

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสม ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน*

The Principles and Appropriate Modality for Public Consultation Process

สุพร บัวทอง**

บทคัดย่อ

การศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมนั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา ระเบียบ กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. 2548 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ผ่านมา โดยการนำเอาข้อดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศเข้ามาช่วยในการศึกษา เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสำหรับประเทศไทย

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

** นิสิตหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะให้มีการออกกฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” เพื่อให้มีกฎหมายกลางที่ชัดเจน บัญญัติถึงหลักการแนวทางที่เหมาะสม โดยนำหลักการปกครอง คือ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) มาเป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการ ขั้นตอนที่ชัดเจน และเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพ ทำให้มีมาตรการบังคับใช้ทุกฝ่าย ตลอดจนทำให้สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีผลบังคับ (Self-Executing) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ : กระบวนการรับฟังความคิดเห็น, ประชาชน

Abstract

This research work is to analyze the principles and procedure for the public consultation appropriate by way study of the previous regulations, law, draft Bills relating to public consultation and the prevailing Rule of the Office of the Prime Minister on the hearing public opinion on public hearing B.E. 2539 (1996) and Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation, B.E. 2548 (2005), as well as a study of the problems and impediments in the public consultations in the past experience. The precedents and positive repercussions of the public consultation in foreign countries are cited in support of the critical analysis of the author with a view to The principles and Appropriate Modality for Public Consultation Process in Thailand.

So study to be aimed to have issuing law in level of have law in level of “act provided by Parliament and signed by the King” to have clearly central law which enacts an appropriate principle, Way by bringing the administrative principle namely “Principle of Proportionality” as a way of enactment of clearly and appropriate rule, procedure, step for using

the administrative power according to an opinion listening procedure of people to have efficiency and it makes to have a measure to be enforced to very sectors included it makes the right in expression one's opinion of people in accordance with provisions of law of Constitution to have self-executing as intention of Constitution.

Keywords : Consultation Process, Public

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) หลักการที่สำคัญ คือ อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน หรือเรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้นด้วยตนเอง เรียกว่า ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy)

แนวความคิดในเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ได้เข้ามามีบทบาทต่อการปกครองประเทศ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ถือว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเอง ตลอดจนช่วยให้การตัดสินใจของรัฐบาลมีความรอบคอบ สอดรับกับปัญหา และความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้นแล้ว ยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹

ประเทศไทยได้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น กรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกันระหว่างรัฐกับประชาชน โดยในครั้งแรก รัฐได้เลือกใช้แนวทาง “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing)² ซึ่งแนวทางดังกล่าว

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). 2548. หน้า 27.

² โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ บริหารราชการแผ่นดิน. 2540.

รัฐมองว่าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม ในการเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น
ของประชาชน

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน
รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างชัดเจน ทั้งนี้ เจตนารมณ์ก็เพื่อส่งเสริมให้ประชาชน
ได้เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย
ประกอบกับการเลือกใช้แนวทางดังกล่าว ก็เพื่อจะป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐ
หรือใช้อำนาจทางปกครอง (Administration)³ เข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน
ในการให้ความเห็นชอบต่อโครงการ กิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยอ้างว่า
เพื่อการพัฒนาประเทศ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถือเป็นสิทธิทางการเมือง
เมืองที่สำคัญของประชาชน ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540
แต่ปรากฏว่ายังมีได้มีการตราพระราชบัญญัติออกมารับรองสิทธิดังกล่าว
แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีแต่กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเท่านั้น คือ ระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์
พ.ศ. 2539 ซึ่งได้ออกเป็นแนวทางให้ฝ่ายบริหารได้นำมาถือเป็นแนวทางปฏิบัติ
ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์
พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ จนกระทั่งทำให้
การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
ตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมแสดง
ความคิดเห็นและเจตนารมณ์ ตามที่รัฐนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

³ ณิชชา คุณาทัฬหี. เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายปกครอง. 2554. หน้า 18-19.

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ที่รัฐนำมาเป็นแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งหรือข้อคิดเห็นที่ไม่ตรงกันในขณะนั้น จะเห็นได้ว่ามิได้ทำให้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นลดลง แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาสะสมมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ดังเช่น กรณีเมื่อรัฐมีความเห็นว่าควรมีการดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น การอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการลงทุน หรือโครงการอุตสาหกรรมของประเทศ แต่ประชาชนส่วนหนึ่งกลับมองว่า โครงการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างผลกระทบต่อประชาชน จึงออกมาต่อต้าน คัดค้าน หากคัดค้านไม่สำเร็จเนื่องจากการตัดสินใจของรัฐที่อ้างว่าเพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนก็ออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีผู้รับผิดชอบ หากโครงการดังกล่าวเกิดผลกระทบต่อประชาชนในภายหลัง

เมื่อผู้เขียน พิจารณาทบทวนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2540 และ ฉบับปัจจุบัน ปี 2550 จะเห็นได้ว่า มีการขยายการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนไว้เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตามมาตรา 67 บัญญัติห้ามมิให้รัฐเข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสุขภาพอนามัย ชีวิตความเป็นอยู่ สิทธิการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การรักษารัฐธรรมนูญ และการปกป้องดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ฉะนั้น ก่อนที่รัฐจะใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจกรรม ที่มีผลกระทบต่อประชาชน โครงการดังกล่าวต้องดำเนินการตาม มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวคือ

1. ต้องศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน
2. ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและ

ผู้มีส่วนได้เสีย ก่อนให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ ก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และ

3. หากไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดดังกล่าว ประชาชนสามารถที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันที ทั้งนี้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 67 บัญญัติไว้

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 67 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังมิได้มีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนออกมาเพื่อบังคับใช้แต่ประการใด คงมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งปัจจุบันระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อบกพร่องหลายประการและก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก เมื่อรัฐนำแนวทางตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ คือ ความไม่ชัดเจนในเนื้อหาส่งผลต่อการตีความ มีลักษณะที่ให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจ โดยมีได้มีหลักเกณฑ์ที่แสดงออกถึงหลักการปกครองที่เหมาะสม จากการที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครอง และประการสำคัญจะเห็นได้ว่าระเบียบดังกล่าว ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ไม่มีสภาพบังคับ

ปัญหาจากการดำเนินงานตามกระบวนการการรับความคิดเห็นของประชาชน ตามแนวทางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ พบว่าโครงการต่างๆ ของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ทั้งที่อยู่ในเขตและนอกเขตนิคมอุตสาหกรรม โครงการก่อสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ เช่น เขื่อนแก่งเสือเต้น เขื่อนแม่วงศ์ เพื่อแก้ไขปัญหาภัยธรรมชาติ คือ อุทกภัย ภัยแล้ง ซึ่งปัจจุบัน

เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่รัฐต้องดำเนินการแก้ไข รวมทั้งโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าของเอกชนตามจังหวัดต่างๆ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเห็นได้ว่ามีประชาชนส่วนหนึ่งออกมาคัดค้านต่อต้าน บางโครงการถึงขั้นมีการทำร้ายกันอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนหนึ่งมองว่า โครงการต่างๆ ดังกล่าว เข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม มลภาวะ ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังกรณีหลายกรณีที่ผ่านมา อาทิ นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง โรงแยกก๊าซธรรมชาติ โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไทย-มาเลเซีย โครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินบ่อนอก โรงไฟฟ้าถ่านหินกรูด และอีกหลายๆ โครงการที่ปรากฏให้เห็นในปัจจุบัน คือ การขนส่งสารเคมีที่จะนำไปกำจัดจากจังหวัดหนึ่งไปจังหวัดหนึ่ง โรงงานบรรจุก๊าซตาม พ.ร.บ. อุตสาหกรรม 2535 ที่ประชาชนออกมาคัดค้านเนื่องจากกลัวปัญหาเรื่องมลภาวะ การเจ็บป่วย หวาดกลัวว่า หากเกิดเหตุภัยอันตราย เช่น การระเบิดไฟไหม้ และอื่นๆ เป็นต้น

ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ยังถูกมองว่าเป็นระเบียบภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีแนวทางปฏิบัติและมีทางออกเพื่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามกรอบแนวทางที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น และสุดท้ายผลเสียอีกประการหนึ่งที่กระทบต่อรัฐคือ หากรัฐใช้อำนาจหรือดุลพินิจตัดสินใจอนุมัติ หรือเห็นชอบตามโครงการนั้น รัฐจะถูกมองว่า มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ ไม่ฟังเสียงคัดค้านจากประชาชน และถูกมองว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น มีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง จนที่สุดมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

บทความนี้ จึงมีมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ รวมทั้งเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อหาจุดพอเหมาะพอดี ในอันที่จะนำมาบัญญัติให้เป็นกฎหมายที่ผลบังคับใช้ทั่วไปทุกฝ่าย ตลอดจนมุ่งวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมดังกล่าว ก็เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้องตรงกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด ในการที่ประเทศไทยจะบัญญัติให้มีกฎหมาย

ในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อส่งผลให้รัฐได้มีหลักเกณฑ์และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ต่อไป

ปัญหาจากกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวถึง ปัญหา อุปสรรค และข้อบกพร่องต่อการนำแนวทางตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนขอเสนอสาเหตุของการเกิดปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ที่มีจุดบกพร่องขาดความชัดเจน และให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารโดยมิได้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ดังนี้

1) ปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

ปัจจุบันระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ระเบียบก็ยังมิได้ รับการแก้ไขแต่อย่างใด และปัญหาหลายปัญหายังคงส่งผลกระทบต่อประชาชนจนถึงปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จาก นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง ที่เป็นปัญหาระดับชาติโดยเฉพาะปัญหาด้านมลภาวะในระดับที่รุนแรง ดังนั้น ข้อบกพร่องที่ผู้เขียนพบจากระเบียบสำนักนายกฯ ปี 2539 มีดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาจากการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง คือ ให้ดำเนินโครงการ "ก่อน" ทำประชาพิจารณ์

(2) หน่วยงานของรัฐ ไม่ให้ความสำคัญ ไม่จริงจัง ไม่ทำความเข้าใจ

(3) เนื้อหาของระเบียบให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่รัฐ ในการพิจารณาว่าโครงการใดที่จะจัดทำประชาพิจารณ์

(4) ความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้มีอำนาจฝ่ายรัฐ

(5) มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วม

ประชาพิจารณ์ไว้ ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้เข้ามาร่วมประชาพิจารณ์เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ เป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือไม่ และบุคคลที่มีชื่อร่วมประชาพิจารณ์นั้นเป็นบุคคลที่มีตัวตนหรือไม่ และอื่นๆ อีกหลายประการ

(6) ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ ว่าเพราะเหตุใดจึงเลือกแนวทางการดำเนินโครงการดังกล่าว

(7) ปัญหาความไม่มีสถานะทางกฎหมายหากวิเคราะห์ถึงลำดับศักดิ์และบ่อเกิดของกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารโดยที่ฝ่ายบริหารได้มีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้ทราบและถือปฏิบัติ หากพิจารณาจากระเบียบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ไม่มีคำบังคับหรือบทกำหนดโทษเหมือนพระราชบัญญัติ จึงทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะนั้นเกิดปัญหา ไม่มีแนวปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม เกิดปัญหาการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนตลอดเวลา

2) ปัญหาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าว ถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนพบว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ หากเปรียบเทียบกับระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2539 เนื่องจากได้มีการกำหนดระเบียบที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยกำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีการกำหนดช่วงเวลาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจ และมีการกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลก่อน

อย่างไรก็ตาม หากศึกษาอย่างถ่องแท้แล้ว พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ปี 2548 ก็ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองเป็นอย่างยิ่ง จะเห็นได้จาก มีการต่อต้านคัดค้านจากประชาชน มีการเรียกร้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ แสดงความเห็นประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจรัฐยังมีมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อประชาชนมองว่าโครงการดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชน และรัฐไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติใน

มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โครงการหลายๆ โครงการก็ต้องหยุดชะงัก เนื่องจากมิได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อน ซึ่งหากรัฐดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป รัฐก็อาจถูกฟ้องจากประชาชน ดังเช่น โครงการในนิคมมาบตาพุด จังหวัดระยอง จำนวน 76 โครงการ⁴ ที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งทางออกของรัฐ ก็คือ **กระทรวงอุตสาหกรรม ประกาศรายชื่อลักษณะโครงการที่มีผลกระทบต่ออย่างรุนแรง ที่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 67 วรรคสอง เพียง 11 โครงการเท่านั้น**

ดังนั้น หากรัฐยังคงใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง เกิดการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการใช้อำนาจของรัฐหรืออำนาจทางปกครองหลายประการด้วยกัน รวมทั้งทำให้รัฐและนักลงทุนไม่มีทางออกที่จะดำเนินโครงการต่อไปได้ ดังนั้น ผู้เขียนขอสรุปประเด็นปัญหาที่สำคัญ จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ฉบับดังกล่าวได้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) **ปัญหารูปแบบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปี 2540** ซึ่งขณะนั้น มาตรา 59 ได้บัญญัติให้สิทธิจำนวนหนึ่งแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ในตอนท้ายของมาตราดังกล่าวว่า ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ แต่กลับปรากฏว่า รัฐก็ยังมีได้ตรากฎหมายระดับ “พระราชบัญญัติ” ออกมาบังคับใช้ จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญ 2550 ก็ยังมีได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว

(2) **ปัญหาในเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พบว่า มีปัญหาหลายประการ** เช่น ในข้อ 5 กำหนดถึง “ลักษณะบังคับ” คือ “บังคับเฉพาะโครงการของรัฐ” เท่านั้น และคำว่า “มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” เนื่องจากเป็นคำที่กว้างและไม่มีคำนิยามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางลักษณะที่เป็นเพียงข้อความที่ให้ “ดุลพินิจ” แก่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่าโครงการใดมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม

⁴ ศักดิ์ณรงค์ มงคล. “ผลสะท้อนจากคำพิพากษาคดีมาบตาพุด” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจาก www.pub-law.net* เล่มที่ 10. 2553.

อีกทั้ง เนื้อหาของระเบียบฯ ดังกล่าว ก็ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย สำหรับข้อ 9 ได้กำหนดรูปแบบไว้หลากหลาย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐได้มีโอกาสเลือกใช้ แต่กรณีดังกล่าวจะเห็นว่าการก่อให้เกิดปัญหาจากการให้อำนาจรัฐใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจเลือกใช้ โดยกำหนดไว้ 2 กรณีหลัก คือ

1. การสำรวจความคิดเห็น ได้แก่ การสัมภาษณ์บุคคล การเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางอื่นๆ เช่น ไปรษณีย์ เป็นต้น
2. การประชุมปรึกษาหารือ ได้แก่ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การประชุมเชิงปฏิบัติการ ฯลฯ

จากรูปแบบที่หลากหลาย จะเห็นได้ว่าใน (3) ของระเบียบฯ ข้อ 9 “ให้อำนาจสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี” ที่จะกำหนดวิธีการอื่นๆ ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อีกด้วย รวมไปถึงระเบียบฯ ข้อ 10 ยัง “ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ” กำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยไม่ต้องทำตามวิธีที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ

ถึงแม้ว่าระเบียบฯ จะกำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้หลายรูปแบบ แต่ก็มิได้กำหนดถึง “หลักเกณฑ์” ที่ใช้เป็นแนวทางในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้ จึงก่อให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานของรัฐ “เลือก” รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นลักษณะการให้อำนาจดุลพินิจแก่หน่วยงานของรัฐมากเกินไป จนอาจส่งผลให้เกิดการ “ไม่ยอมรับ” และปฏิบัติตาม

ข้อ 9 (2) (ก) ได้กำหนดให้ “การประชาพิจารณ์” เป็นรูปแบบหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ในระเบียบฯ ดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดถึง “กระบวนการ” ในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้

ข้อ 11 ไม่ได้กำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเอาไว้

ข้อ 14 กำหนดให้ “ไม่ใช้บังคับ” แก่โครงการของรัฐที่กฎหมายบัญญัติ วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งโครงการของรัฐที่ “เริ่ม” ดำเนินการไปแล้ว ก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ กรณีดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวยังมิได้มีเนื้อหาที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบฯ ดังกล่าวเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อเป็นทางออกในการบริหารให้แก่ฝ่ายบริหาร

(3) ปัญหาขัดต่อกฎหมายกลาง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว ไม่มีการกำหนดแนวทาง วิธีการ ขั้นตอน ในการใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่ง ให้กับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย เนื่องจาก ระเบียบฯ ดังกล่าว เป็นกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายบริหาร เพื่อสอบถามความเห็นของประชาชนในการดำเนินการของรัฐ ไม่อาจกำหนดเป็นขั้นตอนการใช้อำนาจ ให้กับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย

หากพิจารณาถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้หรือมีแต่หลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะดังกล่าว มีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการฯ ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บังคับแก่กรณี⁵

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐพิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชน โดยมีได้มีกฎหมาย

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. 2554. หน้า 6.

เฉพาะให้อำนาจหรือกำหนดขั้นตอนวิธีการไว้ ซึ่งในข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า รัฐมีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เท่านั้น ที่นำมาเป็นแนวทางเพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนและนำผลที่ได้มาประกอบการตัดสินใจในการใช้อำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบ และไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดหรือข้อบัญญัติของระเบียบฉบับใดที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจหรือกำหนดขั้นตอนวิธีการดังกล่าวไว้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ขัดต่อ “กฎหมายกลาง” คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปเพื่อความยุติธรรมตามหลักนิติรัฐ โดยที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์โดยชอบธรรมของเอกชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

(4) **ปัญหาสถานะของกฎหมาย** ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าว ก็ยังคงเป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งไม่อาจให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้เท่ากับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การใช้สิทธิในแสดงความคิดเห็นของประชาชนจึงยังไม่อาจเป็นไปได้สมดังเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการใช้อำนาจรัฐเป็นอย่างมาก ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนที่กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่ารัฐจะหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับนักลงทุนและผู้ประกอบการรายอื่น ที่ประสบปัญหาข้อจำกัด ตามมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ด้วยการออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ลักษณะโครงการที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อเป็นการช่วยเหลือเยียวยานักลงทุนในห้วงเวลาที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นทางออกให้กับนักลงทุนกรณีรัฐธรรมนูญ มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติให้ต้องดำเนินการดังกล่าวต่อไปก็ตาม

แต่หากพิจารณาการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในทรวงคนผู้เขียนมองว่าเป็นการแก้ไขที่ไม่มีแนวทางและบรรทัดฐานที่เหมาะสม ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่สามารถตอบประชาชนได้ เป็นการใช้อำนาจที่รัฐมีเหนือประชาชนในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้นจึงนำมาซึ่งความเคลือบแคลงสงสัยของประชาชนว่ารัฐใช้แนวทางใดในการพิจารณาโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จนกระทั่งทำให้โครงการดังกล่าวดำเนินการต่อไปได้

สำหรับประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อโครงการรัฐนั้น ควรออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อบัญญัติถึงแนวทาง กระบวนการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยหาดุลยภาพระหว่างความจำเป็นกับความสมประโยชน์ของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) กับประโยชน์ของชุมชน (Community Interest) เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางมีมาตรฐานบังคับใช้ทุกฝ่าย ตลอดจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และครรลองของแนวทางประชาธิปไตยภายใต้ระบบนิติรัฐ ดังนั้น เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์แนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรม ในการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อโครงการของรัฐตามบทบัญญัติ มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้เขียนขอเสนอแนวทางตามหลักกฎหมายสากลและหลักกฎหมายไทย ดังต่อไปนี้

แนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่างประเทศ

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนต่างประเทศนั้น ผู้เขียนขอเสนอประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ที่มีกฎหมายให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือการแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการตัดสินใจใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินโครงการต่างๆ คือ

1) **ประเทศสหรัฐอเมริกา** กฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ก่อนมีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น

ไว้ในกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ ได้แก่⁶ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง APS 1964 (Administrative Procedure Act 1946) และกฎหมายเฉพาะ (Specific Statutes) หรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่สภาองครุสภาขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้กับหน่วยงานของรัฐแต่กำหนดแนวทางไว้กว้างๆ และกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environmental Policy Act 1969 หรือ NEPA) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหากกระทำการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องดำเนินการตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยนโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ NEPA

2) **ประเทศอังกฤษ** มีการตรากฎหมายการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ในกฎหมายกลาง โดยมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ 4 รูปแบบ คือ รูปแบบการปรึกษาหารือ (Public Consultation) รูปแบบการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) รูปแบบคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง (Tribunal of Inquiry) และรูปแบบกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่มีผลกระทบเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกรณี (Private Bill) แต่ละรูปแบบนั้นเป็นการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองอนุญาต อนุมัติโครงการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน การออกกฎข้อบังคับ การไต่สวนข้อเท็จจริง การพิจารณาคดีในศาล

3) **ประเทศเยอรมัน** ประชาพิจารณ์เป็นสิทธิตามกฎหมาย หมายถึงกระบวนการพิจารณาวางแผน (Planfeststellungsverfahren) ที่มีลักษณะพิเศษ อันเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อความสัมพันธ์ในทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงการอันใดอันหนึ่ง ตามที่มีการเสนอแผนงานต่อเจ้าหน้าที่พิจารณาแผน (Die Planfeststellungsbehoerde) โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการ

⁶ ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย. "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา". *วารสารกฎหมายปกครอง*. 21.3(2548).

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. 2537.

ที่นำมาใช้แทนการอนุญาต การอนุมัติโดยทั่วไป⁸ ดังนั้น กระบวนการทำ
 ประชาพิจารณ์ในประเทศเยอรมัน จะเป็นการทำเฉพาะคำสั่งทางปกครองตาม
 โครงการของรัฐเท่านั้น จะไม่รวมถึงการออกกฎหมายลำดับรองต่างๆ เหมือน
 เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

4) ประเทศแคนาดา⁹ การทำประชาพิจารณ์มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย
 ประชาพิจารณ์ ทั้งในกฎหมายหลัก (The Federal Inquiries Act , 1970 R.S.C)
 และในกฎหมายระดับจังหวัด (The Provincial Inquires Act) ของแต่ละจังหวัด
 หรืออาจเรียกได้ว่า ประเทศแคนาดา มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเฉพาะ
 ในการดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ ทั้งนี้ มีบัญญัติไว้ในกฎหมายส่วนกลาง
 ของประเทศ และกฎหมายในระดับเฉพาะ

**หลักเกณฑ์การปกครองที่เหมาะสมในการบัญญัติกฎหมายการรับฟัง
 ความคิดเห็นของประชาชน**

การตรากฎหมาย “พระราชบัญญัติกระบวนการการรับฟังความคิดเห็น
 ของประชาชน” เป็นกฎหมายกลางเพื่อเป็นมาตรการบังคับใช้ทั่วไปเช่นเดียวกับ
 ประเทศต่างๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนมีความเห็นต่อไปอีกว่า
 ในด้านของเนื้อหาและรูปแบบวิธีดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ควรนำ
 หลักเกณฑ์การปกครอง คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability)
 มาเป็นแนวทางในการพิจารณาตาม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” ซึ่งประกอบด้วย
 3 หลักการ ดังนี้¹⁰

1) **หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of
 Proportionality in the narrow sense)** ซึ่งเป็นหลักที่มุ่งพิจารณา “ภาวะสมดุล”

⁸ Ferdinand O. Kopp, “Das Planfeststellungsverfahren”. *Verwaltungsver Fahrensge-
 setz*. 6.2 (1996); p. 1435.

⁹ ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยประชาพิจารณ์
 ในประเทศแคนาดา เสนอโครงการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้สอนวิชากฎหมายมหาชน สำนัก
 คณะกรรมการกฤษฎีกา. 2545.

¹⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางปกครอง. 2553.

ระหว่างความเสียหายที่เอกชนจะได้รับกับประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับ ทั้งนี้ เพื่อหาจุดที่พอเหมาะพอดีของดุลยภาพระหว่างความจำเป็นกับความสมประโยชน์ โดยหลักการดังกล่าวนี้ จึงห้ามไม่ให้รัฐใช้อำนาจทางปกครองที่เห็นได้ชัดว่า เมื่อออกคำสั่งอนุมัติโครงการนั้นๆ แล้ว จะเกิดประโยชน์แก่สังคมและชุมชน น้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดแก่ประชาชน

2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) เป็นลักษณะ คำสั่งที่รัฐมีความจำเป็นต้องเลือกที่จะกระทำ คือ หากมีความจำเป็นต้องดำเนิน โครงการของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ตลอดจนปกป้องความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติ โดยพิจารณาเลือกใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ก่อให้เกิดผล รวมทั้งเมื่อดำเนินการไปแล้ว จะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากที่สุด

3) หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) เป็นหลักการ ใช้อำนาจที่บังคับให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกออกคำสั่ง ที่สามารถ ดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายตามที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดไว้เท่านั้น หากคำสั่งใดไม่อาจบรรลุจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก็ย่อมเป็น คำสั่งที่ไม่เหมาะสม

บทสรุป

หลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นสำหรับประเทศไทย คือ การบัญญัติให้มีกฎหมายรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในระดับ “พระราชบัญญัติ” เช่นเดียวกับประเทศที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ เหล่านี้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรูปแบบของกฎหมายกลางและกฎหมาย เฉพาะอย่างชัดเจน ประกอบกับในด้านของเนื้อหาและรูปแบบวิธีดำเนินการ ที่เหมาะสม สำหรับกฎหมายดังกล่าว คือ การนำหลักเกณฑ์การปกครอง คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) มาเป็นแนวทางในการพิจารณา ตาม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” หากรัฐใช้อำนาจทางปกครองตามหลักการ

ดังกล่าว มาเป็นแนวทางในการบัญญัติหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่ชัดเจน โดยมีความเหมาะสมตามความจำเป็นและสมเหตุสมผลแล้ว ย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เข้าใจต่อการกระทำการของรัฐหรือฝ่ายปกครอง จนกลายเป็นความขัดแย้ง ต่อด้าน เคลือบแคลงสงสัย ไม่เชื่อมั่นต่อรัฐ และลดปัญหาการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองในการเข้าไปละเมิดสิทธิของประชาชน รวมทั้งหากพิจารณาในด้านการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ถือว่า ถ้าเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายกลางแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสมให้รัฐได้ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพมากกว่าการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ

ดังกล่าว

รายการอ้างอิง

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. *การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์: การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540.
- ณัชชา คุณาทัณฑ์. *เอกสารประกอบการสอนกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ต้นบุญ, 2544.
- ตุลารักษ์ อาจสมบุญ. *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีประชาพิจารณ์*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2547.
- ถวิล บุรีกุล และคณะ. *แนวทางประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 ปัญหาอุปสรรคและทางออก*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- ทิพาพันธุ์ ศรีพิทักษ์. *ประชาพิจารณ์ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายอังกฤษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. "รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ". *วารสารกฎหมาย*. 19.1(2540).
- _____. "ข้อเสนอสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย", ใน *รวม บทความ* จาก www.pub-law.net เล่มที่ 3. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2546.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

- ปัญญา อุดชาชน. รายงานการวิจัย : การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดย
ประชาพิจารณาใน ประเทศแคนาดา. กรุงเทพฯ: สำนักคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2545.
- _____. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2537.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจทางปกครอง. ประกอบการศึกษา
วิชาหลักกฎหมายมหาชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
บูรพา, 2553.
- โกคินพลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณา: การมีส่วนร่วม
ของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ, 2540.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- ศิริพร เอี่ยมรุ่งชัย. "การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามกฎหมาย
สหรัฐอเมริกา". *วารสารกฎหมายปกครอง*. 21.3(2548).
- ศักดิ์ณรงค์ มงคล. "ผลสะท้อนจากคำพิพากษาคดีมาตาพุด" ใน *รวมบทความ
กฎหมายมหาชนจาก www.pub-law.net เล่มที่ 10*. นันทวัฒน์บรรมานันท์
(บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย,
2553.
- สมเกียรติ ชัยวีรสกุล. ปัญหาทางปกครองของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. สารนิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.
- Ferdinand O. K. "Das Planfeststellungsverfahren". *Verwaltungsver
ahrengesetz*. 6.2(1996): p. 1435.