อเสริมบทบัญญัติของกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ดังนั้นศาลจึงอาจเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่า “การกระทำการเกินขอบอำนาจ”⁴³

⁴² สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527, กันยายน). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14, ฉบับที่ 3. หน้า 59-60.

⁴³ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. เล่มเดิม. หน้า 54-55.

การได้สวนสาธารณะจะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษ ก็เพื่อใช้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดให้มีการพิจารณาที่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้านก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิ หรือผลประโยชน์ของประชาชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การวางผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การจัดตั้งสถานีผลิตไฟฟ้า หรือการก่อสร้างทางหลวง เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่กฎหมายต่างๆ ของประเทศอังกฤษกำหนดให้มีการได้สวนสาธารณะก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เพื่อให้กระบวนการได้สวนสาธารณะเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้การนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้ยังเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่มักจะเกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ปัจเจกชนกับปัจเจกชน หรือส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จากเหตุผลข้างต้นจึงส่งผลให้กระบวนการได้สวนสาธารณะเป็นที่ยอมรับ และใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ หลังจากที่ได้ทำการศึกษากระบวนการการได้สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษ จะพบว่า กระบวนการได้สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแตกต่างกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยหลายประการ เช่น กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจะได้นำกระบวนการได้สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษมาเปรียบเทียบกับจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชา-พิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยในบทต่อไป

3.5 วิวัฒนาการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์ของประเทศไทย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง และการปกครองถือเป็นส่วนสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนากการปกครองในระบบประชาธิปไตยนอกเหนือจากการแสดงเจตนาจำนงเลือกบุคคลให้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารแล้วประชาชนยังอาจมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

สังคมไทยมีความตื่นตัวอย่างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะสิทธิประชาพิจารณ์ในมาตรา 59⁴⁴ กรณีที่เกิดปัญหาความ

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 59.

ขัดแย้งจากการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ดังนั้นหากการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมขนาดใหญ่ที่ประชาชนขาดการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขาดการร่วมแสดงความคิดเห็น ตลอดจนขาดการมีส่วนร่วมการตัดสินใจแล้ว มักนำไปสู่เหตุการณ์การต่อต้าน คัดค้าน ทั้งนี้เป็นเพราะมีโครงการพัฒนาประเทศของรัฐหลายโครงการที่ได้ละเมิดสิทธิของชุมชน⁴⁵ ใช้ทรัพยากรธรรมชาติไม่คุ้มค่า และปราศจากการคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับสภาวะสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมวัฒนธรรม ส่งผลให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในชุมชนระหว่างกลุ่มที่ให้การสนับสนุน และกลุ่มคัดค้านโครงการของรัฐจนเหตุการณ์บานปลายเป็นปัญหาดังกล่าวซึ่งเป็นปัญหาที่ซับซ้อน และยากต่อการแก้ปัญหา และจากการที่กระบวนการแก้ปัญหาของรัฐขาดประสิทธิภาพมีลักษณะการแก้ปัญหาแบบวิธีดั้งเดิมคือ การแก้ไขปัญหามาในเชิงรับขาดการแก้ปัญหาในเชิงรุกให้เกิดความล่าช้าในการคลี่คลายปัญหา ขณะเดียวกันกลุ่มผู้คัดค้านก็อาจใช้การประท้วงสร้างความกดดัน หรือใช้ความรุนแรง เพื่อให้รัฐบาลสนใจแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นผลให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ต้องหยุดชะงักลงนำมาซึ่งความสูญเสียของประเทศอย่างมหาศาล ดังนั้นนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลจึงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการที่จะเปิดช่องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารประเทศมากยิ่งขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้มีการพัฒนารูปแบบอย่างต่อเนื่องตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

3.6 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางวิชาการถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐในการพัฒนาประเทศที่มีโครงสร้างในการกำหนดนโยบาย วางแผนและกระบวนการในการตัดสินใจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมและสั่งการ

ที่ผ่านมารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐ และไม่ทราบข้อมูล

⁴⁵ เสน่ห์ จามริก.(25445, มกราคม) “สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 47

ต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการ ก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงต่อต้านโครงการของรัฐในหลายๆ โครงการ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการจึงได้มีแนวความคิดที่จะนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิด วิธีการ และรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearings” มาใช้ในกรณีโครงการทางด่วนส่วนแยกอุรุพงษ์-ราชดำริ ชุมชน บ้านครอบครัว ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า “การไต่สวนสาธารณะ” และนับว่าเป็นต้นแบบที่นำไปสู่การสร้างหรือพัฒนา การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา ซึ่งได้มีการออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548 และตาม มาด้วยการร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...

“รัฐ” ในทางรัฐศาสตร์ประกอบด้วยอาณาเขต พลเมืองและอำนาจอธิปไตย โดยใช้อำนาจอธิปไตย ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยก็เรียกว่า “รัฐอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งแต่ละรัฐก็มีพฤติกรรมการใช้อำนาจอธิปไตย และ โครงสร้างที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์ประกอบการบริหารภายในของแต่ละประเทศ ถ้าใช้อำนาจตัวกลางคนเดียวก็เรียกว่า “เผด็จการ” บางประเทศก็เป็นหมู่คณะหรือเฉพาะสมาชิกพรรคเท่านั้นที่ได้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศที่เหลือเป็นเพียงผู้ถูกปกครองเท่านั้น นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ก็เป็นรัฐที่มีรัฐธรรมนูญกำหนดการใช้อำนาจอธิปไตย แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่ารัฐที่มีรัฐธรรมนูญจะมีรัฐบาลเป็นประชาธิปไตยไปเสียทั้งหมด แต่อย่างน้อยรัฐบาลเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดการใช้อำนาจอยู่บ้างตามรัฐธรรมนูญ⁴⁶

ในประเทศตะวันตกที่มีโอกาสพัฒนาเปลี่ยนแปลงสังคมเศรษฐกิจไปอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับการปรับปรุงระบบการเมืองและกฎหมายให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงนั้น มาตรการประชานิยามนับเป็นวิวัฒนาการล่าสุดของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เสริมเพิ่มเติมขึ้นมาเคียงคู่กับประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่ไม่อาจใช้มาตรการทางเมืองควบคุมอำนาจอธิปไตยอันจำเป็นของฝ่ายบริหารได้อย่างเท่าทันบนเส้นทางของการพัฒนาการนี้ มีตัวอย่างน่าสนใจอันควรแก่การศึกษาเปรียบเทียบ เพื่อหาบทเรียนในการนำมาตรการนี้มาใช้ในประเทศอยู่ประการหนึ่ง คือ การเปรียบเทียบระหว่างระบบของประเทศที่มีวัฒนธรรมทางกฎหมาย แบบภาคพื้นยุโรปและแบบแองโกล-อเมริกันสำหรับประเทศในระบบภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศสหรือเยอรมันนั้นแต่เดิมก็ได้ฝากภาระการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองไว้กับการตรวจสอบของ “ศาลปกครอง” เป็นสำคัญ ศาลปกครองของประเทศเหล่านี้จะแยกทั้งบุคลากร และ โครงสร้างศาลออกจากศาลยุติธรรม อันเป็นศาลในคดีอาญา หรือคดีแพ่งจัดเป็นศาลเฉพาะทางที่สามารถสานวิธีคิดทางกฎหมายเข้ากับ ความซับซ้อนเป็นจริงในทางบริหาร จนเกิดเป็นการควบคุมในส่วนเนื้อหาของการใช้อำนาจได้ใน

⁴⁶ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. (2552). *สังคมกับกฎหมาย*. หน้า 31.

ระดับหนึ่ง จนแม้แต่ในส่วนที่เป็นอำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองเช่นของฝรั่งเศสก็ได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะได้⁴⁷

ต่อมาเมื่ออำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารนั้นมีมากขึ้นซับซ้อนขึ้น ส่งผลกระทบได้กว้างไกลหลากหลายขึ้น ประเทศในระบบนี้จึงได้ริเริ่มมาตรการประชาธิปไตยขึ้นมาเพื่อเสริมเพิ่มเติมกับการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอยู่ โดยพัฒนาการเช่นนี้การใช้มาตรการประชาธิปไตยของประเทศเหล่านี้ จึงเป็นไปในลักษณะจำกัด ไม่ถือเป็นมาตรการทั่วไปนำมาใช้โดยเลือกสรรตามที่เห็นว่าจำเป็น และมาตรการเดิมใช้ควบคุมได้ไม่เพียงพอ ด้านการปฐมนิเทศนั้นก็ไม่นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้อย่างเต็มที่ มีการปฐมนิเทศนั้นก็ไม่นำเทคนิคทางกฎหมายมาใช้อย่างเต็มที่ มีการปรับปรุงให้เข้ากับความจำเป็นทางบริหารอยู่หลายประการ

ส่วนประเทศในระบบแบบแองโกล-อเมริกัน เช่น อังกฤษหรืออเมริกันนั้นไม่มีระบบศาลปกครองเป็นศาลเฉพาะทางเหมือนเช่นภาคพื้นยุโรป คดีปกครองจะเป็นภาระส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมด้วยเป็นเหตุให้ไม่มีการพัฒนากฎหมายปกครองขึ้น โดยเฉพาะเจาะจงจะมีแต่การตรวจสอบในส่วนขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยไม่อาจเข้าควบคุมอำนาจดุลพินิจโดยใกล้ชิดเหมือนระบบภาคพื้นยุโรป ด้วยสภาพเช่นนี้ประเทศเหล่านี้จึงได้เน้นการควบคุมของตนไปที่ “กระบวนการ” ใช้อำนาจเป็นสำคัญ มาตรการประชาธิปไตยจึงถูกนำมาอย่างแพร่หลายเป็นหลักและมีการปฐมนิเทศเทคนิคทางกฎหมายสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของอเมริกาที่ไม่มีระบบกรรมการรับอุทธรณ์การตัดสินใจทางปกครองมาเสริมระบบศาลเหมือนเช่นประเทศอังกฤษ ทำให้ต้องพึ่งพา และพัฒนามาตรการนี้ไปซับซ้อนกว่าประเทศอังกฤษ จนในที่สุดก็ได้เริ่มผ่อนคลายเพราะเห็นว่าในหลายกรณีจะทำให้การตัดสินใจนั้นยึดถือไม่สมประโยชน์แก่ฝ่ายใด นอกจากทนายความ หรือนักกฎหมายเท่านั้นจึงได้หันมาใช้หันมาใช้วิธีที่ไม่เป็นทางการ เช่น การเจรจาตกลงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีหนทางกฎหมายเป็นมาตรการสุดท้ายในที่สุดตัวอย่างของประเทศเหล่านี้ให้ความรู้ที่ตรงกันอยู่ประการหนึ่งก็คือ มาตรการควบคุมการกระทำปกครองนั้นเป็นมาตรการที่ต้องอาศัยการผสมผสานทั้งทางการเมือง และกฎหมาย ในทางกฎหมายเองต้องมีการควบคุมทั้งในส่วนเนื้อหา และการบวนการบรรดามาตรการทั้งหลายในสังคมไทยปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางการเมือง เช่น คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ทางรัฐสภาที่ดี หรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย เช่น การตั้งศาลปกครอง การออกพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง หรือมาตรการประชาธิปไตยเหล่านี้ จึงหาได้เข้าซ้อนกันแต่อย่างใดไม่ ตัวอย่างในทางเทคนิคที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งก็คือการบัญญัติกฎหมาย กรณีของอังกฤษนั้น รัฐสภาจะกำหนดให้มีการประชาธิปไตยเป็นเรื่องๆ ไปโดยบัญญัติไว้ในกฎหมาย

⁴⁷ ทพท์ คุณวัฒน์. (2543). กระบวนการจัดทำประชาธิปไตยของประเทศไทย ศึกษากรณี โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์. หน้า 21.

เฉพาะเรื่องนั้น ส่วนอเมริกาและเยอรมันจะบัญญัติไว้เป็นกฎหมายกลางถึงแนวทาง ข้อกำหนดให้ปฏิบัติต่างๆ จากนั้นจึงอ้างอิง หรือกำหนดให้การใช้อำนาจตามกฎหมายใดต้องใช้มาตรการนี้ต่อไป ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบหรือทิศทางที่เป็นเอกภาพได้ไม่ต้องอาศัยการพัฒนาที่ยาวนานเหมือนเช่น อังกฤษ⁴⁸

ในส่วนของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อปี พ.ศ. 2475 ในทางวิชาการถือว่าเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่มีผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินการของรัฐ ในการพัฒนาประเทศที่มีโครงสร้างในการกำหนดนโยบายวางแผน และกระบวนการในการตัดสินใจในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมสั่งการ

เท่าที่ผ่านมารัฐบาลตัดสินใจดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐและไม่ทราบข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงต่อต้านโครงการของรัฐในหลายๆ โครงการ ทำให้มีการหาวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ จึงได้มีแนวความคิดที่จะนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิด วิธีการและรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearings” มาใช้ ในกรณีโครงการทางด่วนส่วนแยกอรุณพงษ์-ราชดำริ ชุมชน บ้านครัว ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า “การไต่สวนสาธารณะ” และนับว่าเป็นต้นแบบที่นำไปสู่การสร้าง หรือพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 ได้กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นครั้งแรกซึ่งจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศไทย มีปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 จึงต้องมีการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

⁴⁸ แก้วสรร อติโพธิ. (2543). *ประชากรศาสตร์: มาตรการการยุติข้อขัดแย้งในการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม*. หน้า 27-29.

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

3.7 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้าน กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ซึ่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมาการบัญญัติกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 กำหนดว่าก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องสอบถามความสมัครใจรับของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน ปรากฏได้ดำเนินการเพียงครั้งเดียวเนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีแนวโน้มที่ชัดเจนขึ้นเมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 และมาตรา 33 ได้กำหนดให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าวแต่ก็ยังมิได้มีการกำหนดรูปแบบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน กฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้ก็ได้มีการนำเอารับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้อย่างจำกัด ทำให้ไม่ได้รับความสนใจจากทั้งประชาชน และส่วนราชการ เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย จึงขอนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้ง 3 ฉบับ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511⁴⁹

พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ผลิตขึ้นภายในประเทศไทย โดยก่อนที่จะประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ก็มีผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหลายชนิดที่ผลิตขึ้นได้ภายในประเทศ แต่เนื่องจากยังมิได้มีการ

⁴⁹ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511, 2511, 31 ธันวาคม .

กำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นที่น่าเชื่อถือ และเหมาะสมทำให้มีการแข่งขันกันลดราคาด้วยการทำคุณภาพของสินค้าให้ต่ำลง เป็นเหตุให้ประชาชนขาดความนิยมเชื่อถือ และยังอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนตลอดจนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการประกอบกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมากำหนดมาตรฐาน เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อความปลอดภัย หรือเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจจะเกิดแก่ประชาชน หรือแก่กิจการอุตสาหกรรมหรือเศรษฐกิจของประเทศ⁵⁰ เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้แล้ว จะพบว่าได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 17 และมาตรา 18 ว่าก่อนที่จะสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดนั้นเสียก่อน จึงนับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ได้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 18 ว่าหลังจากการรับฟังการแถลงคำคัดค้านแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะนำ แถลงคัดค้านของผู้คัดค้านมาประกอบการพิจารณาว่าจะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมดังกล่าวหรือไม่ แล้วทำคำวินิจฉัยไปให้ผู้คัดค้านทราบ นอกจากนี้มาตรา 19 ของกฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรมที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดดังกล่าว สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันปิดประกาศสำเนาคำวินิจฉัย ณ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 ศาล ส่วนที่ 4 ศาลปกครองมาตรา 276 ถึงมาตรา 280 และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้นหากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 49⁵¹ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยเสนอคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวได้

⁵⁰ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511.

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ข. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517⁵²

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น โดยการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณสุขโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศ และของเกษตรกรมั่นคงขึ้น ทั้งนี้กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 27 ว่า หากในจังหวัดใดยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรจัดให้ที่ดินในท้องที่ใดในจังหวัดนั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

ผลของการรับฟังความคิดเห็น ภายหลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยการสอบถามความสมัครใจจากเจ้าของที่ดินทุกราย ในทุกท้องที่ที่กำหนดไว้ กฎหมายฉบับนี้บัญญัติถึงผลของการรับฟังความคิดเห็นไว้ในมาตรา 28 ว่า หากเจ้าของที่ดินยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกินกึ่งหนึ่งของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งหมด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่ที่จะสำรวจเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2519 แต่ได้มีการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการปฏิบัติงานจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ. 2519 จะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อม ที่จะปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ไม่ยินยอมให้มีการจัดรูปที่ดิน แม้ว่ารัฐบาลจะเห็นว่ามีประโยชน์ในระยะยาว

ค. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518⁵³

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ถูกตราขึ้นเนื่องจากกฎหมายเดิม คือ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และผังชนบทได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ประกอบกับได้มีการพัฒนาทั้งในด้านเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม และจำนวนประชากรในท้องที่ต่างๆ ได้ทวีความ

⁵² พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, (2517, 18 กันยายน).

⁵³ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518,.

หนาแน่นยิ่งขึ้น มาตรการ และโครงการที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงไม่เหมาะสมกับสภาวะปัจจุบัน สมควรปรับปรุงเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพท้องที่⁵⁴

พระราชบัญญัติฉบับนี้ นับว่าเป็นกฎหมายที่นำกลไกของกฎหมายปกครองมาบัญญัติไว้ เช่น สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์⁵⁵ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2518 ได้บัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด 8 มาตรา 212 โดยมีสาระสำคัญว่า “ศาลปกครองจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ” แต่ในขณะนั้นยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ดังนั้นจึงยังไม่สามารถนำบทบัญญัติมาตรา 70 วรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับได้เนื่องจากมาตรา 70 วรรคสามตอนท้ายกำหนดว่า “ในกรณีที่ยังมีได้มีการจัดตั้งศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ” แต่ในปัจจุบันประชาชนสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 70 วรรคสามของพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้ เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ดังนั้นหากประชาชนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกควบคุมการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองไว้อีกด้วย เช่น การกำหนดให้มีคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวม เพื่อให้คำปรึกษาและความคิดเห็นเกี่ยวกับผังเมืองรวมที่สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวาง และจัดทำขึ้น⁵⁶

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายฉบับนี้ นับได้ว่าเป็นกฎหมายที่กล่าวถึง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนชัดเจนกว่ากฎหมาย 2 ฉบับข้างต้น โดยบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ 2 กรณี คือ การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในการวาง และจัดทำผังเมืองรวมตามมาตรา 19 วรรคสอง⁵⁷ และ “มาตรา 19 บัญญัติว่าเมื่อสำนักผังเมืองจะวาง และจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใดให้สำนักผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อ

⁵⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518.

⁵⁵ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 70 วรรคสาม.

⁵⁶ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

⁵⁷ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

สำนักผังเมืองด้วยในการวาง และจัดทำผังเมืองรวมใดให้สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบแล้วจัดการประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เมื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองรวมนั้นในการรับฟังข้อคิดเห็นนี้จะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมประชุมตามความเหมาะสมก็ได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง”

การรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนสำหรับการวาง และจัดทำผังเมือง เฉพาะตามมาตรา 33⁵⁸ บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่าเมื่อสำนักผังเมืองจะวาง หรือจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะของท้องที่ใดแล้ว สำนักผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จะต้องจัดให้มีการโฆษณาให้ประชาชนทราบ และจัดการประชุมเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองรวม หรือผังเมืองเฉพาะ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงข้อคิดเห็นให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 19 คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540)⁵⁹ และ มาตรา 33 คือ กฎ-กระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)⁶⁰

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กฎกระทรวงฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ข้อ 12 ได้กำหนดถึงผลของการรับฟังข้อคิดเห็นไว้ว่าให้ผู้ดำเนินการจัดประชุม ซึ่งก็คือกรมการผังเมือง หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี นำข้อคิดเห็นของผู้มีสิทธิแสดงข้อคิดเห็นของคณะที่ปรึกษาผังเมืองไปประกอบการพิจารณา และจัดทำผังเมือง หรือทบทวนผังเมืองที่ได้วางและจัดทำขึ้นไว้แล้วก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณาตามกฎหมายทั้งสามฉบับข้างต้นคือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแสดงให้เห็นว่าในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายมานานแล้ว คือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2511 แต่ยังไม่พบว่ามีกฎหมาย หรือระเบียบฉบับใดบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี

⁵⁸ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, มาตรา 33.

⁵⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 315 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 22 (วันที่ 20 มิถุนายน 2540).

⁶⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 93 ตอนที่ 104 (วันที่ 24 สิงหาคม 2519).

ประชานิยมไว้จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 จึงมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยม ซึ่งระเบียบฉบับนี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชานิยม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2548 จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยม พ.ศ. 2539

1) แนวความคิดและความเป็นมาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยม พ.ศ. 2539 ภายหลังจากที่ได้มีการจัดทำไต่สวนสาธารณะ ในกรณีบ้านครัวทำให้ประชาชนได้เห็นตัวอย่าง เห็นผลของการจำกัดอำนาจด้วยมาตรการการไต่สวนสาธารณะ เป็นเหตุผลักดันให้เกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยม ซึ่งปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ดังนี้

1.1) การมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2) ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย โดยวิธีประชานิยมเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงาน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการมีนายโกศล พลกุล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1 และนายลิขิต ชีรเวทิน เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2 โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ

(1) จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทาง และวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

(2) พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา

211

(3) ตรวจสอบ รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกเว้น หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเป็นไปอย่างรอบคอบมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองจึงได้แต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อ

ดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้กำหนดไว้ โดยในส่วนของ การดำเนินการตามคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูป การเมืองโดยมีนายโกศล พลกุล เป็นประธานอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการชุดนี้ได้พิจารณาศึกษา เรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings) แล้วจึงเห็นสมควรจัดทำร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่อง สำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่นๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้ง หลายฝ่าย และได้นำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย

ภายหลังการประกาศใช้ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 แล้วได้มีการ ดำเนินการรองรับระเบียบดังกล่าวในด้านต่างๆ พอสรุป ดังนี้

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชา-พิจารณ์ และ คณะทำงานเพื่อยกร่างหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบดังกล่าว

ตามที่ระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดไว้ในข้อ 4 ให้มี “คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วย ประชาพิจารณ์” ประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานมีกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คนและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 4 คน นายกรัฐมนตรี (นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้มี คำสั่งที่ 83/2539 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2539 แต่งตั้งบุคคลดังต่อไปนี้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

- 1) นายลิขิต ชีรเวคิน
- 2) นายประจวบ นันทียกุล
- 3) นายเสรี วงศ์มณฑา
- 4) คุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้มีคำสั่งที่ 1/2539 ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2539 แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีนายสุธี สุทธิสมบุรณ์ เป็นประธานคณะทำงาน และมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์) กับคุณหญิงชดช้อย โสภณพนิช เป็นที่ปรึกษาคณะทำงานเพื่อพิจารณายกร่างหลักเกณฑ์ และแนวทางในการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชา-พิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อเสนอคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์พิจารณา และจัดทำคู่มือการ ดำเนินงานตามระเบียบนี้ ตลอดจนปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษามอบหมาย

คณะทำงานดังกล่าวข้างต้นได้จัดทำร่างประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา และหัวข้อการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ในการประชุมครั้งที่ 3/2539 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2539 ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ได้พิจารณาแล้ว ได้มีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างประกาศ และหัวข้อการจัดทำคู่มือดังกล่าวแล้วจัดตั้งระเบียบฯ ร่างประกาศฯ และหัวข้อการจัดทำคู่มือฯ ไปให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอข้อคิดเห็น เพื่อนำมาประมวลข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงให้สมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้นซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการแล้ว⁶¹ มีสาระสำคัญของประกาศ ดังนี้⁶²

- 1) การจัดทำข้อมูลเบื้องต้น
- 2) การแต่งตั้งและประชุมคณะกรรมการของประชาพิจารณา
- 3) วิธีการประชาพิจารณา
- 4) การจัดงานประชาพิจารณา
- 5) ค่าใช้จ่ายในการประชาพิจารณา

2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญดังนี้

2.1) ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ชุด ดังนี้

คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณา ประกอบด้วย⁶³ กรรมการ 10 คน

- 1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย
- 3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 5) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

⁶¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *ประชาพิจารณา*. หน้า 30.

⁶² คณะนิติบัญญัติ. (2544). *กฎหมายและนโยบายเรื่องธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อกระบวนการด้านสิ่งแวดล้อม*. หน้า 132.

⁶³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณา พ.ศ. 2539 ข้อ 4.

6) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ

7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คนซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย 2 คน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองอีกสองคน

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์⁶⁴

1) กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการทำประชาพิจารณ์

2) วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดในระเบียบนี้

3) จัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี⁶⁵

คณะกรรมการประชาพิจารณ์⁶⁶ เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีการแต่งตั้งเป็นรายโครงการประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการ และกรรมการต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์⁶⁷

1) กำหนดสถานที่ และเวลาในการทำประชาพิจารณ์

2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดให้มีประชาพิจารณ์

3) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ประสงค์จะแสดงความคิดเห็น ผู้แทนหน่วยงานของรัฐตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนดต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ในกรณีจำเป็นให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้

4) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งให้บรรดาผู้ลงทะเบียนไว้แล้วทราบ

⁶⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5.

⁶⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 20.

⁶⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12.

⁶⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13-14.

5) นัดวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นที่จะมีประชาพิจารณ์และปิดประกาศประเด็นดังกล่าว พร้อมทั้งวัน เวลา ที่จะประชุมครั้งต่อไปให้ประชาชนทราบ

6) ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐ⁶⁸ ก่อนแล้ว จึงให้ผู้ชำนาญการ หรือที่ปรึกษาแถลงต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีส่วนได้เสียแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้

7) ทำรายงานประชาพิจารณ์สรุปข้อเท็จจริงและผลของการประชาพิจารณ์

2.2) ผู้ที่ริเริ่มหรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ผู้ที่ริเริ่มให้มีหรือขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์มี 3 กรณีโดยในกรณีแรก รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นควรให้บริการจัดประชาพิจารณ์ กรณีที่สองผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินการไปแล้ว และกรณีที่สามหน่วยงานของรัฐเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง ผู้มีอำนาจเห็นควรให้มีการจัดประชาพิจารณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในที่นี้ หมายถึงผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้นๆ แล้วแต่กรณี เช่น รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับข้าราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับข้าราชการของกรุงเทพมหานครเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้นอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน หรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย จึงสมควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานของรัฐ และบุคคลอื่นๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐต่อไป⁶⁹

กรณีที่สอง ผู้มีส่วนได้เสียขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ โครงการรัฐที่ได้มีการดำเนินโครงการไปแล้ว ซึ่งผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่าโครงการที่ดำเนินการไปแล้วมีผลกระทบเช่นเดียวกับกรณีที่หนึ่ง และต้องการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้นต้องมีการทำหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐ เพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจงก่อน หากหน่วยงานมิได้ตอบ หรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือครบ หรือชี้แจงแล้วแต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจ และมีความประสงค์จะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวในบางส่วนหรือทั้งหมดก็ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรี

⁶⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539
ข้อ 15.

⁶⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539
ข้อ 7.

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวสังกัดแล้วแต่กรณี เพื่อขอให้มีการพิจารณาจากนั้นผู้มีอำนาจแล้วแต่กรณี พิจารณาว่าการทำประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการประชาสัมพันธ์การตรวจสอบเหตุผล และความจำเป็น หรือการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการรัฐที่อาจสั่งให้มีการพิจารณา⁷⁰

กรณีที่สาม หน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีการจัดให้มีจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการของรัฐให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี พิจารณา กลับกรอง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วจึงสั่งให้ประชาพิจารณ์ในกรณีที่เห็นควร⁷¹

2.3) การจัดทำประชาพิจารณ์ เมื่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว โดยในการจัดให้มีประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นระหว่างขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ หรือในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ⁷² จากนั้นผู้มีอำนาจดังกล่าวต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์โครงการของรัฐในเรื่องนั้น⁷³ เพื่อกำหนดเวลา สถานที่ ในการทำประชาพิจารณ์ โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย⁷⁴ นอกจากนี้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ยังต้องมีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ และประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ประสงค์จะเสนอความเห็น และผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการมาลงทะเบียนไว้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมทั้งนัดวันประชุมครั้งแรกให้บรรดาผู้ลงทะเบียน⁷⁵ หลังจากที่มีการจัดประชาพิจารณ์แล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จัดทำรายงานประชา

⁷⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 8.

⁷¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 9.

⁷² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 11 วรรค 1.

⁷³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12

⁷⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 13 วรรค 1.

⁷⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14.

พิจารณาภายใน 45 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประชุมประชาพิจารณ์แล้ว จึงส่งรายงานให้แก่ผู้สั่งการให้มีประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการทำประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์พร้อมทั้งข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะเสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง ผลที่ได้จากประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุป และข้อเสนอแนะที่ได้จากประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย โดยใช้เป็นแนวทาง หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานตามโครงการ แต่มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น

2.4) การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีประชาพิจารณ์ ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์ดำเนินการ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการประชาพิจารณ์โดยการปิดประกาศล่วงหน้าก่อนวันลงทะเบียนไม่น้อยกว่า 30 วัน นอกจากนี้จะต้องมีการประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียง และสถานีวิทยุโทรทัศน์ในท้องที่ที่มีการประชาพิจารณ์ รวมทั้งโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันของท้องถิ่นก่อนการลงทะเบียนจัดทำประชาพิจารณ์อย่างน้อย 7 วัน เมื่อได้มีการลงทะเบียนแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องแจ้งให้ผู้ลงทะเบียนทราบถึงประเด็นที่จะประชาพิจารณ์ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์และช่วงเวลาของการประชาพิจารณ์ของกลุ่มต่างๆ ภายหลังจากวันลงทะเบียนไม่เกิน 7 วัน จากนั้นให้กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียแจ้งรายชื่อตัวแทนของกลุ่มต่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์ภายใน 15 วัน ภายหลังจากวันลงทะเบียน รวมทั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องรวบรวมเอกสารโครงการ ที่จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์ และแจ้งนัดวันประชุมประชาพิจารณ์ให้ผู้ลงทะเบียนทราบไม่น้อยกว่า 30 วันจากวันลงทะเบียน

2.5) วิธีการประชาพิจารณ์ เมื่อมีการสั่งการให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ในวันจัดทำประชาพิจารณ์ให้ประธานที่ประชุมประชาพิจารณ์ดำเนินการตามลำดับดังนี้ เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการตามประเด็นที่กำหนดไว้ จากนั้นจึงให้ผู้ชำนาญการ หรือที่ปรึกษาแถลง และให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้ลงทะเบียนไว้แล้ว แถลงตามประเด็นการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ เมื่อเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจง หรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วย โดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องคำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่างๆ และให้ดำเนินการด้วยความยินยอม สุจริต และเป็นธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจน และถูกต้องตรงตามหลัก

วิชาการ และสภาพความเป็นจริงมากที่สุด⁷⁶ หลังเสร็จสิ้นการประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะจัดประชุมลงมติในประเด็นที่มาทำการประชาพิจารณ์

2.6) ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ ให้เบิกจ่ายจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โดยให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสาร และค่าใช้จ่ายอื่นๆตามระเบียบของทางราชการ

2.7) ผลของการทำประชาพิจารณ์ให้หน่วยงานของรัฐนำข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ไปพิจารณาใช้เป็นแนวทาง หรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ⁷⁷

3.8 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติรับรองกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งทำให้ต้องมีการจัดทำกฎหมายโดยตราเป็นพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติใน ม. 59 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินก่อนที่จะตัดสินใจออกกฎหมาย ดำเนินนโยบาย ดำเนินการโครงการของรัฐ อนุมัติ อนุญาต จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน

แนวความคิดในการบัญญัติเรื่องการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้มีการบัญญัติ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในขั้นตอนของการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากรายงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 2 อังคารที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2540 ระบุถึงการรับรอง และ

⁷⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 (5).

⁷⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21.

คุ้มครองเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจอธิปไตยให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งควรจัดสรรอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนเสียใหม่ให้เกิดสมดุลมากยิ่งขึ้น การถ่วงดุลการใช้อำนาจอธิปไตยก็คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองการปกครอง โดยมีหลักการการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในระบอบการเมือง คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้นโดยรับรองสิทธิที่จะขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชนตามมาตรา 59⁷⁸ เลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างของคณะกรรมการในเรื่องประชาพิจารณ์ “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับคำชี้แจงข้อมูลและเหตุผลจากหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยหรือส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่นและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าวทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่าร่างมาตรานี้ เป็นเรื่องประชาพิจารณ์ซึ่งจะเป็นกรณีที่รัฐกำลังจะดำเนินการใด หรือจะอนุญาตให้บุคคลใดกระทำการใด และการนั้นอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ บุคคลที่จะถูกผลกระทบมีสิทธิได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิเสนอความคิดเห็น นอกจากนั้นที่มีคำว่า “ส่วนได้ส่วนเสียสำคัญอื่นใด” ก็เพื่อให้ขยายถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อม เช่นนี้การที่จะมีการออกกฎกระทรวง กำหนดพิทักษ์ดูแลการที่อาจจะมิสิทธิแสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอและต่อมาการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบให้ย้ายคำว่า “คำชี้แจง” ไปหลังคำว่า “ข้อมูล” และเพิ่มเติมคำว่า “หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

“มาตรา 59 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

⁷⁸ สุณีย์ มัลลิกะมาสย์. (2545). รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. หน้า 181.

1) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542⁷⁹

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นับเป็นกฎหมายฉบับแรกภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้วที่บัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 19 (9) ที่กำหนดให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการที่จะมีการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท อย่างน้อยในกรณี ที่จะมีการกำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น และส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกรณีการกำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัทตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด หรือกรณีจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาจำกัด หรือลดสิทธิพิเศษของบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิทธิของบุคคลที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายที่ก่อตั้งรัฐวิสาหกิจ หรือร่างพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์หรือให้บริษัทที่เปลี่ยนจากรัฐวิสาหกิจคงมีอำนาจสิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินงานที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 นั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนด โดยประกาศใน

⁷⁹ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 19 บัญญัติว่า “คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท มีหน้าที่เสนอแนะรายละเอียดเกี่ยวกับบริษัทที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท นั้น ตามหลักการและแนวทางที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติตามมาตรา 13 (1) ทั้งนี้ โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) กำหนดกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบ และสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจส่วนที่จะโอนให้แก่บริษัทที่จะจัดตั้งขึ้นและส่วนที่จะให้ตกเป็นของกระทรวงการคลัง

2) กำหนดพนักงานที่จะให้เป็นลูกจ้างของบริษัท

3) กำหนดทุนเรือนหุ้นหรือทุนจดทะเบียนสำหรับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำนวนหุ้นและมูลค่าของหุ้นแต่ละหุ้น ตลอดจนรายการต่างๆที่เป็นส่วนของผู้ถือหุ้น

4) กำหนดชื่อของบริษัท

5) กำหนดโครงสร้างการบริหารงานบริษัท รายชื่อกรรมการบริษัทและผู้สอบบัญชีในวาระเริ่มแรก

6) จัดทำหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของบริษัท

7) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 26

8) จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเงื่อนไขเวลาขุบเลิกรัฐวิสาหกิจในกรณีการโอนกิจการ

9) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องตาม (1) (2) (7) (8)

10) พิจารณาเรื่องอื่นๆตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจมอบหมาย”

ราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามขณะนี้ยังไม่ได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องนี้อย่างเป็นทางการแต่อย่างใด⁸⁰

2) ร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ...⁸¹

ความเป็นมาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ....

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ได้กำหนดให้ “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 59 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ จึงได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรียบร้อยแล้ว รองนายกรัฐมนตรี นายพิชัย รัตตกุล ได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสนอคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2542 คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาโดยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาแล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่งซึ่งในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ... จึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเหตุผลว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันจะทำให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเรื่องต่างๆ ได้ตรงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และโดยที่มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง เหตุผล ตลอดจนแสดงความเห็นของตนก่อนที่หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาต หรือสั่งการให้ดำเนินโครงการ หรือกระทำการที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

⁸⁰ เฉลิมชัย หิรัญญะศิริ. (2543). การประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539. หน้า 89-90.

⁸¹ ตูลาลักษณ์ อาจสมบุญ. เล่มเดิม. หน้า 60-64.

สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่นตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

1. ประเภทของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน มี 2 ประเภท คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการและการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการ

1.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เป็นทางการมี 2 กรณี คือ

1.1.1 หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะ ตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินการ โครงการของรัฐ หรือกิจกรรมนั้นซึ่งมีผลกระทบต่อ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคล หรือ ท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจงและแสดงเหตุผล เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับ ผลกระทบได้รับทราบให้หน่วยงานของรัฐกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ เหมาะสมกับลักษณะโครงการหรือกิจกรรมซึ่งมีวิธีการดังต่อไปนี้

- 1) การสัมภาษณ์รายบุคคล
- 2) การรับฟังความคิดเห็นทางโทรศัพท์
- 3) การสำรวจความคิดเห็น
- 4) การแสดงความคิดเห็นโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- 5) การพบปะแบบไม่เป็นทางการ
- 6) การสนทนากลุ่มย่อย
- 7) การประชุมเชิงปฏิบัติการ
- 8) การประชุมระดมที่ปรึกษา
- 9) การอภิปรายสาธารณะ
- 10) การประชาพิจารณ์
- 11) วิธีอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะต้องเผยแพร่ ข้อเท็จจริงให้แก่ประชาชนดังต่อไปนี้

- 1) สาระสำคัญของการดำเนินการ
- 2) สถานที่ วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลาที่จะดำเนินการ
- 3) เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ

4) ผลกระทบของการดำเนินการทั้งผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งมาตรการแก้ไขในกรณีที่มีผลเสีย

5) บทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบทั้งผลดีและผลเสีย

6) รายละเอียดอื่นใดที่จะเพียงพอให้เข้าใจลักษณะการดำเนินการ

ประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีดังต่อไปนี้

1) กรณีที่ออกกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

3) กรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประชาสัมพันธ์การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ประกาศให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบให้ทราบว่า จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และแจ้งให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นทราบ

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสร็จสิ้นลง หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยผลการแสดงความคิดเห็นให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ และหน่วยงานของรัฐต้องนำผลของการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าจำเป็นต้องดำเนินการตามโครงการ หรือกิจกรรมต่อไปโดยมีมาตรการป้องกัน และแก้ไขผลกระทบตามที่ประชาชนแสดงความคิดเห็น หรือได้ทำความเข้าใจกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจนเห็นชอบโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศแสดงความจำเป็น และเหตุผลที่สมควรให้ดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมนั้น และระบุ วัน เวลา สถานที่ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีวิธีแสดงความคิดเห็น คัดค้านการดำเนินการโครงการ หรือกิจกรรมภายในกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวไม่มีการยื่นคัดค้านให้ถือว่าโครงการ หรือกิจกรรมนั้นได้รับฟังความคิดเห็นแล้ว

1.1.2 ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพิจารณาสั่งให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

1.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเป็นทางการ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีนี้เกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และประกาศแสดงความจำเป็นต้องดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

และประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้ใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นคัดค้านการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นที่มีเขตอำนาจศาลท้องที่ที่จะดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม แต่งตั้งคณะผู้รับฟังความคิดเห็นจากบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและให้หน่วยงานของรัฐแจ้งการดำเนินการให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทราบ

2) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น พิจารณากำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับสภาพของโครงการหรือกิจกรรม หรือลักษณะของการคัดค้าน จากข้อมูลของโครงการ และรายละเอียด คำคัดค้าน

3) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น ประกาศวิธีการขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น กำหนดประเด็นปัญหาที่จะรับฟังความคิดเห็น กำหนดตัวแทนผู้ได้รับผลกระทบที่จะเสนอข้อคิดเห็น รวมถึงข้อมูลที่เป็นของโครงการหรือกิจกรรม

4) ให้คณะผู้รับฟังความคิดเห็น จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ส่งให้แก่คณะกรรมการที่ปรึกษาการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐและประชาชนสามารถตรวจสอบได้

3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

3.1 ความเป็นมาในการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีปัญหาในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และประชาชนกับประชาชน เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้และเพื่อเกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง คณะรัฐมนตรีมีมติลงวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ...ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้ และได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับใช้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2548

3.2 สารสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

3.2.1 ผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแล และดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 กำหนดผู้ที่รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนี้

1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือและแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้

2) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ มีหน้าที่ดังนี้

เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยกำหนดวิธีการ ประกาศรายละเอียดการรับฟังความคิดเห็น

กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม

3.2.2 ผู้ริเริ่มให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

1) หน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็นสองกรณีคือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนเริ่มดำเนินโครงการ ถ้าโครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม กรณีที่เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

2) ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในโครงการที่หน่วยงานของรัฐมีดุลยพินิจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

3.2.3 วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีหลายวิธี ซึ่งหน่วยงานของรัฐ อาจใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังต่อไปนี้⁸²

1) การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดยวิธีดังต่อไปนี้

1.1) การสัมภาษณ์รายบุคคล

⁸² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 9.

1.2) การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ โทรสาร ทางระบบเครือข่ายสารสนเทศ หรือทางอื่นใด

1.3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามารับข้อมูล และแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ

1.4) การสนทนากลุ่มย่อย

2) การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีดังต่อไปนี้

2.1) การประชาพิจารณ์

2.2) การอภิปรายสาธารณะ

2.3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

2.4) การประชุมเชิงปฏิบัติการ

2.5) การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

3) วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด

3.2.4 การเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐ⁸³

หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ ต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการของรัฐแก่ประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

1) เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ

2) สาระสำคัญของโครงการ

3) ผู้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

4) สถานที่ที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

5) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ

6) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพอยู่ในสถานที่ที่ดำเนินโครงการและพื้นที่ใกล้เคียง และประชาชนทั่วไป รวมทั้งมาตรการป้องกันแก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว

7) ประมาณการค่าใช้จ่าย ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ดำเนินโครงการของรัฐเอง ให้ระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินโครงการนั้น

⁸³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 7.

3.2.5 การประชาสัมพันธ์การรับฟังความคิดเห็น⁸⁴ หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบว่าจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา และสถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจ และสามารถแสดงความคิดเห็นได้ โดยให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3.2.6 การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประกาศให้ประชาชนทราบ ภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3.2.7 โครงการของรัฐที่ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้⁸⁵

1) โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ

2) โครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อย่างไรก็ดีหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะตัดสินใจพิจารณาอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมเมื่อหน่วยงานของรัฐสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นให้นำมาประกอบการพิจารณาความจำเป็นของโครงการ หรือกิจกรรม มาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ความคุ้มค่าของประโยชน์สาธารณะและทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับโครงการ หรือกิจกรรมของที่รัฐดำเนินการเองให้เป็นภาระของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ หรือกิจกรรมนั้นให้ตกเป็นภาระของผู้ขออนุญาตหรือผู้มีสิทธิดำเนินโครงการ หรือกิจกรรม ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่ดำเนินการจัดให้มีข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

⁸⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 11.

⁸⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ข้อ 14.

3.9 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

หลังจากได้มีการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 จนทำให้มีการยกเลิกการใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระบุไว้ในมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติดังนี้

“สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้วางหลักเกณฑ์ให้มีการจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้บัญญัติรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการจัดทำให้มีหลักเกณฑ์เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่ได้มีการตัดคำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ออกเพื่อให้สามารถใช้สิทธิได้ทันทีโดยไม่ต้องมีกฎหมายมารองรับในการใช้สิทธิ

แต่ในปัจจุบันเรามีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นแนวทางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารที่มีหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ขอความร่วมมือให้นำไปปฏิบัติตาม และระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 ยังมีปัญหาในเรื่องโครงการที่ต้องจัดการรับฟังความคิดเห็น เพราะไม่ได้ระบุไว้ให้ชัดเจน ว่ามีโครงการแบบไหนบ้างที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น ทำให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานต้องออกประกาศกระทรวง เพื่อกำหนดว่าโครงการแบบไหนบ้างที่ต้องจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกประกาศกระทรวง เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2552 เรื่อง โครงการหรือกิจกรรมเกี่ยวกับการอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ โดยออกตามมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้บัญญัติว่าการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าวซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน และป้องกันผลกระทบต่อประชาชน รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสงค์จะประกอบการอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกประกาศให้โครงการหรือกิจกรรม ตามที่ระบุในบัญชีท้ายประกาศ ซึ่งมีอยู่ 8 โครงการตามบัญชีท้ายประกาศกระทรวง เช่น โครงการทำเหมืองแร่ตะกั่ว และสังกะสี โรงไฟฟ้า นิวเคลียร์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการนำบทบัญญัติมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาใช้ โดยหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์เอง ก็อาจมีปัญหาในการนำมาใช้คือ ไม่เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายในรูปแบบกฎหมายหลัก คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยออกพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นออกม้างคับใช้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐมีกฎเกณฑ์กลางในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันและมาตรฐานเดียวกัน ทำให้ไม่มีปัญหาอีกต่อไป

การทำประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearings) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เสนอแนะแนวทาง ในการจัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน สุขภาพ อนามัย และสิ่งแวดล้อม ทำให้การจัดทำโครงการต่างๆ ดำเนินไปได้ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต