

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550*

A Public Consultation on the Environment under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550

ทิพวรรณ สุวรรณประทีป**

บทคัดย่อ

การรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมีเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริหารงานภาครัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่รอบด้านไม่เฉพาะแต่ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้อมูลจากประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบอีกด้วย ทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่กระทบทั้งในผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ผลประโยชน์ปัจเจกชน (Private

* เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2550 สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยบูรพา

** นักศึกษาปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา

Interest) อันส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใส (Transparency of Decision-Making) และมีประสิทธิภาพ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ความปลอดภัย ความเป็นอยู่ โดยที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงและโดยอ้อมไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้หรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็นข้อคัดค้านหรือมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาทำให้ประชาชนไม่ยอมรับโครงการต่างๆ เนื่องจากผลกระทบที่ประชาชนได้รับ เช่น เรื่องมลภาวะต่างๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนเสนอความเห็นต่อภาครัฐก็เป็นการช่วยภาครัฐด้วยส่วนหนึ่ง เพื่อให้การตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินโครงการและตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปได้ดีขึ้น ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นบัญญัติไว้โดยตรง มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ได้บัญญัติ และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น แต่มีข้อจำกัด คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองจะใช้ระเบียบหรือไม่ใช้ก็ได้ เพราะมิใช่กฎหมาย ทำให้การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองมีไม่เต็มที่และไม่มีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงความเป็นมาของหลักเกณฑ์ และวิถีปฏิบัติทางกฎหมายในการรับฟังการแสดงความคิดเห็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน แนวความคิด หลักการสำคัญ ของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยและในต่างประเทศ และศึกษาสภาพปัญหาทางกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการตราพระราชบัญญัติกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นมา โดยให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ

กระบวนการที่ให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานโครงการอันมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชน และเมืองคักร บุคลากกรที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งเมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติแล้วจะมีผลบังคับให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า หากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประชาชนที่เสียหายอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

Abstract

The Public Consultation is a process to provide a chance for public participation in accordance with democracy. It is a way to encourage the public to realize and be aware of their legitimate rights to take part in the management of public in making decision on various projects; and to gain all the surrounding information not only from the decision makers, but also from affected people. The public consultation makes the decision based on the thorough information, taking consideration on good and bad impacts which may affect public and private interests. This makes the decision process transparent and efficient. On the contrary, the public hearing process relating to environment, way of life, safety, living condition - where the public who are affected directly or indirectly are not allowed to participate or express their opinion/objections, or fully take part will surely arouse people to object the projects which pollutions affect their health, safety, way of life, and living condition. Such problem can be solved if the public can participate in expressing their opinion to the

government. It will help the government in decision making for project management, and the better response to the need of the public, which will be beneficial for both sides.

From the study, it was found that Thailand still does not have specific law on public hearing. The only relevant instrument is the Prime Minister Office' Regulation on Public Hearing B.E. 2548 which stipulates and provides a chance for people to participate in public hearing process. However, it is in limited scope because the Prime Minister Office's Regulation on Public Hearing B.E. 2548 is merely an internal regulation of the administrative agencies. Administrative officers have discretion to whether comply with the regulation because it is not a law. As a result, public participation in the issuance of administrative order is neither fully engaged nor efficient.

This thesis aims at the studies of the history of principle and legal practice in the public hearing and public participation in government's decision-making process which has impacts on the public. It also aims to study concept and main principle of the public hearing in Thailand and foreign countries, as well as to study legal problems which has impact on people affected by the management of government projects.

The researcher proposes to process the legislation concerning public hearing enacted. The law should provide the principles, procedures, measures and process which promote the expression of public opinion on the government decision which has impacts on the environment, and the public. There should be independent agencies and personnel who are not intervened by the state. When the legislation is enacted, it should be binding every entity, including state, government agencies, government officials, and the general

people who have to comply with the law, process, and procedures under such law. This legislation will ensure that whenever government agencies or government officials fail to comply with the rules or process which is stipulated by law, such action shall be deemed illegitimate, and the affected people are entitled to bring the cases to administrative court.

บทนำ

นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาซึ่งเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเกษตรกรรม (Agricultural) ไปสู่ยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ความต้องการใช้ทรัพยากรในการพัฒนาด้านต่างๆ มีมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรดิน ทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้ เป็นต้น เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรธรรมชาตินั้นมีอยู่อย่างจำกัด แต่ในขณะที่ความต้องการของมนุษย์ในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติมีไม่สิ้นสุด ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการแก่งแย่งกันใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ผลที่ตามมาได้ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มากมาย

ดังนั้น รัฐ (State) จึงได้เข้ามาแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าวโดยการใช้อำนาจเข้ามาสอดแทรก เพื่อถ่วงดุลย์ (Hold the Balance) ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะ (Public Hearing) ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ

การจัดประชาพิจารณ์ (Public Hearing) และการรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ตามแนวทางประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านในเรื่องต่างๆ ที่กระทบสิทธิ (Impact) ของตน เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมีพึงได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริหารงานภาครัฐ แม้ว่าจะไม่ได้เข้าไปจัดการทางตรง แต่อย่างน้อยก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะเข้าไปรับรู้เรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตัวเอง เพื่อให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจได้รับข้อมูลที่รอบด้าน ไม่เฉพาะแต่ฝ่ายที่มีอำนาจ

ตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้อมูลจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบอีกด้วย ทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่กระทบ ทั้งในผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ผลประโยชน์ปัจเจกชน (Private Interest) อันส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใส (Transparency) และมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคที่มีความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างสูงในกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นยุคที่ต้องการการมีส่วนร่วม (Participation) ของประชาชน และต้องการความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการตามหลักธรรมรัฐ (Good Governance) ยังมีอีกปัญหาหนึ่งในเรื่องความเชื่อถือหรือความไว้วางใจใจของประชาชนต่อกระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพราะภาคประชาชนมีประสบการณ์ที่ไม่ดีมาในอดีตหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นกรณีโรงไฟฟ้าหินกรูด-บ่อนอก หรือกรณีท่อก๊าซไทย-มาเลเซีย ประชาชนเชื่อว่าคณะกรรมการกลางที่เข้ามารับฟังความคิดเห็นไม่ได้มีความเป็นกลางจริง นี่คือนี้อาอย่างหนึ่ง ประชาชนคิดว่าสิ่งที่เขาแสดงความคิดเห็นไปเป็นแค่รูปแบบที่รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้สอดคล้องกับกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่ได้เป็นการฟังประชาชนจริงๆ

ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา ตั้งแต่การก้าวเข้าสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม และการดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆ เพื่อการพัฒนาประเทศนั้น ประเทศไทยได้ระดมใช้ทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทรัพยากรชายฝั่งทะเล ทรัพยากรธรณี ในอัตราที่สูงมาก และเป็นไปอย่างไม่มียั้งยั้งจนมีผลทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ เกิดการร่อยหรอและเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็วรวมทั้งเริ่มส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในชนบท ที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรเป็นหลักในการยังชีพ ตลอดจนการใช้ที่ดินเพื่อดำเนินโครงการของรัฐบาล เช่น การจัดนิคมสร้างตนเอง การชลประทาน การไฟฟ้าพลังน้ำ การก่อสร้างทาง กิจการรักษาความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่พื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศลดลงอย่างมากได้ส่งผลกระทบต่อการควบคุมระบบนิเวศโดยส่วนรวมอย่างแข็งแกร่ง เช่น กรณีเกิดวาตภัย และกรณีการเกิดอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา หรือที่นิยมเรียกกันว่า **มหาอุทกภัย** เป็นอุทกภัยรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อบริเวณลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและลุ่มน้ำโขง เริ่มตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 16 มกราคม พ.ศ. 2555 (แต่การฟื้นฟูยังมีต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน) มีราษฎรได้รับผลกระทบกว่า 12.8 ล้านคน ธนาคารโลกประเมินมูลค่าความเสียหายสูงถึง 1.44 ล้านล้านบาท เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2554 และจัดให้เป็นภัยพิบัติครั้งสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก¹ และกรณีปัญหาความแห้งแล้งในภาคต่างๆ ของประเทศ และปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝนอย่างรุนแรง ซึ่งปัญหาภัยธรรมชาติดังกล่าวได้มีแนวโน้มของการเกิดบ่อยขึ้น อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลิตผลทางการเกษตร ชีวิตและทรัพย์สินนอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านอื่นๆ เช่น การสูญเสียหน้าดินทำให้สูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของดิน ปัญหาการตกตะกอน ปัญหาการดินเค็มของแหล่งน้ำและปัญหาสภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ดังกล่าวข้างต้น ถึงแม้ว่ารัฐบาล หรือองค์กรเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จะเข้ามารณรงค์ ปกป้อง จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อการตัดสินใจของรัฐ ในการพิจารณาให้โครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ดำเนินต่อไป โดยมีได้มีผลกระทบในด้านสิ่งแวดล้อมต่อประชาชน ทั้งนี้ หากรัฐยังไม่ได้เข้าไปแก้ไขปัญหา โดยการควบคุม หรือจำกัดอย่างเป็นรูปธรรมบนบรรทัดฐานบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

จากการศึกษา พบว่าในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นบัญญัติไว้โดยตรง มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

¹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี. *อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554*. เข้าถึง. <http://th.wikipedia.org/wiki>. 25 พฤษภาคม 2555.

รับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ได้บัญญัติและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ แต่มีข้อจำกัด กล่าวคือ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 แม้โดยเนื้อหาระเบียบจะครอบคลุมถึงกิจกรรมทางปกครองของรัฐในโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ได้ดีก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ฝ่ายปกครองจะใช้ระเบียบหรือไม่ใช้ก็ได้ เพราะมิใช่กฎหมาย ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองมีไม่เต็มที่และไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งในเนื้อหาระเบียบบางส่วนยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจไม่เต็มที่

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง กำหนดว่า

“การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากจะทำโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง จะทำไม่ได้ ยกเว้นจะได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ คือ

ต้องมีการศึกษาประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพเรียบร้อยแล้ว

ต้องมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

ต้องมีองค์การอิสระให้ความเห็นประกอบ

ถ้ารัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดง ความคิดเห็นก่อนเริ่มดำเนินโครงการเพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินโครงการ

อันมีผลกระทบต่อประชาชน โดยนำข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ประโยชน์เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อเป็นการผลักดันโครงการของรัฐ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นเพียงขั้นตอนที่ทำให้กระบวนการทั้งหมดดำเนินไปได้อย่างดูดีเท่านั้น

ในการค้นคว้า มุ่งศึกษาถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ความปลอดภัย ความเป็นอยู่ โดยที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงและโดยอ้อมไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้ หรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็นข้อคัดค้านหรือมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาทำให้ประชาชนไม่ยอมรับโครงการต่างๆ เนื่องจากผลกระทบที่ประชาชนได้รับ เช่น เรื่องมลภาวะต่างๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเสนอความเห็นต่อภาครัฐก็เป็นการช่วยภาครัฐด้วยส่วนหนึ่ง เพื่อให้การตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินโครงการเป็นไปได้อย่างดีขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เป็นการปรับความต้องการ หรือทัศนคติวิถีคิดให้ตรงกันทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองดำเนินการได้อย่างสะดวก

ดังนั้น บทความนี้จึงเห็นควรเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นมา มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางแม่บทการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะประกอบไปด้วย บทบัญญัติให้ฝ่ายปกครองเมื่อจะออกคำสั่งทางปกครองใดในโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ก่อนการที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องประกาศโครงการของรัฐให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบทราบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงความคิดเห็นและรวบรวมข้อมูลเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อเป็นการประกันได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจได้พิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบของโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อม ก่อนทำการอนุมัติให้ดำเนินโครงการที่มีผู้ขออนุญาตดำเนินการ ซึ่งเมื่อตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว จะมีผลบังคับให้ทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้ จึงเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่า หากหน่วยงาน

ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนที่เสียหายอาจฟ้องต่อศาลปกครองได้

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศมีมากขึ้น ซึ่งโดยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการรับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก แต่ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐและเห็นว่า ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่านผู้แทนราษฎรแต่เพียงประการเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจ รัฐบาลได้พัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐ โดยการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทาง ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง และเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เนื่องจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มีปัญหาในเรื่องสถานะของระเบียบซึ่งมิใช่กฎหมาย ทำให้หน่วยงานของรัฐจะใช้ระเบียบหรือไม่ใช้ก็ได้ และหน่วยงานของรัฐนำโครงการที่ตัดสินใจดำเนินการไปแล้วมาทำประชาพิจารณ์ภายหลังเพื่อให้ครบตามระเบียบ และในโครงการของรัฐขนาดใหญ่ รัฐมนตรีที่ตัดสินใจในโครงการดังกล่าวมักไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่ทราบปัญหาที่แท้จริงจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษาประชาพิจารณ์ ยังขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจในด้านต่างๆ ขาดการ

ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ จำกัดเพียงวิธีพิจารณาเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาจจะเหมาะสมกับบางสถานการณ์เท่านั้น และการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าว ทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านขึ้นบ่อยครั้ง² และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.....ขึ้น

เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีพิจารณา พ.ศ. 2539 มีข้อจำกัดหลายประการ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ และเป็นข้อโต้แย้งที่ยังหาข้อสรุปมิได้

ดังนั้น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักสากล เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2548 รัฐบาลจึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ไว้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมทั้งเป็นแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ และยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีพิจารณา พ.ศ. 2539

² สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. เว็บบ. <http://www.nstda.or.th/nstda-knowledge/4930-public-consultation.15> เมษายน 2554.

บทวิเคราะห์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติที่รับรองหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อรองรับหลักการของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบรุนแรงต่อสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางสังคมต่อวิถีชีวิตของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามแนวทางประชาธิปไตยในการแสดงความคิดเห็นข้อคัดค้านในเรื่องต่างๆ ที่กระทบสิทธิ (Impact) ของตน เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมีพึงได้ เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริหารงานภาครัฐ แม้ว่าจะไม่ได้เข้าไปจัดการทางตรงแต่อย่างน้อยก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะเข้าไปรับรู้เรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของตัวเอง เพื่อให้ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจได้รับข้อมูลที่รอบด้านไม่เฉพาะแต่ฝ่ายที่มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงข้อมูลจากประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบอีกด้วย ทำให้การตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่กระทบทั้งในผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ผลประโยชน์ปัจเจกชน (Private Interest) อันส่งผลให้กระบวนการตัดสินใจมีความโปร่งใส (Transparency) และมีประสิทธิภาพ

โครงการหรือกิจการใดที่ผ่านการเห็นชอบของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หลังการดำเนินโครงการเสร็จสมบูรณ์แล้ว จะต้องเตรียมมาตรการในการติดตามตรวจสอบและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ทราบว่า โครงการหรือกิจการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด และได้ปฏิบัติตาม

มาตรการลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่ได้เสนอไว้ในรายงานอย่างเคร่งครัดหรือไม่³

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเสมือนเครื่องมือที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการต่างๆ ทั้งทางบวกและทางลบ และเป็นการเตรียมการเพื่อควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือว่ามีค่าสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะการที่จะให้ประเทศเจริญก้าวหน้าต่อไป จำเป็นจะต้องให้ประชาชนในประเทศมีความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของคุณภาพชีวิต หมายความว่า ประชาชนของประเทศจะต้องอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี ไม่มีปัญหาด้านภาวะมลพิษ

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะสมบูรณ์ได้จะต้องให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการยอมรับโครงการหรือกิจการนั้นๆ เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบจากโครงการหรือกิจการต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโครงการจะเป็นขนาดเล็กหรือใหญ่ก็ตาม ปัจจุบันประชาชนจำนวนมากยังไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างไร ระดับใด ทำให้ต้องมืองค์กรเอกชน นักวิชาการ หรือผู้รู้ให้ความช่วยเหลือในด้านข่าวสาร ข้อมูล และความรู้ทางวิชาการซึ่งในบางครั้งก็กลายเป็นปัญหาที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการปลุกกระดมมวลชนให้เกิดการต่อต้านโครงการหรือกิจการนั้นๆ

จากการศึกษารายละเอียดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม พบว่า มีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง
2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

³ สหัชชัย อินวงศ์วาร. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน. เว็บบ. <http://sahutchaisocialwork.wordpress.com/>. 9 กุมภาพันธ์ 2554.

พิจารณาแยกรายละเอียดได้ดังนี้

1. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสอง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการที่เป็นการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการหรือโครงการของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็น “สิทธิ” ของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางชีวภาพที่ได้รับการคุ้มครอง ตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง โดยกฎหมายได้กำหนดให้การคุ้มครอง “สิทธิ” ประเภทดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง คือ การกำหนดห้ามการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ เว้นแต่จะมีการดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายก่อนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 วรรคสอง

หลักเกณฑ์ในการดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ตามมาตรา 67 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ 3 ประการ ได้แก่

(1) ต้องมีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชน

(2) ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

(3) ต้องให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

จากสภาพปัญหาที่ผ่านมาโครงการหรือกิจกรรมของรัฐเมื่อตัดสินใจดำเนินโครงการไปแล้ว การจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จึงเป็นไปในลักษณะของการชี้แจง การประชาสัมพันธ์หรือเป็นการสร้างความชอบธรรมของโครงการ โดยมีข้ออ้างว่าได้มีการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ทำให้ประชาชนเห็นว่าไม่มีประโยชน์ที่จะต้องมาจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีก และเชื่อว่าไม่สามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เป็นผลทำให้การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในโครงการใหญ่ๆ ของรัฐหลายโครงการ ถูกประชาชนคัดค้านโดยไม่ยอมเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็น บางกรณีถึงขั้นยกขบวนเข้าขัดขวางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จนเป็นเหตุให้ต้องมีการยกเลิกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกลางคัน ซึ่งนับว่าไม่เป็นผลดีกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบที่ให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 67 วรรคสอง ได้รับการคุ้มครองและบังคับให้

จากปัญหาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว” ก็ตามแต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่เป็นไป

ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การที่รัฐตัดสินใจดำเนินโครงการไปก่อนแล้ว จึงให้มีการจัดทำรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในภายหลังก็ไม่ถือเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นเป็นการรับฟังข้อมูลเพื่อนำไปประกอบการตัดสินใจในการดำเนินโครงการ เพื่อเพิ่มคุณภาพในการตัดสินใจ ช่วยให้เกิดการพิจารณาทางเลือกใหม่ ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

การตัดสินใจดำเนินโครงการก่อนที่จะจัดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมีผลทำให้ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และไม่มีโอกาสที่จะได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงและคำชี้แจงที่เกี่ยวข้องกับโครงการและผลกระทบต่อตนเองและชุมชน รวมถึงไม่มีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการ

ถ้ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต ความปลอดภัย ความเป็นอยู่ โดยที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนโดยตรงและโดยอ้อมไม่ได้มีส่วนร่วมหรือมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาทำให้ประชาชนไม่ยอมรับโครงการต่างๆ เนื่องจากผลกระทบที่ประชาชนได้รับเช่นเรื่องมลภาวะต่างๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าว ถ้าประชาชนเข้ามามีส่วนเสนอความเห็นต่อภาครัฐก็เป็นการช่วยภาครัฐด้วยส่วนหนึ่ง เพื่อให้การตัดสินใจของภาครัฐในการดำเนินโครงการ และตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นไปได้ดีขึ้น ได้ประโยชน์ทั้งสองฝ่าย เป็นการปรับความต้องการ หรือทัศนคติวิธีคิดให้ตรงกันทำให้รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองดำเนินการได้อย่างสะดวก

2. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

จากการศึกษาผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 เป็นเพียงแนวทางในการปฏิบัติหรือบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ ยังไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 67 วรรคสองเนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีปัญหาข้อจำกัดและข้อบกพร่องอยู่หลายประการ สรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากสถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารมีใช้กฎหมาย เป็นกฎหมายลำดับรองไม่มีผลบังคับเหมือนพระราชบัญญัติ ทำให้ไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้เรียกร้องที่ให้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

2. ปัญหาที่เกิดจากเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 มีลักษณะเป็นเพียงข้อความที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณาว่า โครงการใดมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวมและมีได้กำหนดถึง “ทางออก” ของกรณีดังกล่าวไว้และมีลักษณะที่ไม่เป็นการบังคับ และยังให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมากเกินไป ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ประเทศฝรั่งเศส กำหนดไว้ว่า ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐดำเนินการใดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเสียก่อน ประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะดำเนินการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

3. ปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระเบียบนี้ได้มีการกำหนดขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ

ประชาชนไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศไว้น้อยเกินไป

4. ปัญหาการพิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
หน่วยงานของรัฐเพียงแต่เปิดเผยข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชนให้ทราบเท่านั้น มิได้ชี้แจงรายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับการรับฟัง
ความคิดเห็นของประชาชนให้ทราบ และระเบียบดังกล่าวให้อำนาจรัฐดำเนิน
โครงการต่อไปได้ ถึงแม้จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน โดยระเบียบได้
กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการป้องกัน แก๊ซหรือเหยี่ยวาความ
เดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากผลกระทบดังกล่าวในภายหลัง
ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเหยี่ยวาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนได้ทันทวงที

ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนจะนำไป
ศึกษาและตรวจสอบโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น ประเทศ
ฝรั่งเศส กำหนดให้ฝ่ายปกครองจัดทำเอกสารชี้แจงรายละเอียดของโครงการ
เพื่อให้เห็นขอบเขต วัตถุประสงค์ และผลกระทบของโครงการ และรายงานการ
ศึกษามลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ประชาชนมา
ตรวจดูเอกสารเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น ประเทศ
อังกฤษเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ที่ถูกกระทบสิทธิเตรียมตัวในการแสวงหา
พยานหลักฐานต่างๆ มาสนับสนุนข้อคัดค้านของตน และหักล้างโครงการของ
ฝ่ายปกครองได้

5. ปัญหากระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระเบียบฯ
กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม
สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการรับฟัง
ความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่
เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐเป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ
ประชาชน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติโครงการ
หรือกิจกรรมใดๆ แม้จะปรากฏข้อมูลทางวิชาการในเชิงก่อให้เกิดผลกระทบต่อ
ระบบสิ่งแวดล้อม รัฐอาจไม่นำความคิดเห็นหรือคำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว
มาพิจารณา ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมีส่วนได้เสียในโครงการ ซึ่งในประเทศ
อังกฤษมีหลักเกณฑ์และวิธีการประชาสัมพันธ์การให้ความรู้และข้อมูลที่

เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้ทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ และการให้เหตุผลของผู้มีอำนาจตัดสินใจ และประเทศฝรั่งเศส มีการตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ทำหน้าที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่อง สถานะของระเบียบฯ เนื้อหาสาระของระเบียบฯ ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเปรียบเทียบกับ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศ เห็นควรแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และเสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่อง สถานะของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงระเบียบภายในของฝ่ายบริหารมีใช้กฎหมาย เป็นกฎหมายลำดับรองไม่มีผลบังคับ เหมือนพระราชบัญญัติ จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ให้เปลี่ยนสถานะจากระเบียบฯ โดยออกเป็นพระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย
2. ประเด็นในเรื่องเนื้อหาสาระของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถ้าโครงการใดมีผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนเริ่มดำเนินโครงการ

3. ปัญหาที่เกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระเบียบมิได้มีการกำหนดขั้นตอนของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ในเรื่องกำหนดระยะเวลาในการปิดประกาศจากเดิมที่กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 15 วัน ที่จะให้หน่วยงานของรัฐประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ และรายละเอียดอื่น เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ควรกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

4. ประเด็นเรื่อง การพิจารณาผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหน่วยงานของรัฐเพียงแต่เปิดเผยข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ทราบเท่านั้น ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงรายละเอียดทั้งหมดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และโดยกำหนดขอบเขตให้ฝ่ายปกครองจัดทำเอกสารชี้แจงรายละเอียดของโครงการเพื่อให้เห็นขอบเขต วัตถุประสงค์ และผลกระทบของโครงการและรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนมาตรวจดูเอกสารเพื่อใช้ประกอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

5. ประเด็นเรื่อง กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระเบียบฯ กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบนี้ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการของรัฐ เป็นผู้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติโครงการหรือกิจกรรมใดๆ แม้จะปรากฏข้อมูลทางวิชาการในเชิงก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบสิ่งแวดล้อม รัฐอาจไม่นำความคิดเห็นหรือคำวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวมาพิจารณา ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐมีส่วนได้เสียในโครงการ จึงเห็นควรนำระบบการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยยึดถือเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระคือ หลักความเป็นกลาง และหลักความเป็นอิสระ โดยให้ตั้งคณะกรรมการ

สรรหาขึ้นมาเพื่อคัดเลือกบุคคล โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เป็นที่ประจักษ์ มีความเป็นอิสระ ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง มีความรู้ในภาคเศรษฐกิจ การเมือง สังคมเป็นอย่างดี และในกรรมการดังกล่าวควรมีบุคคลมาจากผู้แทนภาคเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม ผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและทางสาธารณสุขรวมอยู่ด้วย และเห็นควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ ในการอำนวยความสะดวก ส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และแนะนำ หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลโครงการของรัฐ ข้อมูลสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นประชาชน และข้อมูลองค์ความรู้ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างแท้จริง และถ้าปฏิบัติตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นความคิดเห็นของประชาชน เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ครบถ้วน ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ฟ้องร้อง ต่อศาลได้

รายการอ้างอิง

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554. เว็บบ. <http://th.wikipedia.org/wiki>. 25 พฤษภาคม 2555.

สหัชชัย อินวงศ์วาร. การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมของประชาชน. เว็บบ. <http://sahutchaisocialwork.wordpress.com/>. 9 กุมภาพันธ์ 2554.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. เว็บบ. <http://www.nstda.or.th/nstdaknowledge/4930-public-consultation.15> เมษายน 2554.

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University