

ปัญหาและรูปแบบในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์:  
กรณีศึกษาเขื่อนแม่วังก

**Problems and Model on Process of Public Hearing:  
A Case Study of Maewong Dam**

สิริกอร์ ลิมสุวรรณ<sup>1\*</sup> และ สุรพล ศรีวิทยา<sup>2</sup>

Sirikorn Limsuwan<sup>1\*</sup> and Suraphol Srivithaya<sup>2</sup>

<sup>1</sup>นักศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน  
ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

<sup>2</sup>อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000

<sup>1\*</sup>Graduate student in Master of Law, Faculty of Law, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

<sup>2</sup>Lecturer in Master of Law, Faculty of Law, Rangsit University, Phahonyothin Rd., Lak-hok, Patumtanee, Thailand 12000

\*Corresponding author. E mail: zaizai\_korn@hotmail.com

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๕๖, ๕๗, ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๑, ๖๒ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยการศึกษาและเปรียบเทียบระเบียบ กฎหมาย และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค และมีการนำตัวอย่างและจุดดีของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในต่างประเทศเข้ามาช่วยเสริม เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ

ผลการวิจัยพบว่า แนวความคิดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ได้มีมาช้านานตั้งแต่ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว แต่มิได้มีการกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ของการรับฟังความคิดเห็นไว้ให้ชัดเจน ต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้นเป็นครั้งแรก และถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กลางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เนื่องจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนภายใต้ระเบียบสำนักนายกฯ นี้ ประสบปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทำให้ระเบียบสำนักนายกฯ ดังกล่าว ไม่อาจตอบสนองวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ดีแม้จะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อยกเลิกระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็ตาม แต่ระเบียบนายกฯ ฉบับใหม่ก็ยังคงมีข้อบกพร่องหลายประการ ดังเห็นได้จากระเบียบสำนักนายกฯ มีสถานะเป็นเพียงกฎหมายของฝ่ายบริหาร จึงไม่อาจให้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ อีกทั้งในส่วนเนื้อหาของตัวระเบียบสำนักนายกฯ เองก็อาจนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐ ในการริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นก่อนอนุมัติโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐ ในการเลือกรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสม ปัญหาความเป็นกลางของหน่วยงานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ปัญหาการนำผลสรุปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการจัดทำพระราชบัญญัติออกมารองรับมาตรา ๕๖, ๕๗, ๕๘, ๕๙, ๖๐, ๖๑, ๖๒ และมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตั้งแต่การริเริ่มให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลพื้นฐานของโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การประกาศสรุปผลรายงานการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการประกาศการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการดำเนินการอนุมัติโครงการ และการให้เหตุผลประกอบในการตัดสินใจมาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยต่อไป

*คำสำคัญ:* ปัญหาและรูปแบบ, วิธีประชาพิจารณ์, เขื่อนแม่วงก์

## Abstract

This article aimed to study the rules and procedures for the public hearings under section 56, 57, 58, 59, 60, 61, 66 and 67 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550. Legislation and draft of legislation relating to listening to public opinion with the Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion B.E. 2548, currently being used, are compared and studied. The study of the barriers, showing case study and the good points of the process of listening to public opinion from abroad will offer a proper guidance to get the opinions of people in Thailand.

The research results found that the public hearings had been done long time ago before the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 was adopted. But there was no clear format and rules of the public hearing. Later, the Prime Minister promulgated for the first time since B.E. 2539 of the Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion by public hearing B.E. 2539 and was terminated by adopting the Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion B.E. 2548 to be used as criteria in management about listening to public opinion. However, due to the process of public hearing under Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion by public hearing B.E. 2539, it encountered several barriers so that it did not meet the objectives and purposes as the Constitution requires. However, despite the Regulations of the

Office of the Prime Minister of listening to public opinion B.E. 2548 to terminate the Regulations of the Office of the Prime Minister of listening to public opinion by public hearing B.E. 2539, there were still several drawbacks. Since the Prime Minister's Office regulations is only the legal status of the management party. It may not guarantee the freedom of the people as the Act. In addition, the content of the Regulations of the Office of the Prime Minister may lead to practical problems such as the discretion of the Government in choosing the form of public hearings on the individual projects, the neutrality of the agency held a public hearing, and the problems in the conclusion of the public hearing to make the decision of a state agency.

So the author suggests adoption of the Act to support section 56, 57, 58, 59, 60, 61, 66 and 67 of the Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2550 and proposing to establish rules and procedures for the management of the public hearing. Since the initiative process is to call for a public hearing and promoting the basic information of the project, the committee sets relating to listening to public opinion and the announcement of the summary of the public hearing. Also it should announce the decision of the authorities in implementing the project with the reasons of decision making to use as guidance to get the opinions of people in Thailand.

**Keywords:** Problems and Model, Public Inquiry, Maewong Dam

## 1. บทนำ

ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญประการหนึ่งคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตย เลือกตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตน และมีอำนาจควบคุมผู้แทนของตนให้มีความรับผิดชอบในการกระทำต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตัดสินใจของผู้ปกครองที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในสังคม (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2539) โดยยึดถือหลักการปกครองของเสียงข้างมาก (Majority Rule) แต่ก็ให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย (Minority Right) ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ฉ้อฉลแบบพวกมากลากไป จึงต้องให้ฝ่ายเสียงข้างน้อย มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นการควบคุม กำกับ และตรวจสอบเจตนารมณ์ในการตัดสินใจของฝ่ายเสียง

ข้างมากว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

ดังนั้น เมื่อผู้แทนราษฎรที่ถูกเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่ดูแลในการบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพและมีการกระจายรายได้ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่การกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ทั้งผู้ที่ได้รับผลประโยชน์และผู้ที่เสียประโยชน์อันนำไปสู่ความขัดแย้งของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์หรือชุมนุมเคลื่อนไหว ท้องถิ่นเมืองทั้งในการส่งเสริมสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายและการกระทำของรัฐบาล เพื่อควบคุมกำกับและตรวจสอบผู้ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส การกำหนดนโยบายใดที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

รัฐบาลจะกำหนดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายที่มีความขัดแย้งกันได้พิจารณาความถูกต้องของเหตุผล และหลักฐานที่นำมาอ้างอิงได้อย่างเปิดเผยและเป็นธรรม เพื่อให้อำนาจในการตัดสินใจนโยบายนั้นนำผลที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจ<sup>1</sup> (แก้วสรร อดิโพธิ, 2536)

สำหรับการทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2539 ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ<sup>2</sup> ซึ่งต่อมาในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการประกาศยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 และได้มีการกำหนดระเบียบการจัดทำประชาพิจารณ์ใหม่เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

อย่างไรก็ดี การดำเนินการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 2 ฉบับนั้นได้กำหนดให้ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดทำกระบวนการประชาพิจารณ์ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2540 จนถึงปัจจุบัน ในการทำประชาพิจารณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พบว่า กระบวนการดำเนินการประชาพิจารณ์ในโครงการของรัฐหลายๆ โครงการค่อนข้างมีปัญหาอันเนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2548 นั้น เป็นเพียงระเบียบของฝ่ายบริหารมิใช่เป็นพระราชบัญญัติที่มีผลผูกพันให้ทุกฝ่ายปฏิบัติ

ตาม ประกอบกับระเบียบดังกล่าวมีการกำหนดว่า หากเป็นโครงการเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐนั้นไม่ต้องทำการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นช่องทางให้กลุ่มผลประโยชน์มักอ้างข้อยกเว้นของระเบียบนี้เสมอ

อีกทั้งมีโครงการหลายโครงการมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การทำประชาพิจารณ์จึงเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนการจัดทำโครงการของรัฐเท่านั้น เนื่องจากรัฐมักเป็นการจัดทำโครงการก่อนจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปในลักษณะชี้แจงหรือระดมความคิดเห็นเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวมักดำเนินการไม่ครบกระบวนการและขั้นตอนที่ควรจะเป็น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐยังขาดความเสมอภาคในการให้ข้อมูลข่าวสารที่แท้จริง มักมีการบิดเบือนข้อมูลและมีให้ข้อมูลที่แท้จริงกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในประเด็นของโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น เช่น โครงการโรงไฟฟ้าบ่อนอก โรงไฟฟ้าหินกรูด โครงการท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซไทย-มาเลเซีย การดำเนินการประชาพิจารณ์ ก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระบวนการประชาพิจารณ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งไม่เข้าใจกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน เจ้าของโครงการและภาคประชาชน

ปัญหาเหล่านี้ยังสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อปี พ.ศ.2543 มีการทำประชาพิจารณ์โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ และในปี พ.ศ. 2545 คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติครั้งที่ 3 ยังไม่เห็นชอบต่อรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้กรมชลประทานหาทางเลือกของที่ตั้งโครงการ และศึกษาเพิ่มเติมการบริหารจัดการลุ่มน้ำทั้งระบบในลักษณะบูรณาการ แต่แล้วเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555

มีมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบ ในหลักการให้ดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อน แม่वंก จังหวัคนครสวรรค์ โดยจะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 13,280 ล้านบาท ใช้ระยะเวลาก่อสร้าง 8 ปี โดยผูกพันงบประมาณถึงปีงบประมาณ 2562 ทั้ๆ ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ยังไม่เห็นชอบต่อรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

การที่ต้องมีการกำหนดสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว เนื่องจากการวางแผนการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การวางผังเมือง การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การก่อสร้างโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือแม้แต่การออกกฎหมายรวมทั้งการแก้ไขปัญหาลังแวดล้อมนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ไว้ในมาตรา 67 ซึ่งการจะนำกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต้องมีการกำหนดร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐให้ต้องดำเนินการ ด้วยสาเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดคำถามกับผู้วิจัย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ดังกล่าวไปปฏิบัตินั้นมีปัญหาที่เกิดจากการทำประชาพิจารณ์อะไรบ้างที่ส่งผลให้การจัดทำประชาพิจารณ์ไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์

ประการที่สอง รูปแบบขององค์ประกอบพระราชบัญญัติดังกล่าวควรเป็นอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ผู้วิจัยสนใจในการศึกษาเรื่องดังกล่าวเพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำประชาพิจารณ์ที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

## 2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ ไปปฏิบัตินับตั้งแต่มีระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นฯ ปี พ.ศ. 2539 จนถึงปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาปัญหาการนำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 มาใช้ในการดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อนแม่वंก

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหา รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการของกระบวนการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย ในการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาและแก้ไขปัญหาลังรูปแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย

## 3. วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานว่า เพื่อให้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2548 ยังมีปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง จำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเปรียบเทียบต้นแบบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีประชาพิจารณ์ของต่างประเทศที่มีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมาแล้ว และนำมาประยุกต์ให้เป็นวิธีการและกลไกการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เป็นระบบสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเหมาะสมแก่บริบทของสังคมไทย ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่ง

กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธี  
ประชาพิจารณ์ที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมแก่  
สังคมไทยต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในเรื่องของ  
รูปแบบการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความ  
คิดเห็น ของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ แห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีขอบเขต  
ของการวิจัย ที่มุ่งเน้น ศึกษาระเบียบ สำนักงาน  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ  
โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ.2539 ระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชน พ.ศ.2548 และกฎหมายรัฐธรรมนูญทุกฉบับ  
ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540-2557 รวมถึงศึกษากระบวนการรับ  
ฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนตั้งแต่เริ่ม  
โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะ  
ดำเนินการศึกษาในช่วงกรอบเวลา ระหว่างปี พ.ศ.  
2548 – 2557 ซึ่งเป็น ช่วงการ นำระเบียบ สำนัก  
นายกรัฐมนตรีทั้งสองฉบับไปบังคับใช้ ซึ่งในขณะที่ทำ  
การวิจัยนี้อยู่ในช่วงของการรัฐประหารโดยคณะรักษา  
ความสงบแห่งชาติ ทำให้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ  
ถาวร พ.ศ. 2550 เป็นอันยกเลิกไป แต่อย่างไร ก็ตาม  
คณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ พลเอกประยุทธ์  
จันทร์โอชา ก็ได้ประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ  
ชั่วคราว พ.ศ. 2557 ใช้ไปพลางก่อนที่จะมีการ  
ประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

งานวิจัยนี้ใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ  
(Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร  
(Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field  
Research) ในการวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวม  
ทฤษฎีโดยศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย  
การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับตั้งแต่ปี  
พ.ศ. 2540 – 2557 รวมทั้งเอกสารอื่นๆ ประกอบด้วย

ตำรากฎหมาย บทความวิชาการ คำพิพากษา หลัก  
กฎหมายเกี่ยวกับการทำประชาพิจารณ์ของทั้งประเทศ  
ไทยและต่างประเทศ ส่วนการวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยได้  
ใช้วิธีสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการ  
สนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อดำเนินการ  
เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key  
Informants) ซึ่งแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่  
ภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่จากกรมชลประทาน กลุ่ม  
เจ้าหน้าที่มูลนิธิสืบ นาคะเสถียร ที่ดำเนิน โครงการ  
อนุรักษ์ผืนป่าดงพญาเย็น และกลุ่มนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อให้มีการ ตรวจสอบ ข้อมูลแบบ สามเส้า  
(Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

#### 4. ผลการวิจัย

สมมุติฐานการวิจัยนี้กำหนดไว้ว่า เพื่อศึกษา  
ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการจัดทำประชาพิจารณ์  
ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความ  
คิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มา  
ใช้ในการดำเนิน โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ ทำให้  
ทราบว่า การจัดทำประชาพิจารณ์ดังกล่าวประสบ  
ปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสามารถสรุป  
ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้ คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากการตัดสินใจก่อนการ  
จัดทำประชาพิจารณ์ การที่รัฐบาลได้ตัดสินใจอนุมัติ  
โครงการต่าง ๆ ไปก่อนแล้วจึงจัดให้มีการจัดทำประชา  
พิจารณ์นั้น ส่งผลให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย  
กับโครงการเห็นว่า การจัดทำประชาพิจารณ์เป็นการ  
ดำเนินการทางพิธีการและการจัดทำประชาพิจารณ์ก็  
เพื่อให้โครงการดังกล่าวสามารถดำเนินต่อไปได้โดย  
อ้างว่าได้จัดทำประชาพิจารณ์แล้ว ประชาชนตลอดจน  
ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่ให้ความสำคัญการจัดทำประชา  
พิจารณ์โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ



2. ปัญหาในเรื่องการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดประชาพิจารณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า จะจัดให้มีการประชาพิจารณ์เรื่องใด ประเด็นใด และจะจัดประชาพิจารณ์เรื่องดังกล่าวในวัน เวลา และสถานที่ใด นอกจากนี้ ก่อนการจัดทำประชาพิจารณ์ คณะกรรมการประชาพิจารณ์ก็ไม่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการทั้งหมดรวมทั้งรายงานผลการศึกษา EIA ให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบโดยตรงไปตรงมา ข้อมูลที่เผยแพร่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการประชาสัมพันธ์โครงการซึ่งมีลักษณะพื้น ๆ และชี้ให้เห็นเฉพาะข้อดีของโครงการ อันทำให้ฝ่ายคัดค้านขาดข้อมูลสำหรับการพิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะเข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์

3. ปัญหาในเรื่องผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ประเด็นที่ถูกหยิบยกมาใช้ในการคัดค้านคณะกรรมการประชาพิจารณ์คือ ความเป็นกลางของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้เสนอเรื่องให้รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ขึ้น ดังนั้น กลุ่มผู้คัดค้านจึงเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าคณะกรรมการประชาพิจารณ์จะมีความเป็นกลางหรือไม่

4. ปัญหาที่เกิดจากการคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ การคัดเลือกผู้เข้าร่วมประชุมประชาพิจารณ์เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน ตลอดจนผู้เข้าร่วมประชาพิจารณ์ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกผู้เข้าร่วม

ในการประชุมประชาพิจารณ์ไว้ จึงเป็นอำนาจของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่จะพิจารณาผู้ที่เข้าร่วมประชาพิจารณ์

5. ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายเลขานุการ การจัดทำประชาพิจารณ์นั้น ฝ่ายเลขานุการก็ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากเป็นผู้บริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์จากการจัดทำประชาพิจารณ์ที่ผ่าน ๆ มา ฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการมารับหน้าที่ดังกล่าว ทำให้การทำงานของฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องทำงาน 2 หน้าที่ คือ ทำงานประจำในหน่วยงานของตน และทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประชาพิจารณ์โครงการนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการของโครงการจึงประสบปัญหาต้องแบ่งเวลาจากการทำงานประจำมาทำหน้าที่จัดประชาพิจารณ์ จึงทำให้การบริหารจัดการการจัดทำประชาพิจารณ์เป็นไปอย่างไม่เต็มที่ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะต้องรับผิดชอบทำงานทั้ง 2 หน้าที่ในเวลาเดียวกัน

6. ปัญหาในเรื่องงบประมาณ ในการจัดทำประชาพิจารณ์แต่ละโครงการจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ตามประกาศคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ ข้อ 5 ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณในการจัดทำประชาพิจารณ์ จึงเกิดภาระกับหน่วยงานเจ้าของโครงการในการจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการจัดทำประชาพิจารณ์

7. ปัญหาที่เกิดจากการไม่เข้าร่วมในการจัดทำประชาพิจารณ์ การไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์เป็นปัญหาที่ทำให้การจัดประชาพิจารณ์ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้เพราะทำให้ไม่ทราบถึงความเห็นของกลุ่มผู้ไม่เข้าร่วมประชาพิจารณ์ได้ ซึ่งส่วนใหญ่

กลุ่มผู้คัดค้านมักจะเป็นกลุ่มที่ไม่เข้าร่วมในการประชุมพิจารณา การที่ประชาชนกลุ่มผู้คัดค้านไม่เข้าร่วมประชุมพิจารณา ทำให้ไม่ทราบถึงรายละเอียดต่างๆ ของโครงการที่หน่วยราชการนำมาชี้แจงและทำให้กลุ่มผู้คัดค้านไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนให้กรรมการพิจารณาและผู้เกี่ยวข้องในหน่วยงานต่าง ๆ ทราบ ตลอดจนกลุ่มผู้คัดค้านไม่สามารถซักถามข้อสงสัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการได้

8. ปัญหาที่เกิดจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ หลังจากจัดทำประชาพิจารณ์แล้ว คณะกรรมการพิจารณาจะทำงานเสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งจากที่ผ่านๆ มาปรากฏว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจมักจะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อรายงานดังกล่าว และไม่ให้เกิดผลประกอบการตัดสินใจ และตัดสินใจตรงข้ามกับรายงานผลการจัดทำประชาพิจารณ์

## 5. การอภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นเป็นการสมควรที่จะมีร่างกฎหมาย หรือ ร่างพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ โดยร่างกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องมีขึ้นก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะตัดสินใจพิจารณาอนุญาตหรือดำเนินการ โครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับทราบและต้องปรึกษาหารือร่วมกับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

อนึ่ง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามร่างกฎหมายนี้จะต้องทำในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และในกรณีอื่นที่มีผลกระทบตามลักษณะหรือขอบเขตที่กำหนดในกฎกระทรวง รวมทั้งในกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐเห็นสมควรจัดให้มี

นอกจากนี้แล้ว การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจเริ่มต้นมาจากประชาชนก็ได้ โดยหากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่าควรพิจารณาอนุญาตหรือการจะดำเนิน โครงการหรือกิจกรรมใดของหน่วยงานของรัฐมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่ทำให้ชุมชนของตนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประชาชนเหล่านั้นอาจเข้าชื่อร้องขอต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามร่างกฎหมายนี้เพื่อพิจารณามีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามร่างกฎหมายนี้ได้

## 6. บทสรุป

ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประกาศให้ประชาชนทราบ โดยประกาศดังกล่าวให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐ

ในกรณีที่ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนปรากฏออกมาว่า การดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐได้เผยแพร่แก่



ประชาชน แต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ โครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐจะต้องกำหนดมาตรการป้องกัน แก๊ซ หรือ เชี่ยวหาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อน เริ่มดำเนินการ โครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ ประชาชนทราบโดยเปิดเผย

ร่างพระราชบัญญัตินี้มีความแตกต่างอย่างมากจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็น “กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ที่ร่างพระราชบัญญัติได้ กำหนดวิธีการไว้หลากหลาย และให้ความยืดหยุ่นกับ หน่วยงานด้วยการให้หน่วยงานสามารถเลือกใช้วิธีการ รับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ตนเองต้องการได้ ในขณะที่ระเบียบฉบับเดิมกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้เพียงวิธีการเดียวคือการ ประชา พิจารณ์

#### 7. กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้ดำเนินการสำเร็จล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็น ประโยชน์จากกรรมการวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีชานกุล กรรมการและผู้ทรงคุณวุฒิ และพัน ต้ารวจโท ดร.สุธี เอี่ยมเจริญยิ่ง ที่ให้ความกรุณาสละ เวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจารย์ ดร.สุรพล ศรีวิทยา กรรมการและที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ที่คอยแนะนำ แก๊ซปรับปรุงข้อบกพร่อง ต่างๆ และชี้แนะให้คำปรึกษา ผู้ศึกษาขอกราบ ขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ ที่สละ เวลาในการสัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ใน การศึกษาครั้งนี้ รวมไปถึงที่จากมูลนิธิสืบนาคะเสถียร

ที่กรุณาอนุเคราะห์ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อ การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุก ท่าน และเพื่อนๆ พี่ๆ นักศึกษาปริญญาโทคณะ นิติศาสตร์ รุ่นที่ 3 มหาวิทยาลัยรังสิต ในมิตรภาพ ความรู้ ความเข้าใจ และคำแนะนำอย่างมากมายหลาย ประการทำที่สุดขอขอบคุณครบครัน อันเป็นที่รักทุกคน ที่เป็นทั้งแรงบันดาลใจ และให้กำลังใจโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรนิติศาสตร มหาบัณฑิตทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนร่วมรุ่น 3 ที่ได้เป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนที่ดีเสมอมา

#### 8. เอกสารอ้างอิง

- กมล ทองธรรมชาติ. (2531) “การเมืองและการ ปกครองไทย.”
- แก้วสรร อดิโพธิ. (2536) “การมีส่วนร่วมของ ประชาชน : ฤกษ์เจ้าสำคัญในการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตย,” รพีสาร 2(7) : 4-27
- ชัชชนันท์ ลีละเต็มพงษ์. (2540) “ประชาพิจารณ์กับการ ตัดสินใจของรัฐ : ศึกษากรณีชุมชนข้างครัว.” กรุงเทพมหานคร : ฐานข้อมูลวิทยานิพนธ์ ไทย.
- ไชยชนะ สุทธิวรชัย. (2536) “ปัจจัยการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนาชุมชน ศึกษาเฉพาะ กรณีอำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี.” วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขา พัฒนาสังคม, บัณฑิตมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัษธรรมศาสตร์
- ทวีทอง หงส์วิวัฒน์. (2527) “การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการพัฒนา.” กรุงเทพมหานคร : สักดิ์โสภการพิมพ์.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542) “เจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540”