

บทที่ 5

บทวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) นับได้ว่าเป็นสิทธิทางการเมืองของประชาชนที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าวของประชาชน จึงทำให้ประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ดังนั้นในปัจจุบันหากจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงต้องนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ได้มีการนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มาแล้วตั้งแต่ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการดังที่ได้ทำการศึกษาไปแล้วในบทที่ 2 ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบฉบับนี้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ คือ การรับฟังการแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้เถียงหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน¹⁶³

ในปัจจุบัน ได้มีการดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ขึ้น เพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาสาระสำคัญของมาตรา 59 และ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในบทที่ 3 แล้ว จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีกระบวนการรับฟังความ

¹⁶³ คำขึ้นต้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539.

คิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่คล้ายคลึงกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ดังนั้นในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาแนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะได้เปรียบเทียบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษ เพื่อเสนอแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 สถานะของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้มีกฎหมาย ระเบียบที่บัญญัติเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แบ่งออกเป็น กฎหมายจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และระเบียบจำนวน 1 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จากการศึกษาพบว่า กฎหมายทั้ง 3 ฉบับ มิได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2539 มีการนำรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในต่างประเทศ คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ มากำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จึงทำให้เกิด “หลักเกณฑ์กลาง” ที่จะใช้ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ขึ้น นับแต่นั้นเป็นต้นมาหากจะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐก็จะนำระเบียบฉบับดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงทำให้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ใช้อยู่ในประเทศไทยจำกัดอยู่เพียงรูปแบบ

เดียว คือ การจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การสำรวจความคิดเห็นโดยแบบสอบถาม การจัดเวทีซักถามปัญหา การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ และการจัดประชุมสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดมความคิดเห็น เป็นต้น นอกจากนี้หากพิจารณาสถานะของระเบียบฉบับนี้แล้วจะพบว่า ระเบียบฉบับนี้มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายเป็นเพียงแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น และไม่ได้มีการกำหนดรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ และเมื่อมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ ก็ยังส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ตามมาดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 2

เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยเฉพาะสิทธิทางการเมืองของประชาชนได้มีการบัญญัติรับรองเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติ หรือในระดับท้องถิ่น สิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่มีความสำคัญและได้บัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ก็คือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญก็มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในมาตราดังกล่าว โดยกำหนดให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายขึ้นมารับรองสิทธิดังกล่าว ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญได้จนกว่าจะมีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์ ในฐานะรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ขึ้น และได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2543 โดย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงอยู่ในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านกระบวนการต่าง ๆ จนตราเป็นกฎหมายใช้บังคับแล้ว ก็จะทำให้สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้รับการรับรอง และกฎหมายดังกล่าวจะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยในประเทศไทยไม่ว่าจะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาธิปไตย พ.ศ. 2539 ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบัน หรือจะเป็นการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ก็จะเป็นการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยตาม “หลักเกณฑ์กลาง” ซึ่งก็คือ ระเบียบหรือกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ การที่มีหลักเกณฑ์กลาง คือ ระเบียบหรือกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยนั้น ก่อให้เกิดผลดี คือ หากจะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยไม่ว่าในเรื่องใดนั้น ก็สามารถนำหลักเกณฑ์กลางมาใช้เป็นหลักในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้กระบวนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาธิปไตยมีมาตรฐานเดียวกัน และฝ่ายนิติบัญญัติไม่ต้องสิ้นเปลืองระยะเวลาในการตรากฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันขึ้น

แต่สำหรับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศอังกฤษโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะนั้น มิได้มีกฎหมายหรือระเบียบที่วางหลักเกณฑ์กลางสำหรับใช้ในการจัดการไต่สวนสาธารณะไว้ ในปัจจุบัน The Tribunals and Inquiries Act 1992 กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ในมาตรา 9 ว่า ให้อำนาจ Lord Chancellor ในการตรากฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะโดยการตรา Statutory Instrument แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องปรึกษากับ The Council on Tribunals เสียก่อน จากอำนาจดังกล่าว

Lord Chancellor ได้ตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะขึ้นหลายเรื่อง เช่น The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rule 1992, The Compulsory Purchase by Non Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules 1990 และ The Public Libraries (Inquires Procedeuse) Rules 1992 เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จะมีกฎเกณฑ์ (Statutory Instrument) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการไต่สวนสาธารณะแต่ละเรื่องไว้เป็นการเฉพาะ เช่น เมื่อมีการอุทธรณ์การวางผังเมืองมายังรัฐมนตรี รัฐมนตรีต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น การจัดการไต่สวนสาธารณะในกรณีนี้ก็ต้องดำเนินการตามกฎเกณฑ์เฉพาะก็คือ The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การจัดการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษจะต้องดำเนินการตามที่กฎเกณฑ์เฉพาะที่กำหนดไว้ในแต่ละเรื่อง จึงไม่มีระเบียบกลางหรือกฎหมายกลางอย่างของประเทศไทย การที่ไม่มีกฎหมายกลางที่ใช้ในการจัดการไต่สวนสาธารณะนั้น มีข้อดีคือ ทำให้กระบวนการจัดการไต่สวนสาธารณะเหมาะสมกับในแต่ละเรื่อง แต่อย่างไรก็ตาม Lord Chancellor ก็ไม่สามารถตรากฎหมายให้ครอบคลุมการไต่สวนสาธารณะได้ทุกกรณี ซึ่งทางแก้ไขในกรณีนี้ก็คือ ให้นำหลักเกณฑ์ในเรื่องที่ใกล้เคียงมาใช้เทียบเคียงในการจัดการไต่สวนสาธารณะในกรณีที่ไม่มีกฎเกณฑ์เฉพาะกำหนดไว้

จากการศึกษาในส่วนของสถานะของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มแรกคือ กรณีที่มีหลักเกณฑ์กลางซึ่งก็คือกฎหมายหรือระเบียบวางหลักในเรื่องการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ ซึ่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มนี้ กลุ่มที่สองคือ กรณีที่ไม่มีหลักเกณฑ์กลางวางหลักในเรื่องการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ แต่มีหลักเกณฑ์เฉพาะที่วางหลักในเรื่องการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่องไว้ จากทั้ง 2 กลุ่มข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า แต่ละกรณีต่างก็มีข้อดีและข้อเสีย คือ กรณีที่มีหลักเกณฑ์กลางวางหลักในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ จะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็มีผลเสียก็คือหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้อาจจะมีความเหมาะสมกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ในทุก ๆ กรณี ส่วนกรณีนี้ที่ไม่มีหลักเกณฑ์กลางวางหลักในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้นมีข้อดีคือ ทำให้กระบวนการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มีความเหมาะสมกับในแต่ละเรื่อง แต่มีข้อเสียคือ ก็ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องสิ้นเปลืองระยะเวลาเนื่องจากต้องตรากฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่กำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันขึ้น สำหรับประเทศไทยนั้นผู้วิจัยเห็นว่า การมีหลักเกณฑ์กลาง ซึ่งก็คือ “กฎหมาย” กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้เหมาะสมดีแล้ว

5.2 เรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ต่างก็กำหนดเรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้เป็นแนวทางกว้าง ๆ ว่า “กรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์โครงการของรัฐได้” จากหลักการข้างต้น จึงเกิดคำถามตามมาว่า โครงการของรัฐคืออะไร ซึ่งทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ต่างก็ให้นิยามของคำว่า “โครงการของรัฐ” ไว้ในแนวทางเดียวกันว่า “โครงการของรัฐ” หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”

จากคำนิยาม “โครงการของรัฐ” ของทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. จะเห็นได้ว่ากำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะต้องจัดให้มี

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้กว้างมาก ทำให้อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ว่าโครงการประเภทใด ลักษณะใด ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จากการกำหนดดังกล่าวเป็นการให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการพิจารณาว่าโครงการของหน่วยงานตนอยู่ภายใต้ตัณยาของ โครงการของรัฐที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งแตกต่างกับประเทศอังกฤษ เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้นได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ และมีการตรากฎเกณฑ์เฉพาะกำหนดกระบวนการไต่สวนสาธารณะในแต่ละเรื่องไว้ เช่น The Town and Country Planning Act 1990 กฎหมายฉบับนี้กำหนดเรื่องการไต่สวนสาธารณะในกรณีการวางผังเมืองไว้ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะไว้ จึงได้มีการตรวจกฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะในกรณีการวางผังเมืองไว้ใน The Town and Country (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้น ดังนั้น ในประเทศอังกฤษจึงไม่มีปัญหาถกเถียงกันว่า เรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะนั้นมีเรื่องใดบ้าง เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องใดที่ต้องจัดการไต่สวนสาธารณะขึ้นบ้าง ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ 4 พบว่า กระบวนการไต่สวนสาธารณะจะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับของประเทศอังกฤษเพื่อใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดให้มีการพิจารณาที่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้านก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน การจัดตั้งสถานีผลิตไฟฟ้า การสร้างถนน การประกาศเขตเมืองใหม่ การสร้างโรงพยาบาล การประกาศเขตควบคุมควมควัน หรือการเปลี่ยนแปลงเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

ดังนั้น ในส่วนของการกำหนดเรื่องที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรนำวิธีการของประเทศอังกฤษมาใช้บังคับเสียทีเดียว เพราะหากจะกำหนดเรื่องที่ต้องจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ และกำหนดให้กระบวนการจัดการไต่สวนสาธารณะเป็นไปตามกฎเกณฑ์เฉพาะแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องสิ้นเปลืองระยะเวลาในการตรากฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เดียวกันหลาย ๆ ฉบับ ตลอดจนอาจทำให้มาตรฐานในการจัดการ

รับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในแต่ละเรื่องมีมาตรฐานที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดลักษณะและประเภทโครงการให้ชัดเจนใน “กฎเกณฑ์กลาง” ซึ่งก็คือ “กฎหมาย” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า โครงการหรือกิจกรรมของรัฐประเภทใดที่บังคับให้ต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยผู้วิจัยเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ประเภทแรกคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเคร่งครัด ประกอบด้วยกรณีต่อไปนี้คือ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม การเวนคืน และการวางผังเมือง ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ส่วนประเภทที่สองคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เคร่งครัด หากมีโครงการหรือกิจกรรมของรัฐที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว และเป็นกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่มากนัก ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยใช้รูปแบบที่เหมาะสมกับแต่ละโครงการหรือกิจกรรมได้ แต่หากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการทหาร นโยบายการต่างประเทศ ตลอดจนกิจการที่อาจกระทบกระเทือนต่อการรักษาความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ เป็นต้น ควรจะกำหนดเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

5.3 รูปแบบของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยจำกัดอยู่เพียงรูปแบบเดียว คือ การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ เนื่องจาก “กฎเกณฑ์กลาง” ซึ่งใช้เป็นหลักในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ชัดเจนว่า “การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์”

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. จะเห็นได้ว่าชื่อของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีการกำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ชัดเจนเหมือนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้คือ วิธีประชาพิจารณ์ การที่ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. กำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เนื่องจากมาตรา 59 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ โดยมีได้กำหนดรูปแบบของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าต้องเป็นวิธีประชาพิจารณ์ ผู้วิจัยเห็นว่า การที่มีได้กำหนดรูปแบบที่นำมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นเหมาะสมแล้ว เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถเลือกรูปแบบที่เหมาะสมมาใช้ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ เนื่องจากการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ คือ

1. การสำรวจความคิดเห็นโดยแบบสอบถาม (surveys polls)
2. การจัดเวทีซักถามปัญหา (Q&A sessions)
3. การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (written comment/paper hearing)
4. การจัดสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น (seminars/workshops)
5. การจัดประชุมระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่อาจได้ผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินกิจการหรือโครงการของรัฐ (public hearing)

เมื่อพิจารณารูปแบบต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะกำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเคร่งครัด ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นแบบเคร่งครัดนี้ ควรจะใช้ในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดข้อโต้แย้งสูง โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณ

ภาพสิ่งแวดล้อม การเวนคืน และการวางผังเมือง และควรกำหนดให้ใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ (public hearing)

(2) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เคร่งครัด ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบไม่เคร่งครัดนี้ ควรจะใช้ในกรณีการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการที่มีขนาดเล็กหรือไม่ซับซ้อน และควรที่จะเลือกวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ดังนี้คือ

(2.1) การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ เช่น การออกแบบสอบถาม หรือการให้มีหนังสือแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

(2.2) การแสดงความคิดเห็นโดยปรึกษาหารือ เช่น การจัดสัมมนาหรือการประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น¹⁶⁴ เป็นต้น

5.4 ช่วงเวลาที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดในเรื่องช่วงเวลาที่จัดทำการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ในข้อ 11 ว่า การจัดให้มีประชาพิจารณ์อาจมีขึ้นในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ เช่น ขั้นตอนการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการของรัฐ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ และยังสามารถกำหนดว่า การจัดให้มีประชาพิจารณ์ไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการไปพลางเท่าที่จำเป็น ข้อกำหนดดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นปัญหาว่า “การที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการของรัฐ” นั้น มีความหมายเพียงไร เนื่องจากในแต่ละโครงการนั้นมีการดำเนินการต่าง ๆ หลายขั้นตอน จากประเด็นปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายสนับสนุนโครงการกับฝ่ายคัดค้านโครงการ ในเรื่องช่วงเวลาที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยฝ่ายคัดค้านโครงการเห็นว่า ฝ่ายรัฐได้ดำเนินการ

¹⁶⁴ เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ เมื่อวันที่ 2-3 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ไปโดยการทำสัญญากับฝ่ายเอกชนแล้วจึงจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ เช่น กรณีโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัท กัลฟ์ เพาเวอร์ เจเนอเรชั่น จำกัด เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 10-12 กันยายน พ.ศ. 2542 กรณีโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ทำสัญญาซื้อขายไฟฟ้ากับบริษัท ยูเนียนเพาเวอร์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 24-25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 หรือกรณีโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานนานาชาติ ไทย-มาเลเซีย และโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญา 4 ฉบับ กับบริษัทเปโตรมาส ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542 แต่ได้จัดทำประชาพิจารณ์เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 และวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2543 แต่ฝ่ายสนับสนุนโครงการกลับเห็นว่า การทำสัญญายังไม่ครบถ้วนและยังไม่ได้มีการก่อสร้างโครงการ จึงสามารถจัดทำประชาพิจารณ์โครงการได้ ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ได้กำหนดในเรื่องช่วงเวลาที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ในมาตรา 10 ว่า ก่อน ที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองให้มีการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐนั้นได้ จากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน "ก่อน" ที่จะมีคำสั่งทางปกครอง การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้จะเป็นการแก้ปัญหาที่เกิดจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ในเรื่องช่วงเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ได้

ในส่วนของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการได้สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น เป็นมาตรการทางปกครองที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบหรือเสียหายจากการดำเนินการของรัฐในเรื่องใด ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งคัดค้าน ก่อน ที่ฝ่ายบริหารจะออกกฎ หรือมีคำสั่งในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งจากการศึกษาในเรื่องการรับ

ฟังความคิดเห็นของประชาชนของทั้งสองประเทศนั้น มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกัน คือ เพื่อให้รัฐได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ อย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้เสนอข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโต้แย้งกันได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้รัฐมีข้อมูลที่สมบูรณ์ที่สุดในการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกระบวนการดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ในประเทศไทยนั้น ควรจะจัดทำประชาพิจารณ์เมื่อได้รวบรวมและทำการศึกษาข้อเท็จจริง และข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ การพิจารณาทางเลือกอื่นที่เหมาะสม การศึกษาผลกระทบทางด้านต่าง ๆ เสร็จสมบูรณ์แล้ว และรัฐไม่ควรตัดสินใจใด ๆ เกี่ยวกับโครงการไปก่อนที่การศึกษาข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการจะเสร็จสิ้น เช่น การตัดสินใจซื้อที่ดินเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการ การเซ็นสัญญาต่าง ๆ ของโครงการ เป็นต้น เพื่อให้รัฐจะได้รับทราบข้อเท็จจริง ข้อมูล และความคิดเห็นของประชาชนตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อนและนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งจะส่งให้การตัดสินใจของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมกับทุก ๆ ฝ่าย

5.5 การให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

จากการศึกษาการจัดการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ของโครงการที่สำคัญ ๆ 4 โครงการ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น พบว่าปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับทั้ง 4 โครงการ คือ ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการทำประชาพิจารณ์ คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์เรื่องใด ประเด็นใด และจะจัดทำประชาพิจารณ์เรื่องดังกล่าวในวัน เวลา และสถานที่ใด นอกจากนี้คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนกลุ่มผู้คัดค้าน ทำให้บุคคลดังกล่าวขาดข้อมูลสำหรับการพิจารณาและ

ตรวจสอบก่อนการเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ จากกรณีปัญหาดังกล่าวเมื่อพิจารณาระเบียบ
 สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการใน
 การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์แล้วพบว่า ได้กำหนดให้คณะกรรมการ
 ประชาพิจารณ์มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์การจัดทำประชาพิจารณ์และดำเนินการเพื่อให้ผู้มี
 ส่วนได้เสียตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลในเรื่องที่จะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ซึ่งก็
 คือ วัน เวลา สถานที่ และรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการ
 ปิดประกาศ การประกาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีโทรทัศน์ในท้องที่ที่จะมีการจัดทำ
 ประชาพิจารณ์ และการโฆษณาในหนังสือที่มีรายวันของท้องถิ่น การที่ระเบียบสำนักนายก
 รัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้
 เช่นนั้น เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน ตลอดจนประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะ
 จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อที่จะได้มีข้อมูลที่จะใช้ในการ
 พิจารณาถึงข้อดี ข้อเสีย ของโครงการของรัฐดังกล่าวและนำมาใช้เป็นข้อมูลในการประชุม
 ประชาพิจารณ์ แต่เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
 สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กำหนดรายละเอียดของเรื่องคณะกรรมการประชา
 พิจารณ์ต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน ตลอดจนประชาชนรับทราบนั้นไว้เพียงคร่าว ๆ
 คณะกรรมการประชาพิจารณ์จึงมักจะเปิดเผยข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำประชา
 พิจารณ์เท่านั้น เช่น ข้อดี ข้อเสีย ของโครงการที่จะจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ส่วนหน่วยงาน
 เจ้าของโครงการก็จะไม่เปิดเผยข้อมูลตลอดจนรายละเอียดของโครงการที่จะจัดทำประชา
 พิจารณ์ โดยอ้างว่าเป็นความลับ ทำให้ผู้ที่เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ไม่มีข้อมูลในเรื่อง
 ดังกล่าว เมื่อผู้ที่เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์ไม่ทราบข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดทำ
 ประชาพิจารณ์ส่งผลให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่จัด
 ขึ้นนั้น ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่าง
 แท้จริง จะมีเพียงหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการเท่านั้นที่จะแสดงความคิดเห็น
 เพราะได้ทำการศึกษาข้อมูล ตลอดจนรายละเอียดของโครงการดังกล่าวมาแล้วก่อนการจัดทำ
 ประชาพิจารณ์

ในส่วนของการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จากการศึกษากฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะที่ตราโดย Lord Chancellor โดยการปรึกษากับ The Council on Tribunals ก่อนนั้น จะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะ เช่น The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, The Compulsory Purchase by Non Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules 1990 และ The Public Libraries (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะมีสาระสำคัญว่า ผู้ตรวจสอบ (Inspector) ซึ่งเป็นผู้ที่รัฐมนตรีแต่งตั้งให้ทำหน้าที่จัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกาศประกอบไปด้วย เรื่อง วัน เวลา และสถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ การประกาศดังกล่าวให้ทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์อย่างน้อยหนึ่งฉบับซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นนั้น ๆ จัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยจัดส่งเอกสารดังกล่าวทางไปรษณีย์ และปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจนในท้องถิ่น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการไต่สวนสาธารณะและผู้คัดค้านจะต้องจัดทำคำแถลงแห่งคดี (The statement of case) เป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีและบุคคลที่กฎหมายกำหนด โดยคำแถลงแห่งคดีจะต้องประกอบด้วยประเด็นแห่งคดี ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้จัดทำคำแถลงจะนำเสนอในการไต่สวนสาธารณะ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะของประเทศอังกฤษนั้น ทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้าน ตลอดจนประชาชนทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่มีการไต่สวนสาธารณะ ทำให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะมีข้อมูลที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในเรื่องที่มีการไต่สวนสาธารณะได้

จากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยควรนำหลักเกณฑ์ในเรื่องของการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษ คือ จัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยจัดส่งเอกสารดังกล่าวทางไปรษณีย์ และปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในสถานที่ที่เห็นได้ชัดเจนในท้องถิ่น และในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการไต่สวนสาธารณะและผู้คัดค้านจะต้องจัดทำคำแถลงแห่งคดี (The statement of case) เป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อรัฐมนตรีและบุคคลที่กฎหมายกำหนด โดยคำแถลงแห่งคดีจะต้องประกอบด้วยประเด็นแห่งคดี ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้จัดทำคำแถลงจะนำเสนอในการไต่สวนสาธารณะมากำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ของประเทศไทย

5.6 ผู้ทำหน้าที่ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. แล้ว พบว่า ผู้ทำหน้าที่ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ คือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ เมื่อมีการกำหนดให้มีการจัดประชาพิจารณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 กำหนดให้รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการประชาพิจารณ์ไว้เบื้องต้นในข้อ 12 ว่า ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 14 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ แต่มิได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไว้

การกำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นกลาง (Impartiality) ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ กล่าวคือผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ อาจถูกมองว่าเลือกบุคคลที่เห็นด้วยกับโครงการที่จัดทำประชาพิจารณ์เป็นคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นกับการทำประชาพิจารณ์โครงการ

โรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) ดังที่ได้ศึกษาแล้วในบทที่ 2

ในส่วนของผู้มีหน้าที่ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จากการศึกษากฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะพบว่าผู้ตรวจสอบ (Inspector) จะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งผู้ตรวจสอบจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีผู้สั่งให้มีการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบไว้ ในเรื่องคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบนั้น Franks Committee เสนอว่าผู้ตรวจสอบไม่ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี เพราะอาจได้รับอิทธิพลจากนโยบาย ทำให้การรับฟังข้อเท็จจริงมีอคติ และไม่มีอิสระในการให้ความเห็น แต่ในปัจจุบันผู้ตรวจสอบซึ่งได้รับการแต่งตั้งนั้น มีทั้งที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ตรวจสอบอิสระ ดังนั้นเพื่อให้ผู้ตรวจสอบที่ได้รับการแต่งตั้งมีอิสระในการทำงานมากยิ่งขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้ง The Planning Inspectorate ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานบริหารในการจัดการไต่สวนสาธารณะ

ในเรื่องของผู้ทำหน้าที่ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะนำแนวความคิดของ Franks Committee มาใช้คือ ผู้ที่ทำหน้าที่จัดประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ซึ่งก็คือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์นั้นไม่ควรอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานเจ้าของโครงการเพื่อให้ผู้จัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มีอิสระในการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์

5.7 ฝ่ายเลขานุการของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

จากการศึกษาการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ของโครงการที่สำคัญ ๆ 4 โครงการ คือ โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย นั้น พบว่า ผู้มีอำนาจจัดทำประชาพิจารณ์ซึ่งก็คือ รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด

หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี จะแต่งตั้งหน่วยงานในสังกัดของตนให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เช่น โครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (บ่อนอก) และโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน (หินกรูด) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสชาติ วิฑูรย์) แต่งตั้งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ ส่วนโครงการท่าอากาศยานนานาชาติไทย-มาเลเซีย และโครงการโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ) แต่งตั้งให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเป็นสำนักงานเลขานุการ เมื่อพิจารณาการแต่งตั้งฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าก่อให้เกิดผลเสียคือ หน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์นั้นจะมาจากหน่วยงานในสังกัดของผู้มีอำนาจจัดทำประชาพิจารณ์ทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้คัดค้านตลอดจนผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์เห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ ทำให้ไม่มีความเป็นกลางและขาดอิสระในการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์นั้นก็แต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ทำให้หน่วยงานที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวขาดประสบการณ์และความชำนาญในการจัดทำประชาพิจารณ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าวซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ต้องแบ่งเวลาจากการทำงานประจำมาทำหน้าที่ในการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วย จึงทำให้การบริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ส่วนฝ่ายเลขานุการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จากการศึกษากฎเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะที่ออกโดย Lord Chancellor แล้วพบว่า ไม่มีหน่วยงานเฉพาะในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของการจัดการไต่สวนสาธารณะ ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการในการจัดการไต่สวนสาธารณะจะขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ในการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ เช่น การจัดการไต่สวนสาธารณะเรื่องผังเมืองตาม The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ เป็นต้น จากกฎเกณฑ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้มีอำนาจจัดการไต่สวน

สาธารณสุขเช่นเดียวกับของประเทศไทย แต่ในปัจจุบัน เพื่อให้การจัดการไตสวนสาธารณสุขมีประสิทธิภาพ ในเดือนเมษายน ในปี ค.ศ. 1992 ได้มีการจัดตั้ง The Planning Inspectorate ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานบริหารในการจัดการไตสวนสาธารณสุข จากการตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้นในประเทศอังกฤษ จะทำให้การจัดการไตสวนสาธารณสุขมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากจัดโดยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องการจัดการไตสวนสาธารณสุข

จากการศึกษาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า ฝ่ายเลขานุการของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้น รัฐควรดำเนินการมอบหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประชาพิจารณ์เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ

5.8 ค่าใช้จ่ายในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ในการจัดทำประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 นั้น คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ได้ออกประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ ซึ่งข้อ 5 ของประกาศฉบับดังกล่าวได้กำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ การเตรียมเอกสารและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามระเบียบทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มิได้กำหนดในเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้

ส่วนค่าใช้จ่ายในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไตสวนสาธารณสุขในประเทศอังกฤษ จากการศึกษากฎเกณฑ์ในเรื่องการไตสวนสาธารณสุขที่ออกโดย Lord Chancellor แล้ว พบว่ารัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดการไตสวนสาธารณสุขเป็นผู้กำหนดว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการไตสวนสาธารณสุข โดยรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ผู้คัดค้านการไตสวนสาธารณสุขโดยไม่มีเหตุผลหรือฝ่ายที่ก่อกวนการไตสวนสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดการไตสวนสาธารณสุขก็ได้ ดังนั้น กรม กอง

หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการจัดการได้สวนสาธารณะเสมอไป

จากการศึกษาในเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นเรื่องที่คาดการณ์ได้ยาก และในการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละครั้งต้องใช้ค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ซึ่งในบางครั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการไม่ได้จัดสรรงบประมาณในส่วนนี้ไว้ การที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์กำหนดให้เบิกค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์จากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงเป็นการเพิ่มภาระแก่หน่วยงานของรัฐ และหากจะกำหนดให้ผู้มีอำนาจจัดทำประชาพิจารณ์เป็นผู้กำหนดว่าบุคคลใด หรือหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในแต่ละโครงการเหมือนกับประเทศอังกฤษก็อาจจะเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้ เช่น รัฐมนตรีกำหนดให้ผู้คัดค้านการได้สวนสาธารณะเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่าย ผู้คัดค้านก็อาจจะไม่มีเงินจำนวนมากมาจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ก็จะทำให้ไม่มีบุคคลใดกล้าที่จะคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ เพราะกลัวจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ๆ หากเกิดเหตุการณ์อย่างที่ยกตัวอย่างข้างต้นก็จะทำให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นในเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐควรจะให้มียกเว้นเพื่อใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์ขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการซึ่งจัดทำประชาพิจารณ์ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำประชาพิจารณ์

5.9 ผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 21 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 21 ได้กำหนดในเรื่องผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ไว้ในแนวทางเดียวกันว่า ผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตาม

โครงการของรัฐ แต่ทั้งนี้ ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตามให้หน่วยของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย จากบทบัญญัติข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ถูกผูกมัดว่าจะต้องตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ดังนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงสามารถใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวจะต้องนำผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจ

แม้ว่าทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ได้กำหนดหลักการไว้ในแนวทางเดียวกันว่า ให้ผู้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก็ตาม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 กำหนดว่าหลังจากที่รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีพิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่จัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย ส่วนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ได้กำหนดไว้ในแนวทางเดียวกันในมาตรา 22 ว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย ไว้ที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น จากข้อกำหนดข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งระเบียบและร่างกฎหมายข้างต้นมีเจตนารมณ์ไปในแนวทางเดียวกัน คือ ต้องการให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจแสดงเหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่จัดทำประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทราบ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะทำให้ประชาชนทราบว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้นำผลจากการจัดทำประชาพิจารณ์มาใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจหรือไม่ นอกจากนี้จะทำให้ประชาชนทราบว่าผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจได้ใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการตัดสินใจหรือไม่

ในส่วนของผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษนั้น จากการศึกษาจากกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแล้วพบว่า หลังจากที่มีรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีไม่ถูกผูกมัดที่จะต้องตัดสินใจตามคำแนะนำในรายงานของผู้ตรวจสอบ แต่รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินใจเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยพิจารณาข้อมูลจาก

รายงานของผู้ตรวจสอบ และ The Tribunals and Inquiries Act 1992 ได้กำหนดว่า รัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผลประกอบคำตัดสินโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อที่ประชาชนจะได้รับทราบ ว่า รัฐมนตรีได้นำรายงานของผู้ตรวจสอบมาใช้ประกอบในการตัดสินใจหรือไม่

จากการศึกษาในเรื่องผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์นั้นจะเห็นว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. นั้นได้วางหลักการไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ ให้ผู้มีอำนาจจัดประชาพิจารณ์เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ โดยการตัดสินใจดังกล่าวต้องคำนึงถึงรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐนั้น ๆ ให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผย ซึ่งหลักการข้างต้นของทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. สอดคล้องกับหลักการในเรื่องเดียวกันนี้ของประเทศอังกฤษ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดหลักการเช่นนี้ คือ การกำหนดให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนการกำหนดให้เปิดเผยผลการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจเป็นหลักการที่ดีและควรกำหนดไว้ในกฎหมายในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของไทย นอกจากนี้ควรกำหนดให้เปิดเผยรายงานประชาพิจารณ์ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ด้วย เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมหรือไม่

หลังจากที่ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยในขณะนี้แล้ว ในบทต่อไป ผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อ คือ หัวข้อแรกผู้วิจัยจะได้ทำการสรุปเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย ส่วนหัวข้อที่สองจะได้เสนอแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป