

บทที่ 3

การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมกับสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อปฏิรูปการเมืองของนักการเมือง และสร้างการเมืองภาคพลเมือง ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จึงนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา สังเกตได้จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนเพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ซึ่งสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงภาพรวมของสิทธิทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ในหัวข้อแรกผู้วิจัยจะทำการศึกษาสิทธิทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หัวข้อที่สองผู้วิจัยจะได้ศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) และหัวข้อที่สามผู้วิจัยจะได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. โดยเน้นถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์

3.1 สิทธิทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิทางการเมือง 2 ระดับ คือ สิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติและสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 สิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติในหลายกรณีด้วยกัน เช่น สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน สิทธิในการออกเสียงประชามติ และสิทธิเสนอให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน จากสิทธิทางการเมืองข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับชาติเพิ่มมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติได้มากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1.1 สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เป็นครั้งแรก ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 59⁷⁴ ซึ่งมาตราดังกล่าวเป็นแม่บทของการให้สิทธิประชาชนในการที่ขอให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องการอนุมัติ อนุญาต หรือในเรื่องการดำเนินโครงการของรัฐที่อาจจะมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของตนหรือชุมชนท้องถิ่น แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับ ประชาชนก็ไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธินี้ ดังนั้น หากจะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น จึงต้อง

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 59 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”.

ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชามติ พ.ศ. 2539 และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในมาตรา นี้ ปัจจุบันได้มีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ขึ้น โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ในหัวข้อที่สองและจะได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหัวข้อที่สาม

3.1.1.2 สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องสภาผู้แทนราษฎรไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวนสี่ร้อยคน⁷⁵ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 105 และมาตรา 106 ตามลำดับ ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ในมาตรา 107 ดังนั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งและสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

3.1.1.3 สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องวุฒิสภาไว้ในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 3 วุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁷⁶ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง⁷⁷ บทบัญญัตินี้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา เนื่องจากรัฐธรรมนูญในอดีตบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของมหากษัตริย์และมีวาระการ

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 98 วรรคหนึ่ง.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 121.

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 130.

ดำรงตำแหน่ง 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ดังนั้น สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่มีการรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นกฎหมายกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง ส่วนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่จะพึงมีในแต่ละจังหวัดนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷⁸ ภายหลังจากการประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ในส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาวุฒิสภาไว้ในมาตรา 124 แต่หากบุคคลใดจะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 125 และมาตรา 126

3.1.1.4 สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

ในอดีต การเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานั้น ผู้เสนอจะต้องเป็นคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเสนอร่างกฎหมายในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาพิจารณาได้ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 170 ซึ่งมีเนื้อความดังนี้

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 122 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 88.

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 จึงมีการดำเนินการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายขึ้น ในปัจจุบัน หากประชาชนจะใช้สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 170 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และในบทนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของคำว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁷⁹ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ในมาตรา 105 และมาตรา 106 ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า บุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 105 และไม่เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงจะถือว่าเป็นบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

3.1.1.5 สิทธิในการออกเสียงประชามติ

ในทางวิชาการประชามติ (referendum) คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อตัดสินใจในปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ หรือในกิจการต่าง ๆ ที่รัฐได้กระทำลง หรือคาดว่าจะกระทำโดยวิธีการให้ประชาชนลงคะแนนคล้ายกับการเลือกตั้งทั่วไปว่ายอมรับหรือปฏิเสธในเรื่องที่ขอความเห็นนั้น⁸⁰

สิทธิในการออกเสียงประชามติมิใช่สิทธิใหม่ของประชาชนชาวไทย เนื่องจากสิทธิในการออกเสียงแสดงประชามติได้มีการรับรองเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกรวม 3 ฉบับ คือ

⁷⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

⁸⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, โครงการวิจัยเรื่องแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก ใน ตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, หน้า 48.

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ. 2539 ซึ่งการทำประชามติที่กำหนดขึ้นโดยรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับข้างต้น มีลักษณะเป็นการขอประชามติจากประชาชนในกรณีที่ทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงกรณีเดียวเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ไม่เคยปรากฏว่ามีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประเทศไทยเลย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการออกเสียงประชามติไว้อีกครั้งหนึ่งโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 214⁸¹ ซึ่งมาตรา 214 วรรคท้าย บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ดังนั้น ใน

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 214 บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีหรืออาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรานี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”.

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติมีอยู่ 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 214 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541

ในส่วนของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามตินั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ดังนั้นผู้ที่จะมีสิทธิออกเสียงประชามติจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 105 และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเป็นผู้ริเริ่มให้มีการออกเสียงประชามติได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้การออกเสียงประชามติเป็น “ดุลพินิจ” ของคณะรัฐมนตรี⁸² ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสิทธิในการออกเสียงประชามติมิใช่สิทธิเกิดขึ้นจากการริเริ่มของประชาชน ผู้ที่มีสิทธิเสนอให้มีการออกเสียงประชามติก็คือ คณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องต่างๆ เป็นเรื่องไม่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนแล้ว การจัดให้มีการออกเสียงประชามติก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้ ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ และจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประเทศไทยเลย

3.1.1.6 สิทธิเสนอให้วุฒิสภากลดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน

การถอดถอนจากตำแหน่งเป็นวิธีการใหม่ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นำมาบัญญัติไว้ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ดังนั้น การถอดถอนจากตำแหน่งจึงนับว่าเป็นมาตรการสำคัญอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเพิ่มควมระมัดระวังในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน⁸³ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจาก

⁸² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐธรรมนูญกับการออกเสียงประชามติ” วารสารกฎหมาย (มกราคม 2542) : หน้า 167.

⁸³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “วิธีถอดถอนจากตำแหน่ง” วารสารปฏิรูปการเมือง-กระจายอำนาจ สถาบันนโยบายศึกษา (มกราคม 2542) : หน้า 5

ตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 304⁸⁴ จากบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดผู้มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภานัดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้ 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มที่สอง สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ซึ่งจะร้องขอให้ถอดถอนได้เฉพาะสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

กลุ่มที่สาม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

จากที่การศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้รับรองสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนไว้ในมาตรา 304 ว่าสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 105 และกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งไว้ในมาตรา 106 ดังนั้น ประชาชนที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 304 ได้จะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 105 และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 แห่งรัฐธรรมนูญ เสียก่อน ส่วนหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 304 บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”.

3.1.2 สิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานและองค์ประกอบสำคัญที่รวมกันเป็นชาติโดยแต่ละท้องถิ่นย่อมมีทรัพยากร สภาวะแวดล้อม การสะสมทางภูมิปัญญา ตลอดจนเงื่อนไขและปัจจัยที่แตกต่างกันอันส่งผลให้ความต้องการและแนวทางการจัดการในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไปด้วย⁸⁵ ดังนั้น การส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองและการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้นจะส่งผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าที่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินการของรัฐโดยทั่วไปย่อมผ่านทางเจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งไม่ทราบถึงความจำเป็นและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเมื่อประชาชนในท้องถิ่นมีความคิดว่า เรื่องการเมืองการปกครองมิใช่เรื่องของตนเองแล้ว จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจและไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นของตน ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก และยังส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นขาดการตรวจสอบจากประชาชน การดำเนินการที่ผิดพลาดบกพร่องจึงเกิดขึ้นได้ง่าย จากปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 มาตรา 282 ถึง 290 จำนวน 8 มาตรา โดยบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 ว่า “ภายในบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่าน ๆ มา โดยได้บัญญัติรับรองสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นไว้ 3 รูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีสาระสำคัญดังนี้ คือ

3.1.2.1 สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอยู่ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาคือองค์กรปกครองส่วน

⁸⁵ ชาติ ชัยเดชสุริยะ และมานิตย์ จุมปา, รัฐธรรมนูญของเรา (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2541), หน้า 104.

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) ซึ่งแต่เดิมนั้นโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประกอบด้วย “ผู้ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง” เข้าไปมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นในบางระดับ โดยส่วนใหญ่จะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น⁸⁶ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้เปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285 โดยบัญญัติว่า

“มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้
บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้
บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภา
ท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการ
ดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง
หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ
ส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และ
วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่
กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจาก
ตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

⁸⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545), หน้า 93.

เป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ประกาศใช้บังคับแล้วส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายเรื่อง โดยเฉพาะในเรื่องขององค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแยก “ฝ่ายนิติบัญญัติ” และ “ฝ่ายบริหาร” ออกจากกัน นอกจากนี้ยังกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะพบว่าก่อให้เกิดสิทธิทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น คือ สิทธิเลือกตั้งและสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ส่วนคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มาตรา 285 วรรคเจ็ด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร (พ.ศ. 2540) กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

3.1.2.2 สิทธิในการลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในอดีตการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยบุคคลทั้งสองจะทำหน้าที่ “กำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มิได้จำกัดการถอดถอนไว้เป็นอำนาจของ “รัฐ” เท่านั้น แต่ยังขยายไปสู่ “ประชา

ชน” อีกด้วย⁸⁷ โดยรัฐธรรมนูญมาตรา 286⁸⁸ ให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป⁸⁹ ซึ่งรายละเอียดและวิธีการถอดถอนนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มิได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว

3.1.2.3 สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ได้บัญญัติรับรองเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่เดิมอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้นประชาชนไม่มีสิทธิดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มาตรา 287⁹⁰ ได้บัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน

⁸⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน” จดหมายข่าวการเมืองใหม่ ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม – กันยายน 2543) : หน้า 13.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 286 บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด”.

⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 97.

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 287 บัญญัติว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าชื่อร้องขอต่อประชาชนสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย⁹¹ ส่วนรายละเอียดและวิธีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มิได้วางหลักเกณฑ์ไว้โดยกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ก็ต่อเมื่อประชาชนสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐตลอดจนหน่วยงานของรัฐจะต้องให้การส่งเสริมโดยการให้ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนจะได้ทราบถึงสิทธิของตนเอง และสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองทางด้านต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ หลังจากได้ศึกษาสิทธิทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว จะเห็นได้ว่า สิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่มีความสำคัญและได้บัญญัติรับรองไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) คือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 ดังนั้น ในหัวข้อต่อไปผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

3.2 แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นไว้ในมาตรา 59 ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ในส่วนนี้ผู้วิจัยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ หัวข้อแรกจะศึกษาแนวคิดและความเป็นมาของการบัญญัติ

⁹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 97.

เรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ส่วนหัวข้อที่สองจะศึกษาสาระสำคัญของมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

3.2.1 แนวคิดและความเป็นมาของการบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

ในอดีตการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ไม่ว่าจะ เป็นของรัฐ หรือของเอกชน ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ มักจะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่จะได้รับผลกระทบได้รับทราบข้อมูล และไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินการ เพราะกฎหมายกำหนดให้การอนุมัติ หรือการอนุญาตเป็นอำนาจของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ โดยประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใด ๆ ในการตัดสินใจ แต่จากความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนที่มีสูงขึ้นเรื่อย ๆ และโครงการต่าง ๆ ของรัฐถูกคัดค้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับนี้ก็คือ “ประชาพิจารณ์” เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) สมาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติให้เรื่องนี้เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 59⁹² ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ไว้ ซึ่งความเป็นมาของบทบัญญัติดังกล่าวมีดังนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2540 เลขานุการคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอร่างของคณะทำงานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดังนี้⁹³

“มาตรา 3/3/9 บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับคำชี้แจงข้อมูลและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจ

⁹² ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่องที่ 6 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของครุสภา, 2544), หน้า 80.

⁹³ มนต์รี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542), หน้า 141-142.

กรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัย หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า มาตรานี้เป็นเรื่อง “ประชาพิจารณ์” ซึ่งจะเป็นกรณีที่รัฐกำลังจะดำเนินการใด หรือจะอนุญาตให้บุคคลใดกระทำการใด และการนั้นอาจกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯลฯ บุคคลที่จะถูกผลกระทบมีสิทธิได้รับการชี้แจงจากหน่วยงานของรัฐ และมีสิทธิเสนอความเห็น นอกจากนั้น ที่มีคำว่า “ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด” ก็เพื่อให้ขยายถึงกรณีอื่นนอกจากสิ่งแวดล้อม เช่น การที่จะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดพิกัตศุลกากร shipping ก็น่าจะมีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญเสนอ ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบให้ย้ายคำว่า “คำชี้แจง” ไว้หลังคำว่า “ข้อมูล” และเพิ่มเติมคำว่า “หรือราชการส่วนท้องถิ่น” ดังนี้

“มาตรา 59 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

หลังจากนั้นในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสนอ จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของมาตรา 59 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

3.2.2 สารสำคัญของมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 59 แล้ว จะพบว่า มาตราดังกล่าว ได้รับรองสิทธิที่สำคัญ 2 ประการคือ

3.2.2.1 สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐ

สิทธิประการแรกนี้เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนที่หน่วยงานดังกล่าวจะอนุญาต หรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดเกี่ยวกับบุคคลนั้นหรือชุมชนท้องถิ่น

3.2.2.2 สิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

นอกจากสิทธิในการรับทราบข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐแล้ว มาตรา 59 ยังได้รับรองสิทธิของบุคคลในการที่จะขอให้รัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนที่จะมีการอนุมัติ หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐที่อาจจะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญของบุคคลนั้น หรือของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

เมื่อพิจารณาสิทธิของบุคคลทั้ง 2 ประการข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า มีลักษณะของการสื่อสาร 2 ทางระหว่างรัฐกับประชาชน โดยต่างฝ่ายต่างเป็นทั้งผู้ให้ข้อมูล และเป็นผู้รับข้อมูล การแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน ซึ่งการสื่อสารที่มีลักษณะเป็นการสื่อสาร 2 ทางดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะสนับสนุนหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การรับรองสิทธิดังกล่าว มีผลสืบเนื่องมาจาก “โครงการหรือกิจกรรม” ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีจำนวนมาก มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งในการก่อตั้งและดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ นั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อธรรมชาติ ประชาชนที่อยู่ใกล้ หรืออาจก่อให้เกิดความกังวลให้กับบุคคลหลายกลุ่ม ตัวอย่างของโครงการหรือกิจกรรมเช่นว่านี้ ได้แก่ โครงการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ โครงการชลประทาน โครงการสนามบินพาณิชย์

โครงการทำเรือพาณิชย์ โครงการทางด่วนหรือระบบทางพิเศษ โครงการโรงไฟฟ้า โครงการอุตสาหกรรมปิโตรเคมี โครงการนิคมอุตสาหกรรม โครงการถมที่ดินในทะเลหรือแม่น้ำ โครงการโรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ โครงการโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล เป็นต้น จะเห็นได้ว่า โครงการหรือกิจกรรมข้างต้นมีแนวโน้มที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบด้านใดด้านหนึ่งหรือหลาย ๆ ด้านรวมกัน ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

- (ก) ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (ข) ผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน
- (ค) ผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน
- (ง) ผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับบุคคล
- (จ) ผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญที่เกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

สำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด “ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม” นั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) มาตรา 56 วรรค 2⁹⁴ บัญญัติห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะดังกล่าวโดยสิ้นเชิง เว้นแต่จะได้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมเสียก่อน ส่วนโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่มีลักษณะเป็น “ผลกระทบทั่วไป” นอกเหนือจากผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นผลกระทบประเภทใดใน 4 ประเภทที่เหลือ มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญมิได้ห้ามดำเนินโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวโดยสิ้นเชิง แต่ก็มีได้หมายความว่าโครงการหรือกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้โดยทันที เนื่องจากได้มีการกำหนดมาตรการบางอย่างขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ “บุคคล” มีสิทธิจะร้องขอ “ข้อมูล” “คำชี้แจง” และ “เหตุผล” จากรัฐ และสิทธิของบุคคลในการร้องขอให้รัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่ง

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

“มาตรา 56 วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”.

มาตรการดังกล่าวจะต้องทำ ก่อน ที่รัฐจะอนุญาต หรือ ก่อน การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ⁹⁵

ในส่วนของการใช้สิทธิของประชาชนตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) นั้น มาตรา 59 ได้กำหนดว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิทั้ง 2 ประการ ของประชาชน คือ

ประการแรกคือ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ หากพิจารณาสิทธิประการแรกแล้วจะพบว่า ในปัจจุบันยังมิได้มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิดังกล่าว แต่ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการได้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เป็นบทบัญญัติหลักที่ให้สิทธิประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ประการที่สองคือ สิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สิทธิประการที่สองนี้ในปัจจุบันก็ยังมิได้มีการตรากฎหมายมารองรับเช่นเดียวกัน แต่หากจะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นในขณะนี้ รัฐก็จะนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง รัฐจะต้องดำเนินการตราพระราชบัญญัติออกมารองรับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ

⁹⁵ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่องที่ 5 สิ่งแวดล้อมในรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), หน้า 26-30.

3.2.3 ข้อพิจารณาที่เกิดจากมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

จากการศึกษาสิทธิของประชาชนตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว มีประเด็นที่ควรพิจารณาดังนี้ คือ

(1) มาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของเรื่องที่ประชาชนสามารถขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนขอให้รัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้กว้างและครอบคลุมในทุกโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ คือ หากรัฐจะทำโครงการหรือกิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนขอให้รัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ ซึ่งเป็นผลมาจากการที่บทบัญญัติกล่าวไว้ คำว่า “ส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด” เป็นการขยายลักษณะของเรื่องที่ประชาชนสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 59 ให้กว้างมากขึ้น โดยมีที่มาจากการที่คณะทำงานคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องการให้บทบัญญัติมาตรานี้ครอบคลุมถึงกรณีอื่น ๆ นอกจากสิ่งแวดล้อม เช่น การออกกฎหมายกระทรวง เป็นต้น

(2) ผู้ที่สามารถใช้สิทธิตามมาตรา 59 จากการศึกษาพบว่า มาตรานี้ได้ใช้คำว่า “สิทธิของบุคคล” ดังนั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประชาชนแต่ละคน (ปัจเจกชน) และนิติบุคคลมีสิทธิตามมาตรา 59 แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลที่จะใช้สิทธิตามมาตรา 59 นี้ได้จะต้องเป็นบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐ

(3) ระยะเวลาที่ประชาชนจะใช้สิทธิตามมาตรา 59 ในส่วนของระยะเวลาที่ประชาชนจะใช้สิทธินั้น จะเห็นได้ว่ามาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล ตลอดจนขอให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจาก ก่อน ที่หน่วยงานต่าง ๆ คือ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นจะอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าก่อนที่ประชาชนจะขอให้รัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ประชาชนควรจะได้ใช้สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐมาก่อนแล้ว

(4) หากพิจารณาสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 แล้ว จะพบว่า มิได้มีการกำหนดรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ชัดเจน คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ดังนั้นหากจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 59 นี้ รัฐจึงสามารถเลือกรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสมกับโครงการหรือกิจกรรมได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นโดยแบบสอบถาม การจัดเวทีซักถามปัญหา การแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ การจัดประชุมสัมมนาหรือประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็น การจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

(5) สิทธิของประชาชนตามมาตรา 59 แบ่งออกเป็น 2 ประการ ประการแรกคือสิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากรัฐ ประการที่สองคือ สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น มาตรา 59 กำหนดว่า การใช้สิทธิดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับสิทธิตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ประชาชนยังไม่สามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) จึงต้องมีการดำเนินการตรากฎหมายมารองรับบทบัญญัติดังกล่าว

หลังจากได้ทำการศึกษาสาระสำคัญของมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) และข้อพิจารณาที่เกิดจากมาตราดังกล่าวแล้ว เนื่องจากในปัจจุบันได้มีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ชัดเจนขึ้น ในหัวข้อต่อไปนี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

3.3 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

หลังจากได้ศึกษาสาระสำคัญของมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แล้ว จะพบว่า การที่ประชาชนจะใช้สิทธิตามมาตราดังกล่าวได้นั้นจะต้องมีการตรา กฎหมายมารองรับ ซึ่งรัฐบาลได้มีการดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ขึ้นแล้ว ดังนั้นในส่วนนี้จะได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ หัวข้อแรกคือ ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. และหัวข้อที่สองคือ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

สิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นสิทธิทางการเมืองประการหนึ่งที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 59 แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการตรากฎหมายมารองรับมาตราดังกล่าว จึงทำให้เมื่อมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานต่าง ๆ จะนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงรูปแบบเดียวคือ “การจัดทำประชาพิจารณ์” ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับทุกเรื่องที่ทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนอกจากนี้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 2 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 59 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (คุณหญิงสุพัตรา มาศดิตถ์) ได้ขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้น ซึ่งหลังจากที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. เรียบร้อยแล้ว รองนายกรัฐมนตรี (นาย พิชัย รัตตกุล) ได้มีคำสั่งให้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพิจารณาก่อน แล้วจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยในการประชุมคณะกรรมการนโยบายและประสานงานการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2542 คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2543 โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง⁹⁶

ดังนั้น ในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. จึงอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหัวข้อต่อไป

3.3.2 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ มีสาระสำคัญดังนี้

⁹⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0204/3379 ลงวันที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2543.

3.3.2.1 เรื่องที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเกิดขึ้นได้เมื่อหน่วยงานของรัฐ⁹⁷ จะมีคำสั่งทางปกครองให้มีการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ⁹⁸ เรื่องใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์⁹⁹ โครงการของรัฐนั้นก่อนได้ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าโครงการของรัฐในเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐต้องประกาศรายละเอียดต่าง ๆ ของโครงการให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุแนวนโยบายของรัฐ สภาพปัญหา ผลกระทบที่เล็งเห็นการเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน¹⁰⁰

⁹⁷ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามไว้ว่า

“หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์การอื่น ๆ ของรัฐ”.

⁹⁸ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามไว้ว่า

“โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น”.

⁹⁹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามไว้ว่า

“ประชาพิจารณ์ หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้”.

¹⁰⁰ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 10.

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น¹⁰¹ สามารถใช้สิทธิในการเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งการใช้สิทธิดังกล่าวสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

(ก) ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคนเข้าชื่อร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐนั้น¹⁰²

(ข) ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อวินิจฉัย ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และเมื่อคณะกรรมการที่ปรึกษา ได้วินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งมติให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเพื่อดำเนินการตามมติของคณะกรรมการที่ปรึกษา ต่อไป มติของคณะกรรมการที่ปรึกษา ให้เป็นที่สุด¹⁰³

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของเรื่องที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นได้จาก 2 กรณี คือ กรณีแรกเกิดจากการริเริ่มของหน่วยงานของรัฐ ส่วนกรณีที่สองเกิดจากการริเริ่มของประชาชน กรณีซึ่งเกิดจากการริเริ่มของหน่วยงานของรัฐ คือ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองให้มีการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐนั้นได้ ตามมาตรา 10 แต่หากหน่วยงานของ

¹⁰¹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามไว้ว่า

“ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ หรือผู้สนใจทั่วไป”.

¹⁰² ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 11.

¹⁰³ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 12.

รัฐเห็นว่าโครงการของรัฐโครงการใดไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐจัดทำประชาพิจารณ์ได้ 2 วิธี วิธีแรกคือ ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคนสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 ส่วนวิธีที่สองคือ ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นสามารถร้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา ตามมาตรา 12 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.3.2.2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด ชุดแรกคือ คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และชุดที่สองคือ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้คณะกรรมการที่ปรึกษา ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนและจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนไม่น้อยกว่าสามคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษา มีอำนาจและหน้าที่ดังนี้ คือ ¹⁰⁴

(ก.1) ดูแลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

(ก.2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทำประชาพิจารณ์

¹⁰⁴ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 6.

- (ก.3) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (ก.4) วินิจฉัย หรือตอบข้อหารือเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- (ก.5) วินิจฉัยคำร้องขอให้มีการทำประชาพิจารณ์
- (ก.6) วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ ผลการตัดสินใจการทำประชาพิจารณ์
- (ก.7) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใด มาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้
- (ก.8) จัดทำรายงานประจำปี สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
- (ก.9) เรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งเป็น “คณะกรรมการถาวร” นั้น ประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 14 คน โดยในจำนวนนี้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองระดับสูงจำนวน 7 คน ซึ่งได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 7 คนนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการที่ปรึกษา เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้แล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้ไม่มีความเป็นอิสระเท่าใด เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้กรรมการโดยตำแหน่งมาจากข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองระดับสูง กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกำหนดให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง เป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษา ดังนั้น เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการที่ปรึกษา แล้ว ก็ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่อิสระของคณะกรรมการชุดนี้ได้ นอกจากนี้ที่มาของคณะกรรมการที่

ปรึกษาฯ แล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ไว้อีกด้วย

(ข) คณะกรรมการประชาพิจารณ์¹⁰⁵

เมื่อหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์โครงการของรัฐโครงการใดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ในเรื่องนั้น ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าหกคนแต่ไม่เกินสิบคน ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยสามคนต้องไม่เป็นบุคลากรของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น คณะกรรมการประชาพิจารณ์นับได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากมาตรา 15 ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปโดยความเรียบร้อยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ กำหนด

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการชุดนี้เป็น "คณะกรรมการเฉพาะกิจ" ซึ่งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มิได้กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไว้อย่างละเอียด จึงทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการเลือกคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ การกำหนดเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ได้ และนอกจากนี้ การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์นั้น ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ตามมา ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาพิจารณ์นั้นมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่กำหนดให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ กำหนด

¹⁰⁵ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา



3.3.2.3 ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามของ “ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น” ไว้ว่า ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ หรือผู้สนใจทั่วไป ดังนั้น บุคคลข้างต้นจึงเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ เป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนอกจากนี้ ยังเปิดกว้างให้ประชาชนผู้ไม่มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน¹⁰⁶ ได้อีกด้วย

3.3.2.4 กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธี ประชาพิจารณ์

เมื่อมีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโครงการใดของรัฐแล้ว คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะเป็นผู้อำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการประชาพิจารณ์จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

(ก) การจัดทำประชาพิจารณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย และอย่างน้อยต้องแจ้งรายละเอียดของโครงการ กำหนดสถานที่และเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือผู้แทนทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนถึงวันทำประชาพิจารณ์ โดยติดประกาศไว้ที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น¹⁰⁷

¹⁰⁶ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประชาชนผู้ไม่มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย.

¹⁰⁷ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... มาตรา 18.

(ข) การดำเนินการในวันจัดทำประชาพิจารณ์ ให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ แลกงข้อเท็จจริง และความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษา¹⁰⁸ แลกง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น แลกง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแลกงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ รวมทั้งอาจเรียกให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย เสนอพยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารเพิ่มเติมก็ได้ โดยให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์คำนึงถึงข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย ตลอดจนผลกระทบในด้านต่าง ๆ และให้ดำเนินการด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด¹⁰⁹

(ค) เมื่อคณะกรรมการประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นทุกฝ่ายเสร็จแล้ว จะต้องจัดทำรายงานการประชาพิจารณ์ ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังนี้ คือ¹¹⁰

(ค.1) รายชื่อกรรมการประชาพิจารณ์ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้ชำนาญการ ที่ปรึกษา และผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือผู้แทน

(ค.2) ข้อเท็จจริงโดยสรุปเกี่ยวกับวัน เวลา สถานที่ และการประชุม

(ค.3) ความเป็นมาและรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการของรัฐ

¹⁰⁸ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 3 ได้ให้นิยามไว้ว่า

“ผู้ชำนาญการ หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ตามที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นได้แต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”.

“ที่ปรึกษา หมายความว่า ผู้ทรงคุณวุฒิในโครงการของรัฐ ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ ตามที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์แต่งตั้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน”.

¹⁰⁹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 18.

¹¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 20 และมาตรา 21.

(ค.4) ข้อโต้แย้งของทุกฝ่าย

(ค.5) ข้อเสนอหรือผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ในด้านความเหมาะสม ผลกระทบ ทางเลือกอื่น ถ้าหากมีและข้อสังเกตในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ โดยอ้างอิงจากสำนวนหลักฐานเท่านั้น

หลังจากคณะกรรมการประชาพิจารณ์ทำรายงานข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการประชาพิจารณ์เสนอรายงานดังกล่าวต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินความเป็นไปได้ของโครงการนั้น

(ง) เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์แล้ว ให้ประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐให้ประชาชนทราบโดยเปิดเผยไว้ที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษา ทราบด้วย

(จ) ในกรณีที่ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน อาจเข้าชื่อยื่นอุทธรณ์ผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา ได้ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐประกาศผลการตัดสินใจ และให้คณะกรรมการที่ปรึกษา ดำเนินการพิจารณาข้ออุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ในกรณีนี้อาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการนั้นชะลอการออกคำสั่งทางปกครองนั้นไว้ก่อนก็ได้ โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นที่สุด¹¹¹

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ จะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ประสงค์ให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่สามารถรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพื่อเป็นการรองรับสิทธิในการเข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) โดยได้กำหนดให้

¹¹¹ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 20 และมาตรา 23.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ดำเนินการโดยคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และได้กำหนดหลักการที่สำคัญในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ต้องกระทำโดยเปิดเผย และในการดำเนินกระบวนการประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ต้องรับฟังพยานหลักฐานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วยความยืดหยุ่น สุจริตและเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐที่ชัดเจน และถูกต้องตามหลักวิชาการและสภาพความเป็นจริงมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ คือ การแจ้งเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดของโครงการให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือผู้แทนทราบ การกำหนดขั้นตอนในวันจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ การประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผลเกี่ยวกับโครงการของรัฐ ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นต้น นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยกับผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐสามารถยื่นอุทธรณ์ผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา ได้อีกด้วย

3.3.2.5 ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มาตรา 21 วรรคท้าย กำหนดว่า ผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ให้ใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ แต่ทั้งนี้ไม่ว่ารัฐจะตัดสินใจดำเนินการตามผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์หรือไม่ก็ตาม ให้หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ไปพิจารณาด้วย

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในส่วนของผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จะเห็นได้ว่า รัฐไม่ถูกผูกมัดให้ต้องตัดสินใจดำเนินงานโครงการของรัฐตามผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุตามมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

(พ.ศ. 2540) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐรับข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพิจารณาประกอบการตัดสินใจดำเนินงานโครงการของรัฐด้วย

3.4 การเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

จากการศึกษาการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 ในหัวข้อ 2.2.4 และการศึกษาการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ในหัวข้อ 3.3 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเห็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์มากขึ้น ตลอดจนเห็นความแตกต่างของการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ผู้วิจัยจะได้ทำการเปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ดังนี้

ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.

<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน พ.ศ.</p>
<p>1. หลักการและเหตุผล</p> <p>เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติ ที่มีข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สำหรับเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของรัฐในการดำเนินงานอันมีผลกระทบต่อประชาชน</p> <p>2. นิยาม</p> <p>(1) โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการในกิจการของรัฐ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐ</p> <p>(2) ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ</p>	<p>1. หลักการและเหตุผล</p> <p>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน</p> <p>2. นิยาม</p> <p>(1) โครงการของรัฐ หมายความว่า การดำเนินงานไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ตามนโยบายหรือโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือโครงการที่จะต้องได้รับสัมปทาน การอนุญาต อนุมัติ หรือความเห็นชอบจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>(2) ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็น หมายความว่า บุคคล กลุ่มบุคคล นิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ หรือผู้สนใจทั่วไป</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
<p>3. องค์ประกอบ ที่มาของคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ประกอบด้วย</p> <p>(1) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ</p> <p>(2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย</p> <p>(3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>(4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>(5) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี</p> <p>(6) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสองคน และผู้ที่ไม่เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาพรรคการเมืองสองคน</p>	<p>(3) ประชาพิจารณ์ หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อนการอนุญาต หรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชน หรือชุมชนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>3. องค์ประกอบ ที่มาของคณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบด้วย</p> <p>(1) นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการ</p> <p>(2) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>(3) ปลัดกระทรวงมหาดไทย</p> <p>(4) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา</p> <p>(5) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ</p> <p>(6) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี</p> <p>(7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชน (ไม่น้อยกว่าสามคน) และจากผู้ที่มิได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่หรือที่ปรึกษาของพรรคการเมือง</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
<p>(7) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร กรรมการและเลขานุการ</p> <p>4. อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษา</p> <p>คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้</p> <p>(1) กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย</p> <p>(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทำประชา พิจารณ์</p> <p>(3) วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือตามที่กำหนดใน ระเบียบ</p> <p>(4) จัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการทำ ประชาพิจารณ์ตามที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ประชาพิจารณ์ พร้อมข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ เสนอคณะรัฐมนตรีปีละครั้ง</p>	<p>(8) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรรมการและเลขานุ การ</p> <p>4. อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการที่ปรึกษา</p> <p>คณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้</p> <p>(1) ดูแลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย ตามที่กำหนดในพระ ราชบัญญัติ</p> <p>(2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทำประชา พิจารณ์</p> <p>(3) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐในการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ</p> <p>(4) วินิจฉัยหรือตอบข้อหารือเรื่องการรับฟัง ความเห็นของประชาชน</p> <p>(5) วินิจฉัยคำร้องขอให้มีการทำประชา พิจารณ์</p> <p>(6) วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ ผลการตัดสินการ ประชาพิจารณ์</p> <p>(7) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น ใดมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานเพื่อประกอบการ พิจารณา</p> <p>(8) จัดทำรายงานประจำปีสรุปผลการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี</p> <p>(9) เรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
<p>5. การจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>การจัดทำประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นได้จาก 3 กรณี คือ</p> <p>(1) กรณีที่ผู้มีอำนาจซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีสำหรับราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสำหรับราชการของกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใด ซึ่งหน่วยงานของรัฐในสังกัดจัดให้มีขึ้น อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชนหรือสังคม และอาจนำไปสู่ข้อโต้แย้งหลายฝ่าย สมควรรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานรัฐและบุคคลอื่นเพื่อเป็นแนวทางการประกอบการตัดสินใจของรัฐ ผู้มีอำนาจข้างต้นสั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ได้</p> <p>(2) กรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียเห็นว่า โครงการของรัฐเรื่องใดอาจมีผลกระทบเช่นเดียวกับ (1) ประสงค์จะให้มีการประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการ และมีหนังสือไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อสอบถามหรือขอคำชี้แจง หากหน่วยงานของรัฐมิได้ตอบหรือชี้แจงเป็นหนังสือภายใน 30 วัน หรือตอบชี้แจงแล้วแต่ผู้มีส่วนได้เสียยังไม่พอใจ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นคำ</p>	<p>5. การจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>การจัดทำประชาพิจารณ์จะเกิดขึ้นได้จาก 3 กรณี คือ</p> <p>(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการของรัฐเรื่องใดมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐนั้นได้ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองให้มีการดำเนินงานตามโครงการของรัฐในเรื่องนั้น ๆ แต่หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าโครงการใดไม่จำเป็นต้องจัดทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบโครงการของรัฐนั้น ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุแนวนโยบายของรัฐ สภาพปัญหา ผลกระทบที่เล็งเห็น การเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน</p> <p>(2) กรณีที่ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคน เข้าชื่อร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐ ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวัน หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐนั้น</p>

<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.</p>
<p>ร้องเป็นหนังสือต่อผู้มีอำนาจข้างต้น เพื่อขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ได้</p> <p>เมื่อผู้มีอำนาจได้รับคำร้องอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ก็ได้ ทั้งนี้คำสั่งที่ดังกล่าวถือเป็นที่สุด และให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียโดยเร็ว</p> <p>(3) กรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาเห็นว่าการจัดประชาพิจารณ์จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามโครงการ หน่วยงานของรัฐจึงเสนอความเห็นต่อผู้มีอำนาจ เมื่อผู้มีอำนาจเห็นสมควรอาจสั่งให้มีประชาพิจารณ์ก็ได้</p> <p>การจัดประชาพิจารณ์อาจให้มีขึ้นในระหว่างขั้นตอนใดก็ได้ก่อนที่รัฐจะตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ โดยต้องไม่กระทบกระเทือนต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการอื่นไปพลางเท่าที่จำเป็น</p> <p>6. คณะกรรมการประชาพิจารณ์</p> <p>คณะกรรมการประชาพิจารณ์ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าสามคน ประธานกรรมการและกรรมการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับโครงการของรัฐในเรื่องนั้น กรรมการอย่างน้อยหนึ่งในสามให้ตั้งจากผู้ที่มีได้เป็นข้าราชการ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น</p>	<p>(3) กรณีผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อวินิจฉัยก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งทางปกครองไม่น้อยกว่าหกสิบวัน เมื่อคณะกรรมการที่ปรึกษา แจ่มมติให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการที่ปรึกษา มติของคณะกรรมการที่ปรึกษา เป็นที่สุด</p> <p>อนึ่ง การดำเนินการข้างต้นไม่ใช่บังคับต่อกรณีที่ต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือหากล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ</p> <p>6. คณะกรรมการประชาพิจารณ์</p> <p>คณะกรรมการประชาพิจารณ์ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอีกไม่น้อยกว่าหกคนแต่ไม่เกินสิบคน ในจำนวนนี้อย่างน้อยสามคนต้องไม่เป็นบุคลากรของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น</p>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.
<p>7. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์</p> <p>(1) กำหนดสถานที่ และเวลาในการจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>(2) ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ</p> <p>(3) จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ตามสถานที่และเวลาที่ได้กำหนดไว้</p> <p>(4) ทำรายงานประชาพิจารณ์เสนอต่อผู้สั่งให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>8. การดำเนินการประชาพิจารณ์</p> <p>(1) ต้องกระทำโดยเปิดเผย</p> <p>(2) ประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้ชำนาญการลงทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ในกรณีจำเป็น ให้แต่งตั้งที่ปรึกษาได้</p> <p>(3) นัดวันประชุมครั้งแรกโดยแจ้งบรรดาผู้ลงทะเบียนทราบ</p> <p>(4) ในวันประชุมครั้งแรกให้กำหนดประเด็นประชาพิจารณ์และปิดประกาศประเด็นดังกล่าวพร้อมทั้งเวลาที่ประชุมครั้งต่อ ๆ ไปให้ประชาชนทราบ</p>	<p>7. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการประชาพิจารณ์</p> <p>(1) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ กำหนด</p> <p>(2) ทำรายงานการประชาพิจารณ์เสนอต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>8. การดำเนินการประชาพิจารณ์</p> <p>(1) ต้องกระทำโดยเปิดเผย</p> <p>(2) ต้องแจ้งรายละเอียดของโครงการ กำหนดสถานที่และเวลาให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือผู้แทนทราบไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนถึงวันทำประชาพิจารณ์ โดยติดประกาศไว้ที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการนั้น</p> <p>(3) ขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลง ต่อจากนั้นจึงให้ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นแถลง เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ รวมทั้งอาจเรียกให้ฝ่ายหนึ่ง</p>

<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.</p>
<p>(5) ขั้นตอนในการทำประชาพิจารณ์เริ่มจากให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการของรัฐก่อน แล้วจึงให้ผู้ชำนาญการหรือที่ปรึกษาแถลงต่อด้วยผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อเสร็จสิ้นแล้วคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะกำหนดให้ฝ่ายใดแถลงชี้แจงหรือซักถามก่อนหลังก็ได้ และจะเปิดให้ผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็นด้วยก็ได้</p> <p>(6) หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟัง การประชุมปรึกษา การลงมติ และการทำรายงานนอกเหนือจากที่กำหนดในระเบียบให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ กำหนด</p>	<p>หรือทั้งสองฝ่ายเสนอพยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารเพิ่มเติมก็ได้</p>
<p>9. ผลของการจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>ผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจของรัฐ มิใช่การตัดสินใจเด็ดขาดที่จะต้องดำเนินการตามนั้น</p> <p>ในกรณีเห็นสมควร ผู้สั่งทำการประชาพิจารณ์จะเปิดเผยรายงานของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ให้ประชาชนทราบก็ได้</p>	<p>9. ผลของการจัดทำประชาพิจารณ์</p> <p>ผลที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ ย่อมใช้เป็นแนวทางหรือข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ</p> <p>ให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลการตัดสินใจพร้อมด้วยเหตุผล โดยเปิดเผยไว้ที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ และส่งรายงานให้คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ทราบด้วย</p>

<p>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.</p>
	<p>10. การอุทธรณ์ผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ</p> <p>ผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งพันคนอาจเข้าชื่อยื่นอุทธรณ์ผลการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ภายในสิบห้าวัน นับแต่หน่วยงานของรัฐประกาศผลการตัดสินใจเพื่อให้คณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้เสร็จโดยเร็ว และอาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการชะลอการออกคำสั่งทางปกครองไว้ก่อน มติของคณะกรรมการที่ปรึกษาฯ ที่ออกมาให้เป็นที่สุด</p> <p>11. บทเฉพาะกาล</p> <p>ให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการผังเมือง พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมือง ยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้</p>

เมื่อได้พิจารณาตารางเปรียบเทียบข้างต้นแล้ว จะพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มีสาระสำคัญที่คล้ายกันในบางส่วน เช่น เรื่องที่จะจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ และคณะกรรมการประชาพิจารณ์ การดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ และผลของการจัดทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 2 แล้ว ทำให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบฉบับดังกล่าวไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร เมื่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. มีสาระสำคัญบางส่วนที่คล้ายกันแล้ว อาจจะส่งผลให้การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวประสบปัญหาและอุปสรรคได้ ดังนั้นในบทที่ 4 ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษเพื่อเป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป