

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญกับสภาร่างรัฐธรรมนูญ ผลจากการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวส่งผลให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยมีการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคให้กับประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองของประชาชนได้มีการรับรองไว้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติ เช่น สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สิทธิในการออกเสียงประชามติ และสิทธิในการเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นต้น ส่วนสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น สิทธิในการลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และสิทธิในการเข้าชื่อเสนอขอบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาสิทธิทางการเมืองต่าง ๆ แล้วจะพบว่า สิทธิทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญก็คือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2540) แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายและระเบียบบางฉบับก่อนที่จะได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งกฎหมายที่มีการนำแนวความคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาบัญญัติไว้มี 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม

พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 แต่จากการศึกษากฎหมายข้างต้นพบว่า มิได้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายข้างต้นไม่ได้รับความสนใจ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวจำกัดอยู่เฉพาะในบางเรื่อง จึงทำให้ผู้ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตลอดจนประชาชนทั่วไปไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต่อมาในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนชุมชนบ้านควั่นเนื่องมาจากโครงการทางด่วนแยก อรุणบุรี - ราชดำริ จึงได้มีนักวิชาการ 2 ท่านคือ คุณแก้วสรร - คุณขวัญสุวรรณ อติโพธิ เสนอว่าควรจะหาเครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งมาระงับความขัดแย้งดังกล่าวก่อนที่จะเกิดความรุนแรงขึ้น โดยเสนอให้มีการนำแนวคิด วิธีการ และรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearing” หรือ “ประชาพิจารณ์” มาใช้ระงับความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากโครงการดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการดังกล่าว จึงนับเป็นกรณีแรกที่ได้มีการนำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาใช้ในประเทศไทย ทั้งที่ในขณะนั้นยังไม่มีระเบียบ หรือกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เลยก็ตาม แต่การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ดังกล่าวก็สามารถยุติข้อขัดแย้งลงได้ จากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงส่งผลให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน

ในส่วนของระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นมี 1 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ระเบียบฉบับนี้เกิดขึ้นในสมัยนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีที่มาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 ในข้อ 1.8.2 ดังนี้

#### “1.8 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ฯลฯ

1.8.2 ส่งเสริมให้มีการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่ายโดยวิธีประชาธิปไตยเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินการ”

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง โดยมีนายโภคิน พลกุล เป็นประธาน หลังจากนั้นคณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวได้จัดทำ “ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. ....” ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่น ๆ ซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและอนุมัติหลักการร่างระเบียบดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีพิจารณาลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา<sup>1</sup> ระเบียบฉบับนี้จึงเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบของการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตย นอกจากนี้ระเบียบฉบับนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีดังกล่าวไว้อีกด้วย หลังจากประกาศใช้ระเบียบฉบับนี้แล้วได้มีการนำระเบียบฉบับนี้มาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการของรัฐในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคม ชุมชน หรือที่มีผลกระทบอื่นซึ่งอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย กรณีแรกที่นำระเบียบฉบับนี้มาใช้คือ กรณีการจัดทำประชาธิปไตยร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2540), หน้า 18-20.

พ.ศ. .... และได้มีการนำระเบียบฉบับนี้มาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณี ต่อ ๆ มา เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โครงการก่อสร้างชักรรมาชาติไทย-มาเลเซียและโครงการ โรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย จังหวัดสงขลา เป็นต้น จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลาย ประการ ซึ่งปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ระเบียบฉบับนี้ไม่มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียง แนวทางให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเท่านั้น นอกจากนี้ในส่วนของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาที่ เกิดจากองค์กรและบุคคลที่จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ปัญหาที่เกิดจากผู้เข้าร่วม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ เป็นต้น จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตาม ระเบียบฉบับนี้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จะได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้า ร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตรา 59 แล้วก็ตาม แต่การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมีการตรากฎหมายมารองรับ ซึ่งใน ปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว ส่งผลให้การจัดการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนยังต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากระเบียบฉบับดังกล่าวยังมีข้อบกพร่อง อยู่หลายประการ จึงสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ซึ่งประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญกับ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและมีการนำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนมาบัญญัติไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับก็คือ ประเทศอังกฤษ ผู้วิจัยจึงจะทำการศึกษา การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของประเทศอังกฤษ ซึ่งเรียกว่า “Public Inquiry” โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยจะแปลว่า “การไต่สวนสาธารณะ” เนื่องจากกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย และเมื่อได้ทำการศึกษาระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะของประเทศดังกล่าวแล้ว จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ศึกษากฎหมาย ร่างกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษ

## 1.4 สมมติฐาน

การเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ได้รับรองไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แล้ว แต่ยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว ดังนั้น การจัดการรับฟังความคิดเห็น

เห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์จึงต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับดังกล่าวประสบปัญหา และอุปสรรคหลายประการ จนทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงสมควรที่จะศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษารวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทยและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการได้สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)
2. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการได้สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษ
3. เสนอแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย