

แนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการ
ออกคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

Guidelines for Public Consultation on Procedures of Administrative Order
Issuance under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

อรุณ ชัยนหา

Aroon Kayanha

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

Faculty of Humanities and Social Sciences, Phranakhon Rajabhat University, Thailand

E-mail: princearun.k@gmail.com

Received January 26, 2024; Revised February 27, 2024; Accepted March 11, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 2) ศึกษาสภาพปัญหา/ ข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ 3) หาแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง หลังจากนั้นจึงทำการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า

1) ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 58 รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาต ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในปัจจุบันคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นเพียงระเบียบหรือกฎกระทรวงเท่านั้น และระเบียบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดบางประการในทางกฎหมาย

3) แนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรพัฒนาไปถึงขั้นตอนการยกร่างกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ ที่ต้องกำหนดความชัดเจนในหลักการและเหตุผล การนิยามความหมายของโครงการ ฯลฯ

คำสำคัญ: การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน; คำสั่งทางปกครอง; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Abstract

This article aimed to (1) study public consultation under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 58, and the Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation, B.E. 2548 (2005), (2) study problem conditions or limits in public consultation, and (3) find guidelines for public consultation on procedures for administrative order issuance. By using a qualitative research approach. The instrument for collecting data was a structured interview form. The analysis of data is done through content analysis. The research results were found as follows:

1) In public consultation under the Constitution B.E. 2560 (2017), Section 58, the state shall undertake to study and assess the impact on the environmental quality and health of the people or communities and shall arrange for a public hearing of relevant stakeholders, people, and communities in advance in order to take them into consideration for the implementation or granting of permission. And the Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005) established public consultation guidelines as well.

2) The current law related to public consultation is the Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005), which is only a regulation or a ministerial regulation, and the ministerial regulation has some limitations.

3) Guidelines or minimum standards for public consultation should be developed, from bills to acts, that must be clearly defined in principles and reasons, defining project meaning, and so on.

Keywords: Public Consultation; Administrative Order; The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

บทนำ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Kiti, 2021) เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนและให้ความสำคัญเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะประเด็นที่รัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะหรือออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ของประชาชน หรือเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เช่น โครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย โครงการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ โครงการสร้างโรงไฟฟ้า เป็นต้น เพราะในอดีตที่ผ่านมาโครงการเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาวะของคนในชุมชน รัฐจำเป็นต้องมีการกระทำโดยสอบถามถึงความต้องการของประชาชนที่ได้รับผลกระทบของนโยบายของรัฐว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความต้องการนโยบายสาธารณะของรัฐ (Noisommit & Kantiya, 2019) ที่รัฐได้กระทำเพื่อบริการสาธารณะหรือไม่ หรือเรียกว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น มีรูปแบบและกระบวนการขั้นตอนที่หลากหลาย และแตกต่างกันออกไปตามแต่ละขอบเขตของเรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้ระบุถึงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 พบว่า มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายลำดับรองที่เป็นกฎหมายกลาง และมีลำดับชั้นของกฎหมายเพียงระเบียบของกระทรวง/ ฎกกระทรวงเท่านั้น ที่กำหนดกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการในทางปฏิบัติ รวมถึงข้อจำกัดในสถานะทางกฎหมายของระเบียบฯ ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการศึกษาแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อทบทวนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนหาแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากข้อมูลข้างต้น บทความนี้จึงมีความสนใจศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ศึกษาสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และพยายามหาแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58

โดยเนื้อหาบทความวิจัยนี้ประกอบด้วย บทนำ วัตถุประสงค์การวิจัย การทบทวนวรรณกรรม กรอบแนวคิดการวิจัย ระเบียบวิธีวิจัย ผลการวิจัย อภิปรายผลการวิจัย องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย สรุป และข้อเสนอแนะ โดยคาดหวังว่าแนวทางที่ได้จากการศึกษานี้อาจเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทย ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชน และมีส่วนช่วยทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในลำดับต่อไปได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
2. เพื่อศึกษาเพื่อศึกษาสภาพปัญหา/ ข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
3. เพื่อศึกษาเพื่อหาแนวทางหรือมาตรฐานขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58

การทบทวนวรรณกรรม

1. แนวคิดที่ว่าด้วยประชาธิปไตย โดยอำนาจสูงสุดต้องเป็นของประชาชน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยุคดั้งเดิมนั้น ประชาชนจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และแนวคิดดังกล่าวยังคงถูกนำมาใช้ในปัจจุบัน เช่น การออกเสียงลงประชามติ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การถอดถอนผู้แทน เป็นต้น (Mektrairat & Chaiyachit, 2020) ถือได้ว่าประชาธิปไตยทางตรงเป็นการปกครองที่มีรูปแบบสมบูรณ์ที่สุด แต่ปัจจุบันสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นและมีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน จึงเป็นไปได้ยากมากที่จะใช้รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง ฉะนั้นประชาธิปไตยทางอ้อม หรือประชาธิปไตยแบบตัวแทน จึงเข้ามาแทนที่ประชาธิปไตยทางตรง เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้ใช้อำนาจที่ตนเองมีผ่านระบบการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง ประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ และยิ่งก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมและก่อให้เกิดการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง มีการตัดสินใจโดยปราศจากการคำนึงถึงเจตนารมณ์หรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (Siroratrachai, 2021) ปัจจุบันรัฐประชาธิปไตยหลายประเทศได้ให้ความสนใจในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และนำมาปรับใช้เพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กับประชาธิปไตยและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากระบบตัวแทน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น

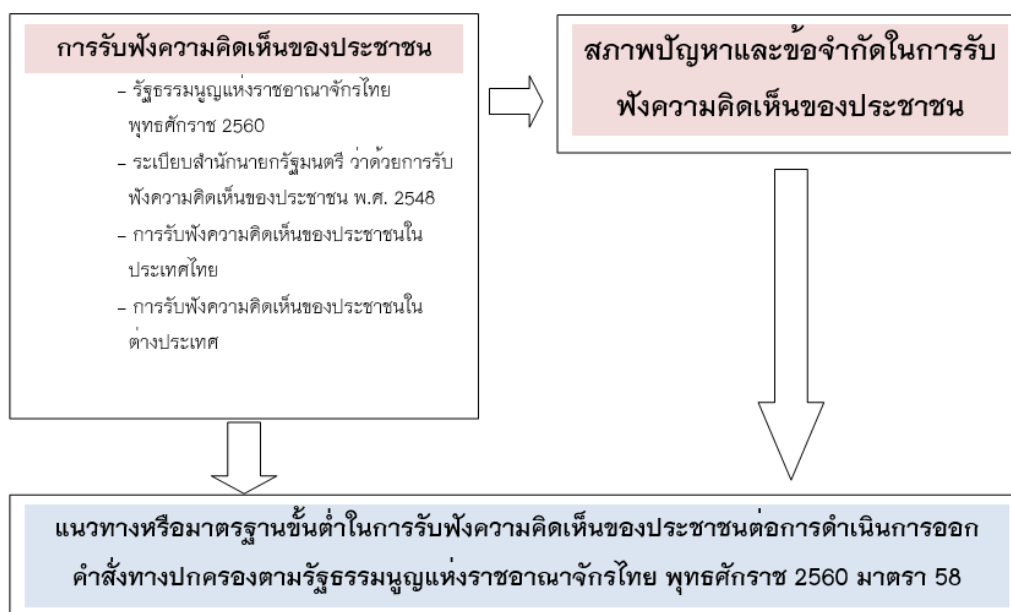
เพื่อให้ภาครัฐสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้อย่างรอบคอบและสอดคล้องกับความต้องการและปัญหาที่แท้จริงของประชาชน ทั้งยังเป็นการควบคุมการบริหารงานของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ในการบริหารงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน

2. แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งที่เป็นการรับฟังผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง จะช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายลดเวลาและเป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ยุติยากที่สุด ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน (Kasemsuk, 2021) เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน (Erwin, 1976) อันถือเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ

3. แนวคิดที่ว่าด้วยการกระทำทางปกครอง ซึ่งผลิตผลของการใช้อำนาจอรัฐโดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งจะมีผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อสิทธิหน้าที่ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยปกติการกระทำทางปกครองจะมี 4 ลักษณะ (Lorlertratna, 2021) คือ 1) การออกกฎ 2) การออกคำสั่งทางปกครอง 3) การปฏิบัติการทางปกครอง และ 4) การทำสัญญาทางปกครอง การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง และการทำสัญญาทางปกครองเป็นการกระทำประเภทที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” โดยการออกกฎและออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการกระทำฝ่ายเดียว ในขณะที่การทำสัญญาทางปกครองเป็นการกระทำสองฝ่าย กล่าวคือต้องมีคู่สัญญาทางปกครองด้วย ส่วนการปฏิบัติการทางปกครองหรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการดำเนินการอื่นใดทางปกครองนั้น เป็นการกระทำทางปกครองอย่างอื่นที่ไม่ใช่การทำนิติกรรมทางปกครอง และเป็นการกระทำฝ่ายเดียวเช่นเดียวกับการออกกฎ หรือการออกคำสั่งทางปกครอง (Administrative Procedure Act (No.3) B.E. 2562 (2019), 2019)

กรอบแนวคิดการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัยตามแนวคิดหลักตาม ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แนวคิดที่ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดที่ว่าด้วยการ กระทำทางปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้กระบวนการวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก และเพิ่มเติมด้วยข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

1) การศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือเอกสารงานวิจัย ตำรา บทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง กับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หลักปฏิบัติต่าง ๆ สภาพบังคับของกฎหมาย โดยเน้นศึกษากรณีตัวอย่าง ที่สามารถถอดบทเรียน ในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเริ่มจากการศึกษาหลักคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ แนวความคิดนั้น ๆ ในทางเชิงความหมาย และกระบวนการเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (1) แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย โดยศึกษาและวิเคราะห์จากความหมาย ลักษณะสำคัญ หลักการและกติกาสถาบัน รูปแบบ และพัฒนาการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย (2) แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ศึกษาจากนิยามความหมาย ความสำคัญ รูปแบบ ระดับ

องค์ประกอบ และปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในต่างประเทศ ศึกษาจากงานวิจัยและเอกสารในอดีต รวมถึงศึกษาจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ฯลฯ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก โดยมีการออกแบบโครงสร้างของคำถามที่สามารถนำไปใช้ในการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง หรือการสัมภาษณ์แบบชี้นำ (guided interview) เป็นคำถามที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างลักษณะของคำถามมีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะมีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำให้มีความสอดคล้องกับผู้ที่ให้สัมภาษณ์แต่ละคนในแต่ละสถานการณ์ที่มีเหตุการณ์หรือมีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกภาคส่วน

3) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความสำคัญในกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างละ 3 คน รวมเป็น 9 คน

4) เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง

5) การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร เป็นการเก็บข้อมูลในลักษณะข้อมูลทุติยภูมิ จากหนังสือและเอกสารงานวิชาการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหนังสือและสื่อสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ และการสัมภาษณ์ ทั้งการสัมภาษณ์แบบกึ่งทางการ และการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ

6) การวิเคราะห์ข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ แล้ว จะนำมาแบ่งเป็นหมวดหมู่ตามข้อมูลที่ได้รับ ใช้ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบข้อมูล และนำข้อมูลไปวิเคราะห์ความถูกต้อง โดยใช้เหตุผลเชื่อมโยงกับบริบทของเหตุการณ์ รวมทั้งการมองแบบองค์รวมมาช่วยวิเคราะห์ ตามระเบียบวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ขั้นตอนนี้จะดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ได้ถูกเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการจดบันทึก และเครื่องบันทึกเสียง

7) การนำเสนอผลการศึกษาวิจัย เป็นการอธิบายถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดของประชาชน โดยเนื้อหาแบ่งออกเป็น บทที่ 1 นำเสนอเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการศึกษา บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่ออธิบายถึงความเชื่อมโยงทางทฤษฎีกับปัญหาที่เกิดขึ้น บทที่ 3 วิธีการศึกษา บทที่ 4 ทำการศึกษากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย และบทที่ 5 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ผลการวิจัย

วัตถุประสงค์ที่ 1. ผลการวิจัยพบว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 ว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและ

สุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน และชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า” สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ดังนี้

“นโยบายหรือโครงการที่อาจกระทบต่อสุขภาพของประชาชน หน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งก่อน/ ระหว่างดำเนินการ/ และหลังดำเนินโครงการ และต้องมีกฎหมายรองรับ” (S. Wisutthirattanakul, personal communication, December 1, 2020)

ในขณะที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีแนวทางดังนี้ 1. โครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (1) เป็นโครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ (2) เป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือ ส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 นี้จะไม่ใช้บังคับกับโครงการของรัฐที่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไว้เป็นการเฉพาะ หรือโครงการของรัฐที่เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลบังคับใช้ 2. ช่วงเวลาในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต้องกระทำก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐ 3. การริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สามารถทำได้โดย (1) หน่วยงานของรัฐ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่มีลักษณะเป็นผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อาจจะจัดหรือไม่จัดก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยราชการที่รับผิดชอบ และ (2) ผู้มีส่วนได้เสีย คือ ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ 4. หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ (1) หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ ในโครงการที่มีลักษณะเป็นผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น (2) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามระเบียบนี้ 5. การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐ ได้แก่ (1) การมีส่วนร่วมในการรับข้อมูลข่าวสาร หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นจะต้องมีหน้าที่

และเป็นผู้รับผิดชอบในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการให้แก่ประชาชนทราบ (2) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 หากเป็นโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม กรณีที่ 2 หาก โครงการของรัฐมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก่อนเริ่มโครงการ 6. ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ (1) หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบ (2) การติดประกาศเพื่อให้ประชาชนทราบ ให้มีการประกาศในที่ต่าง ๆ ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ที่ติดประกาศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการนั้น ปิดไว้ที่สถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้น ให้ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดให้มีขึ้นตามระเบียบนี้ด้วย และการติดประกาศดังกล่าวจะต้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (3) เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (4) หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ 7. เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว หากปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่ได้มีการเผยแพร่แก่ประชาชนทราบ ถ้าหน่วยงานของรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยา ความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐนั้น และต้องติดประกาศให้ประชาชนทราบด้วย ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขดำที่ อร.265-267/2560 หมายเลขแดงที่ อร.205-207/2564 ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดให้รถโดยสารประจำทางเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น แห่งที่ 3 เพียงแห่งเดียว ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2558 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อนมีประกาศดังกล่าว

วัตถุประสงค์ที่ 2. ผลการวิจัยพบว่า ข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 คือ ยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเฉพาะ ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อจำกัดบางประการ อาทิ ข้อจำกัดตามกฎหมาย 1) ช่วงเวลาในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ 2) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ 2) ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น 3) รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ 4) ผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชน ได้แก่ 1) กระบวนการของการทำประชาพิจารณ์ และ 2) การรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน

วัตถุประสงค์ที่ 3. ผลการวิจัยพบว่า แม้ว่าจะเปรียบสำนักนายทศ พ.ศ. 2548 จะได้มีการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต และมีการกำหนดถึงวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีการ กำหนดช่วงเวลาที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน “ก่อน” การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ การ กำหนดให้มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนได้ข้อมูลก่อนการแสดงความคิดเห็น ฯลฯ อันจะเป็น การช่วยส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและการดำเนินงานของรัฐ ได้มากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ระบียบสำนักนายทศ พ.ศ. 2548 ก็ยังคงเป็นเพียงกฎหมายที่ออกโดย ฝ่ายบริหาร และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่าย ซึ่งไม่อาจประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าเทียม กับพระราชบัญญัติซึ่งถือว่ามีที่มาจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น เพื่อให้องค์ประกอบที่สำคัญ คือเรื่องบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อเป็นเครื่องมือ ที่ก่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ที่ได้รับรองถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 58 ในเบื้องต้น อาจปรับปรุงระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เพื่อใช้เป็นแนวทาง/ มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

อภิปรายผลการวิจัย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ปรากฏเป็นที่เด่นชัดขึ้นในสังคมไทย โดยเริ่มต้นมาจากความพยายามแก้ไขข้อขัดแย้งของโครงการ เวนคืนที่ดินชุมชนบ้านครัวในปี พ.ศ. 2536 เห็นได้จากการนำเอารูปแบบและวิธีการการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนจากต่างประเทศที่เรียกว่า “Public Hearing” มาใช้ระงับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจาก โครงการดังกล่าว (Atibhoti, 1993) การดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นขณะนั้นเป็นการ ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีโดยที่มีได้มีกฎหมายใด ๆ มารองรับเลย ต่อมาจึงได้มีการบัญญัติ กฎเกณฑ์ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539) ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต่อมาจึงได้รับ การบัญญัติเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เป็นครั้งแรก รวมถึงในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 และได้รับการบัญญัติอีกครั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนเริ่มตื่นตัวทางการเมือง มีการตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของ ตนเองมากขึ้น (Chakharachayo, 2021) เคารพในความคิดเห็น และเสรีภาพของผู้อื่น สนใจกิจการ บ้านเมือง ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมและเคารพในกฎเกณฑ์กติกาของความเป็นประชาธิปไตย

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กฎวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากถึงกระบวนการ และความเป็นกลางของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็น จึงมีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่ง ระเบียบสำนักนายกฯ นี้ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและส่งผลให้เกิดปัญหาในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระดับหรือสถานะของระเบียบเอง ที่เป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหาร การยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลง จึงทำได้ง่าย ซึ่งต่างจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายของรัฐสภาซึ่งมีที่มา และกระบวนการออกกฎหมายที่ชัดเจนและเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ นอกจากนี้ ประเด็นปัญหาในเรื่อง โครงการต่าง ๆ ที่ต้องจัดหรือไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนขอบเขต นิยามที่ชัดเจนของโครงการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรง

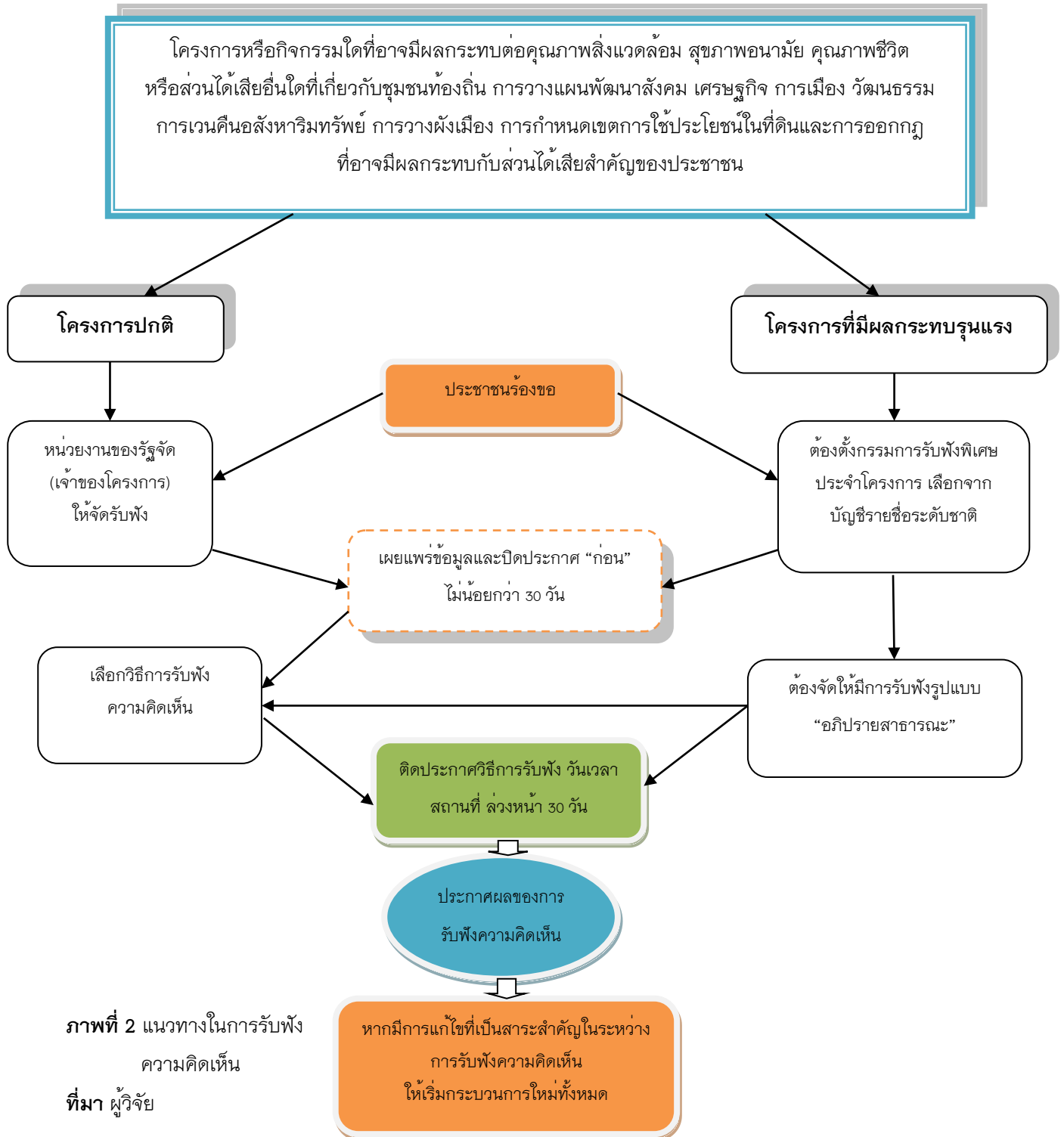
ทั้งนี้อาจเป็นเพราะแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบหรือเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่สามารถกำหนดกรอบ ระเบียบ กระบวนการที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับ และเป็นกรอบกติกาที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง สอดคล้องกับแนวคิดของ Ghiasi et al. (2015) ที่ระบุถึงการออกแบบเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่สาธารณะ การสร้างแบรนด์ของเมือง การใช้สถานที่ที่ประสบความสำเร็จ และความรู้สึกในสถานที่ เพื่อเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งองค์ประกอบหรือเครื่องมือทางสังคมที่มีปัจจัยที่หลากหลายที่จะช่วยให้พัฒนาการของสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และท้ายที่สุด ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานราชการมีความทันสมัย หรือให้เกิดความโปร่งใส สอดคล้องกับแนวคิดของ Huang and Feeney (2016) ในเรื่องการให้บริการสาธารณะ มีการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการแสดงความคิดเห็นได้มากที่สุด รวมถึงการสร้างความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยเปลี่ยนทัศนคติให้ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ ตลอดจนมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย (Tippanete, 2022) จึงจะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นฟันเฟืองหนึ่งที่สามารถส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองไว้

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า องค์ประกอบหรือเงื่อนไขที่สำคัญที่เป็นปัญหาสำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยคือ กฎหมายหรือแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจเป็นเพราะหากกฎหมายไม่มีความชัดเจนการบังคับใช้จะไม่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Buathong (2014), Theppha (2017), and Kampom (2016) ที่ระบุว่ากฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อบกพร่องในหลายประเด็น โดยในอดีตที่ผ่านมาการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กลางในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สถานะของระเบียบนายกรัฐมนตรี มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในหน่วยงานราชการ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน การอนุมัติ อนุญาต โครงการของรัฐต่าง ๆ ไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย จึงมีความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยเงื่อนไขในการทำงานของรัฐสภาในช่วงเวลาดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการออกพระราชบัญญัติ รัฐบาล ณ ขณะนั้น จึงได้ทำการออกกฎหมายระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมาใหม่เพื่อยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จึงเกิดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ขึ้น และแม้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จะได้มีการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในอดีต และมีการกำหนดถึงวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย มีการกำหนดช่วงเวลาที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน “ก่อน” การตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ การกำหนดให้มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนได้ข้อมูลก่อนการแสดงความคิดเห็น ฯลฯ อันจะเป็นการช่วยส่งเสริมสิทธิของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและการดำเนินงานของรัฐได้มากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ก็ยังคงเป็นเพียงกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยง่าย ซึ่งไม่อาจประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติซึ่งถือว่ามีความมาจากประชาชน โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์ความรู้ใหม่จากการวิจัย

จากผลการวิจัยทำให้เกิดองค์ความรู้ ซึ่งเป็นแนวทาง/ คู่มือในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวคือ โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียอื่นใดที่เกี่ยวข้องชุมชนท้องถิ่น การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการออกกฎที่อาจมีผลกระทบกับส่วนได้เสียสำคัญของประชาชน ในกรณีโครงการปกติ หน่วยงานของรัฐจัด (เจ้าของโครงการ) ให้จัดรับฟัง และกรณี

โครงการที่มีผลกระทบรุนแรง ต้องจัดให้มีการรับฟังรูปแบบ “อภิปรายสาธารณะ” ซึ่งทั้ง 2 กรณีต้องเผยแพร่ข้อมูลและปิดประกาศ “ก่อน” ไม่น้อยกว่า 30 วัน และติดประกาศวิธีการรับฟัง วันเวลา สถานที่ ล่วงหน้า 30 วัน หลังจากนั้นประกาศผลของการรับฟังความคิดเห็น หากมีการแก้ไขที่เป็นสาระสำคัญในระหว่างการรับฟังความคิดเห็น ให้เริ่มกระบวนการใหม่ทั้งหมด ดังแผนภาพ



สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบหรือเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่สามารถกำหนดกรอบ ระเบียบ กระบวนการที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับ และเป็นกรอบกติกาที่มีส่วนช่วยส่งเสริมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งองค์ประกอบหรือเครื่องมือทางสังคมที่มีปัจจัยที่หลากหลายที่จะช่วยให้พัฒนาการของสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นท้ายที่สุด ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการทำงานของหน่วยงานราชการมีความทันสมัย หรือให้เกิดความโปร่งใส มีการจัดระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อพัฒนาความรู้ความเข้าใจในเรื่องการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เพื่อที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการแสดงความคิดเห็นได้มากที่สุด รวมถึงการสร้างความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยเปลี่ยนทัศนคติให้ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของโครงการร่วมกันและมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาครัฐ ตลอดจนมีส่วนร่วมในเรื่องการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย จึงจะทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นฟันเฟืองหนึ่งที่สามารถส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและทำให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองไว้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 1 พบว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 58 รวมถึงที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้ระบุแนวทางไว้ดังนี้ 1) โครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 2) ช่วงเวลาในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 3) การริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 4) หน่วยงานที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 5) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการของรัฐ 6) ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 7) มาตรการป้องกัน ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการกระทำละเมิดหรือสร้างความเสียหายแก่สาธารณะ

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 2 พบว่า ข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 58 คือยังไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น

การเฉพาะ ขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อจำกัดบางประการ ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งพัฒนากฎหมายหรือเพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดสำหรับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ควรดำเนินการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ในเรื่อง 1) ความชัดเจนในหลักการและเหตุผล 2) การนิยามความหมาย “โครงการ” 3) รูปแบบขององค์การรับฟังความคิดเห็น เช่น องค์ประกอบของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 4) คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประจำโครงการของรัฐ 5) การเผยแพร่ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 6) วิธีการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 7) การดำเนินการหลังจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน 8) การอุทธรณ์หรือโต้แย้งการใช้สิทธิทางศาล

ผลจากการวิจัยวัตถุประสงค์ที่ 3 พบว่า ควรทบทวนแก้ไขกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ที่ได้รับรองถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชน และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 58 ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... หรือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. ... เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการให้อำนาจและจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งก่อนและหลังการออกคำสั่งทางปกครอง

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ด้วยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่เน้นเอกสาร และใช้วิธีการสัมภาษณ์ประจักษ์ร่วมด้วย ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของงานวิจัยนี้ เพราะอาจทำให้ผลที่ได้จากการศึกษา เป็นเพียงมุมหนึ่งของความจริง (partial truth) ดังนั้น สำหรับการวิจัยครั้งต่อไป อาจศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นฐานคิด หากแต่ ควรใช้การวิจัยเชิงคุณภาพเต็มรูปแบบ ทั้งการวิจัยเชิงเอกสาร ประกอบการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่มย่อย (focus group) หรือศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นตัวแบบด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ผู้วิจัยได้เข้าถึงมุมต่อความเป็นจริงมากขึ้น

References

- Administrative Procedure Act (No.3) B.E. 2562 (2019). (2019, May 27). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 136 No. 69, pp. 115–126. <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/17082309.pdf>
- Atibhoti, K. (1993). *Public hearing as conflict resolution measure in environmental management in Thailand*. Institute of Public Policy Studies.
- Buathong, S. (2014). The principle and appropriate modality for public consultation process. *Journal of politics, administration and law*, 6(2), 217–236.

- Chakharachayo, C. (2021). Political awareness of people for vote in general elections in Sam Khok district, Pathum Thani province. *Journal of Interdisciplinary Innovation Review*, 4(2), 24–30.
<https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jidir/article/view/256264>
- Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). (2017, April 6). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 134 No. 40, pp. 1–90. <https://ratchakitcha.soc.go.th/documents/2103519.pdf>
- Erwin, W. (1976). *Participation management: Concept, theory and implementation*. Georgia State University.
- Ghiasi, S., Hassanzadeh, M., & Forghanifar, B. (2015). *Role of public participation in Sustainable City*. In Proceedings of the International Conference on Research in Science and Technology, Kuala Lumpur, Malaysia, 1–12. https://www.researchgate.net/publication/339138673_Role_of_public_participation_in_Sustainable_City
- Huang, W. L., & Feeney, M. K. (2016). Citizen Participation in Local Government Decision Making: The Role of Manager Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, 36(2), 188–209. DOI:10.1177/0734371X15576410
- Kampom, Y. (2016). *Legal problems on public participation in government projects: A case study of regulations of the office of the prime minister on public hearing B.E. 2548*[Master's Thesis, Sripatum University].
- Kasemsuk, C. (2021). Public participation approach for sustainable community development. *Academic Journal of Humanities and Social Sciences Burapha University*, 26(50), 169–186.
<https://so06.tci-thaijo.org/index.php/husojournal/article/view/116188>
- Kiti, C. (2021). The general public participation in democracy under the principles of good governance. *Journal of Institute of Trainer Monk Development*, 4(1), 47–58. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/tmd/article/view/250291>
- Lorlertratna, T. (2021). Mechanisms and lawful administrative process. *Mae Fah Luang University Law Journal*, 1(1), 47–55. <https://so08.tci-thaijo.org/index.php/MFULJ/issue/view/14>
- Mektrairat, N., & Chaiyachit, C. (2020). Referendum: Modern direct democracy process. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 7(3), 1–45. https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/244631
- Noisommit, S., & Kantiya, C. (2019). Public participation in public policy. *The Journal of Research and Academics*, 2(1), 101–116. <https://so06.tci-thaijo.org/index.php/jra/article/view/178618>

- Siroratrachai, A. (2021). Concepts and behaviors of Thai youth: Democracy. *The Journal of Pacific Institute of Management Science (Humanities and Social Science)*, 8(2), 386–397.
<https://so05.tci-thaijo.org/index.php/pacific/article/view/255711>
- The Rule of the Office of the Prime Minister on Public Consultation B.E. 2548 (2005). (2005, July 27). *Royal Thai Government Gazette*. Vol. 122 No. 55, pp. 25–29. <https://www.soc.go.th/wp-content/uploads/2020/01/00167861.pdf>
- Theppha, S. (2017). Resolution guidelines for listening to public opinion through public hearing on the Regulation of Prime Minister’s Office with the Idea of Public Hearings B.E 2548. *Academic Journal Phranakhon Rajabhat University*, 8(2), 1–14.
<https://so01.tci-thaijo.org/index.php/AJPU/article/view/69123/84612>
- Tippanete, N. (2022). Public participation and patterns of participation affecting the local development of subdistrict municipalities, Nakhon Ratchasima province. *Journal of MCU Nakhondhat*, 9(8), 395–413. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/JMND/issue/view/17102>