

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประชามติและการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่น

Public Participation A survey of Public Opinions about community Engagement

วานิช ทองเกตุ* ชลธิชา สุรัตน์สัญญา* เอกฉัตร วิทยอภิบาลกุล* จรรยาภูมิ อำนักรมณีส*

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 กำหนดให้การดำเนินการหรือการอนุญาตใดของรัฐ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชน ชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องศึกษาผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่เกี่ยวข้องก่อน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อตัดสินใจในการกระทำที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการ รูปแบบ วิธีการ ตลอดจนผลผูกพันของการประชามติในระดับท้องถิ่นดังกล่าว

ปัจจุบันภาครัฐมีกฎหมายต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช.2496 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การออกเสียงประชามติ การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นปัจจุบันยังขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่มีอำนาจ ที่จะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติและการมีส่วนร่วมของประชาชน คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประชามติและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นพบว่า ควรจัดให้มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายกลางสำหรับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควร

* หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา ยะลา 95000

* หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา ยะลา 95000

* ผศ.,หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา ยะลา 95000

* กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรุงเทพมหานคร 10120

กำหนดโครงการที่ต้องรับฟังความคิดเห็นไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งรายละเอียดโครงการและเหตุผลการจัดทำโครงการให้ประชาชนทราบล่วงหน้าเป็นระยะเวลาอันสมควรก่อนดำเนินการ

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย ; ประชาชน ; การมีส่วนร่วมของประชาชน ; ประชาพิจารณ์

Wanich Thongkate* Chonthicha Surattanasanya* Akachat VitayaApibalkul*

Jarawut Amnakmanee*

Abstract

The Constitution of 1973, Section 58 states that any action or state shall permit to act. Affect the natural resources. Environmental quality, health, hygiene, quality of life, of the people or the community or the environment. The state must conduct studies and assess the impact on the quality of the environment and the health of the people or communities. Local government organizations, have a duty to organize the people's referendum, or to hear the public's opinions, in deciding what actions will have an impact on the lives of the people in the community. However there are no provisions of the law specifying the details of the organizations that have the power to perform. Pattern method as well as the binding of the local referendum.

At present, the government has various laws such as the Municipal Act 2496, the regulation of the Prime Minister's Office on Public Opinion 2005, on the participation of local people such as Vote on the referendum of public hearings, etc., The participation of local people today are still dependent on the competent

* Law program , Faculty of Humanities and Social Scirnces, Yala Rajabhat University, Yala, 95000, Thailand

* Law program , Faculty of Humanities and Social Scirnces, Yala Rajabhat University, Yala, 95000, Thailand

* Asist.Dr., Law program , Faculty of Humanities and Social Scirnces, Yala Rajabhat University, Yala, 95000, Thailand

* Department of Special Investigation, Bangkok, 10120, Thailand

* Corresponding author : Tel: 073-299699 ext. 52800. E-mail address: wanich.t@yru.ac.th

authorities. To be a discretionary user, a referendum and local public participation are required. The researcher studied the state of legal problems and obstacles related to the referendum and the participation of local people. It was found that there should be a law or a central law for the management. Listen to public opinion the project should be defined in the law. And state agencies need to inform. Details of the project and reasons for the project to be informed to the public

Keyword: Legal measures ; A survey of Public ; Opinions Public Participation ; Public Hearing

บทนำ

การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วม (Public Participation) ในทางการเมืองและการปกครอง เป็นแนวความคิดของประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยประกันสิทธิและเสรีภาพประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิที่จะได้รับข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐอย่างเพียงพอ เนื่องจากความสลับซับซ้อนการบริการสาธารณะ (Public Services) แต่ละรัฐบาลต้องดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และไม่กระทบต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและไม่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม ในอดีตโครงการของรัฐมักจะมีผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องสำรวจตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือประชาพิจารณ์ (Public Hearing) การออกเสียงประชามติ (Referendum) เป็นต้น และจะเห็นได้จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ต้องมีการจัดทำผลประเมินทางสิ่งแวดล้อม (EIA) การรับฟังความเห็นของประชาชนในพื้นที่ และปัจจุบันหากเป็นโครงการที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นใด ก่อนที่จะมีการอนุมัติงบประมาณในการก่อสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำแผนโครงการโดยมีการรับฟังความเห็นของประชาชนอย่างเพียงพอด้วย เพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

หากเราพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาพบว่า การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบการดำเนินงานของรัฐ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น สิทธิที่จะร้องเรียนว่ารัฐปฏิบัติต่อประชาชนโดยไม่เป็นธรรม การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การออกเสียงประชามติ

แต่ถ้าหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นเพียงรูปแบบ หรือ พิธีการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการประเมินผล ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างไรบ้างประชาชนเข้าใจการดำเนินงานของรัฐเพียงใด และมักจะพบว่าหน่วยงานของรัฐจัดเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความเห็นของประชาชน การทำประชาคมหมู่บ้านนั้นเกิดขึ้นภายหลังที่หน่วยงานของรัฐได้มีการอนุมัติโครงการแล้ว ดังนั้น ย่อมไม่เกิดประโยชน์ที่จะจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชน และหลายครั้งที่มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นประชาชนการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจจะมีลักษณะแนวตั้งจากบนลงล่าง กล่าวคือหน่วยงานของรัฐชี้แจงให้ทราบและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นโต้ตอบ

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกล่าวในบทความนี้จะให้ความสำคัญในการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น เนื่องจากคณะผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเห็นว่าการหรือโครงการใดที่มีผลกระทบต่อมวลสมาชิกที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของตนและต้องการได้ข้อยุติในการดำเนินการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลพินิจที่จะทำประชามติได้ หากเราพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการร่างโดยเสียงประชาชนมากกว่าฉบับอื่น ๆ ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2541 กำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำประชามติไว้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในการดำเนินกิจการในระดับท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่เห็นว่าการกระทำหรือกิจการใดจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ก็มักจะจัดให้มีการหยั่งเสียงหรือการทำประชามติประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับไว้โดยชัดแจ้ง จึงมีประเด็นปัญหาที่โต้แย้งกันเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของผู้จัดทำ รูปแบบ วิธีการ ตลอดจนสภาพบังคับของมติเสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ๆ ปีพุทธศักราช 2540 ดังกล่าวข้างต้น โดยมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วน

ได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อตัดสินใจในการกระทำที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการ รูปแบบ วิธีการ ตลอดจนผลผูกพันของการประชามติในระดับท้องถิ่นดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

ขอบเขตของการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ จะทำการศึกษาการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ องค์การในการจัดทำประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

รายงานวิจัยฉบับนี้ ศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เป็นต้น ตำรา บทความวิชาการ ความเห็นทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปผลการวิจัย

1. ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในการปกครองของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงไม่สามารถนำมาใช้กับสภาพการณ์ทางสังคมที่ขยายตัว และมีประชากรจำนวนมาก ตลอดจนการปกครองและการบริหารประเทศมีความซับซ้อนและความยุ่งยากมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเกิดแนวคิดการปกครองที่ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน อย่างไรก็ตามระบอบการปกครองแบบใหม่นี้ยังมีข้อด้อยที่สำคัญและมีโอกาสจะเลยได้คือ ตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนอาจแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของประชาชนไม่ตรงกับเจตนารมณ์หรือบิดเบือนความต้องการที่แท้จริงของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ตลอดจนประเทศชาติได้ ดังนั้น จึงได้มีการนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรงมาปรับใช้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งรูปแบบหนึ่งที่ได้นิยมใช้คือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการออกเสียงประชามติ ไม่ว่าจะเป็นการประชาพิจารณ์ การไต่สวนสาธารณะ การถอดถอนผู้แทน สิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ซึ่งล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศอันมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของประชาชนโดยตรง

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจำลองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดีในระดับชาติมาใช้ โดยเน้นที่ตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่ได้ตั้งจุดแข็งของท้องถิ่นแท้จริงมาใช้ กล่าวคือ เมื่อมีการเลือกตั้งแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เปลี่ยนมือจากประชาชนในท้องถิ่นไปสู่ตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมีการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มหรือแบ่งปันผลประโยชน์ในกลุ่มหรือพวกพ้อง

3. การที่จะทำให้ประชาชนเห็นประชาธิปไตยเป็นเรื่องการร่วมแรงร่วมใจสมัครสมานสามัคคี เช่นนี้ คงต้องมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีคุณธรรมปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียมกัน มีความเห็นใจผู้อื่นมีความเสียสละต่อส่วนรวมและผู้อื่นมากกว่าการแก่งแย่งแข่งขัน หรือกอบโกยผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ทางการเมือง ดังนั้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องมุ่งสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน เน้นการร่วมแรงร่วมใจทำกิจการเพื่อส่วนรวม เน้นที่ประชาชนต้องร่วมกันเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องอาศัยประชาชนที่มีคุณธรรมต่อส่วนรวมมากกว่ามุ่งกระจายรายได้และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทโดยมีส่วนร่วมในการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสำนึกและรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะมุ่งพัฒนาหรือเร่งแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามความต้องการของคนในท้องถิ่น

4. การออกเสียงประชามติ ถือเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแบบโดยตรงที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน กับประชาชน และเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์สำคัญของประเทศ รวมถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งประเทศต่างๆ ทั่วโลกล้วนให้ความสำคัญกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไม่ว่าจะเป็น “แบบบังคับ” หรือ “แบบทางเลือก” “แบบที่รัฐจัดให้” หรือ “แบบที่ประชาชนร้องขอ” โดยถือว่าเป็นกระบวนการที่ขาดไม่ได้ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นๆ

5. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2560 ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยมาตรา 58 บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของ

ประชาชนหรือชุมชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาต ทั้งนี้ในการดำเนินการหรืออนุญาตดังกล่าว รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ประกาศใช้โดยมีบทบัญญัติดังกล่าวออกมาเป็นการยืนยันสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำขึ้นให้ต้องได้รับความเห็นจากประชาชนและชุมชนซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียก่อนดำเนินโครงการ ประกอบกับการที่รัฐบาลได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พุทธศักราช.2539 และออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ขึ้นมาใช้บังคับในปัจจุบันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐอย่างกว้างขวาง และเป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พุทธศักราช.2539 ที่มีแต่วิธีการรับฟังความคิดเห็นเพียงวิธีเดียว คือวิธีการประชาพิจารณ์ ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ ดังนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 จึงมีการกำหนดให้มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย อันได้แก่

5.1 การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีการดังนี้ การสัมภาษณ์รายบุคคล การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ การสนทนาย่อย เป็นต้น

5.2 การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้ การประชาพิจารณ์ การอภิปรายสาธารณะ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย

5.3 วิธีอื่นที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในโครงการสามารถที่จะเลือกวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปพร้อมกับ

การเผยแพร่ข้อมูลให้กับประชาชนก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามารถเปิดกว้างได้ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ข้างต้น จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนบรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีนั้นก็ได้ แต่เมื่อดำเนินการแล้วจะต้องแจ้งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วย ทั้งนี้เพื่อความเหมาะสมในการเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็น นอกจากนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ยังกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่จะต้องจัดให้มีขึ้นก่อนเริ่มดำเนินการโครงการของรัฐและยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลขั้นพื้นฐานตามที่กำหนด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พุทธศักราช.2539 มักจะมีการจัดการรับฟังความคิดเห็นขึ้นหลังจากที่ได้มีการดำเนินการบางส่วนไปแล้วและไม่มีการบัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ก่อนที่จะมีการทำประชาพิจารณ์แต่อย่างใด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 การวางระเบียบจะมีลักษณะเป็นการออกแบบกว้างๆ โดยให้อำนาจแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกแนวทางในการปฏิบัติ ทั้งนี้เหตุที่ไม่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพราะแก้ไขได้ยาก การออกเป็นแนวทางในการปฏิบัติจะทำให้คล่องตัวและยืดหยุ่นดีกว่า แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 จะมีข้อดีหลายประการดังที่กล่าวมา แต่การศึกษาวิเคราะห์ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ซึ่งมีผลใช้บังคับกับราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ก่อนการจัดทำโครงการด้วย เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสถานะของระเบียบและเนื้อหาบางส่วนหากนำไปใช้อาจเกิดปัญหาคือ

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องที่จะดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 นั้นระบุเพียงเรื่องโครงการของรัฐที่มีผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนส่วนรวมนั้น แต่ไม่ได้ระบุให้แน่ชัดลงไปว่าโครงการของรัฐอย่างไรถึงจะรุนแรงหรือไม่รุนแรง ทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการอาจไม่จัดทำ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ จึงต้องระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนไปเลยว่าโครงการใดบ้างที่รุนแรงเพื่อหลีกเลี่ยงการตีความของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ

5.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จากปัญหาทางกฎหมายของรูปแบบในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ยังมีการบัญญัติไว้ไม่ชัด

แจ้งเพียงพอ ทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชนอาจหลีกเลี่ยงรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชาพิจารณ์ โดยอาจใช้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามวิธีอื่นแทน ซึ่งทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐได้รับความเสียหาย

5.3.3 ปัญหาอันเกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ข้อ 11 นั้น หน่วยงานของรัฐต้องประกาศให้ประชาชนทราบถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนรายละเอียดอื่นที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้ และให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นการให้ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นน้อยไป ทำให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอาจไม่ทราบการดำเนินการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

5.3.4 ปัญหาเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกับการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ แม้ผลของการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะไม่ผูกมัดให้หน่วยงานของรัฐต้องตัดสินใจจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็ตาม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการประชาพิจารณ์ในต่างประเทศจะไม่ผูกมัดหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ แต่การตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องนำผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณาในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะและถ้าหน่วยงานของรัฐตัดสินใจดำเนินโครงการขาดหลักเหตุและผลย่อมทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงเห็นควรประกาศผลในการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตรวจสอบการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ

การอภิปรายผล

การอภิปรายผลการวิจัยเรื่อง การพัฒนามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประชามติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในบทที่ 2 มาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์การวิจัยแต่ละข้อได้ดังนี้

1. อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น กฎหมายต่างประเทศและของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นพบว่า

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 58 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือ กิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช 2548 กำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ที่มาและรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ และประชาชน รวมตลอดทั้งเป็นแนวทางในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการของรัฐได้ด้วย โดยระเบียบฉบับนี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการแสดงความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐอันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ซึ่งมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น เพราะเหตุที่ประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือเป็นผู้อาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินงานตามโครงการของรัฐ ซึ่งเมื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่แก่ประชาชน ถ้ายังมีความจำเป็นต้องดำเนินโครงการดังกล่าวต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากผลกระทบดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสม ก่อนเริ่มดำเนินโครงการของรัฐนั้นและประกาศให้ประชาชนทราบ

2. อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น พบว่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตน ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติแต่ถ้าหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นเพียงรูปแบบ หรือพิธีการที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการประเมินผลว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ทำให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างไรบ้าง ประชาชนเข้าใจการดำเนินงานของรัฐเพียงใด และมักจะพบว่าหน่วยงานของรัฐจัดเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับฟังความเห็นของประชาชน การทำประชาคมหมู่บ้านนั้นเกิดขึ้นภายหลังที่หน่วยงานของรัฐได้มีการอนุมัติโครงการแล้ว ดังนั้น ย่อมไม่เกิดประโยชน์ที่จะจัดเวทีรับฟังความเห็นของประชาชน และหลายครั้งที่มีการจัดเวทีรับฟังความเห็นประชาชน การสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจจะมีลักษณะแนวตั้งจากบนลงล่าง กล่าวคือหน่วยงานของรัฐชี้แจงให้ทราบและไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นโต้ตอบ

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นและการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเห็นว่าการหรือโครงการใดที่มีผลกระทบต่อมวลสมาชิกที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตของตนและต้องการได้ข้อยุติในการดำเนินการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลพินิจที่จะทำประชามติได้ หากพิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในฐานะที่เป็นรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการเรียกร้องโดยเสียงประชาชนมากกว่าฉบับอื่น ๆ ได้กำหนดให้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาให้มีการออกเสียงประชามติได้ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พุทธศักราช 2541 กำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำประชามติไว้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติในการดำเนินกิจการในระดับท้องถิ่น ซึ่งปรากฏว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่เห็นว่าการกระทำหรือกิจการใดจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ก็มักจะจัดให้มีการหยั่งเสียงหรือการทำประชามติประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับไว้โดยชัดแจ้ง จึงมีประเด็นปัญหาที่โต้แย้งกันเรื่องความถูกต้องเหมาะสมของผู้จัดทำรูปแบบ วิธีการ ตลอดจนสภาพบังคับของมติเสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติแนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ปีพุทธศักราช 2540 ดังกล่าวข้างต้น โดยมาตรา 58 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นบทบัญญัติที่มีการรับรองให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่นได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรของรัฐมีหน้าที่ในการจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อตัดสินใจในการกระทำที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญได้ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการ รูปแบบ วิธีการ ตลอดจนผลผูกพันของการประชามติในระดับท้องถิ่นดังกล่าว

ถึงแม้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 จะรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประชามติหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตได้ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นยังมีความไม่ชัดเจนในกิจการที่จัดทำประชามติว่ากิจการประเภทใดที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นบ้าง และไม่มีความชัดเจนว่าเมื่อใดจะจัดทำประชามติในท้องถิ่นได้ นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายยังใช้คำว่าให้ผลของประชามติเป็นเพียงให้คำปรึกษาหรือข้อยุติ ซึ่งตามแนวคิดของต่างประเทศจะบัญญัติอย่างชัดเจนว่ามีผลยุติในประเด็นที่ขอเสียงประชามติจากประชาชน

3. อภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับการออกเสียงประชามติ การรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น พบว่า แนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น มีดังนี้

3.1 ปัญหาเรื่องผลผูกพันของการออกเสียงประชามติในระดับท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นว่า ผลของการออกเสียงประชามติในเรื่องกฎหมายและข้อบังคับของท้องถิ่นควรกำหนดให้ต้องผูกพันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม มิใช่เป็นเพียงแค่การให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น และผลผูกพันของการออกเสียงประชามติต่อร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเช่นนี้ ก็สอดคล้องกับ

ระบบการออกเสียงประชามติในต่างประเทศ ซึ่งแทบทุกประเทศก็มักจะบัญญัติไว้ให้เป็นการออกเสียงประชามติผูกพัน (มีสภาพบังคับ) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกัน

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

จากสภาพปัญหาในเรื่องของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 นั้น ได้บัญญัติถึงโครงการของรัฐยังไม่ชัดเจน โดยให้ความหมายว่า การดำเนินโครงการของหน่วยงานของรัฐ อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ ทั้งนี้ บรรดาที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น กฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังอาจทำให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการตีความกฎหมายเพื่อไม่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนได้ เพราะโครงการของรัฐตามระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้กว้างเกินไป ทำให้การตีความคำว่าโครงการของรัฐที่มีผลกระทบกว้างขวางนั้นยังไม่แน่นอน และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวในข้อ 5 ที่กำหนดว่า โครงการของรัฐที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ก็ทำให้ต้องมาตีความในบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีความไม่ชัดเจน

3.3 ปัญหาอันเกิดจากขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช. 2548 ยังกำหนดขั้นตอนต่างๆ ไม่ละเอียด และให้มีการปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยที่หน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐก็ประกาศให้ประชาชนทราบถึงการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐประกาศให้ประชาชนทราบโดยให้เวลาที่สั้นเกินไป อาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการโครงการ ไม่สามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นความเดือดร้อนของตนเองให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบโครงการทราบได้

3.4 ปัญหาเกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกับการตัดสินใจของหน่วยงานของรัฐ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช 2548 ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการซึ่งต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชานิยาม พุทธศักราช 2539 ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าหน่วยงานของรัฐนำเอาผลการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนไปใช้ประกอบเป็นข้อมูลในการตัดสินใจหรือไม่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหาก การตัดสินใจมีผลแตกต่างจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ดังนั้นแม้ผลสรุปของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจะไม่ใช่การตัดสินใจหรือเป็นข้อผูกพันที่รัฐหรือท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม แต่ผลของการรับฟังความคิดเห็นควรจะเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่รัฐต้องนำไปพิจารณาประกอบร่วมกับข้อมูลด้านอื่นๆ

ข้อเสนอแนะ

เทศบาลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีพัฒนาการ เรื่อยมา ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.2560 และพระราชบัญญัติ เทศบาล พุทธศักราช.2496 ได้วางหลักการของเทศบาลซึ่งต้องยึดถือหลักการกระจายอำนาจที่คำนึงถึง ประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นเพื่อที่จะให้การบริหารงานหรือดำเนินการต่างๆ ของเทศบาล เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนนั้น “การเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนในการทำงานของเทศบาล” จึงเป็นกลไกพื้นฐานที่สำคัญที่จะผลักดันให้บรรลุเป้าหมาย ตามหลักการได้ ซึ่งการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนต้องมี อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ มีการจัดสรรอำนาจ มีความเท่าเทียมกันของคนในสังคม มีการรวม ปัจจัยทางสังคม มีการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน มีความยืดหยุ่นในโครงสร้างของการทำงานที่ตรวจสอบได้ โปร่งใส และความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วมต้องได้รับการคำนึงถึง

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช.2496 มาตรา 32 ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พุทธศักราช.2546 บัญญัติให้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการที่อาจ กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น การออกเสียงประชามติในมาตรานี้เพื่อ ขอปรึกษาความเห็นของประชาชนในเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย แต่ไม่ได้บังคับให้สภาเทศบาล หรือนายกเทศมนตรีต้องดำเนินการตามผลของการลงประชามตินั้น และการออกเสียงประชามติที่ เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 32 ทวิ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พุทธศักราช.2546 มาตรา 18 นั้น เป็นการให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในกิจการที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนใน ท้องถิ่นแทนคณะเทศมนตรี ทั้งนี้ เพราะการบริหารเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พุทธศักราช.2546 มีรูปแบบเดียวคือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

1. เห็นควรให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรจัดให้มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายกลางสำหรับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 และควรมีการบัญญัติคำจำกัดความของคำว่า “โครงการ” หรือกิจกรรมที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ชัดเจน โดยอาจมีการกำหนดหรือวางตัวอย่างโครงการหรือกิจกรรมไว้ในกฎหมายให้มีลักษณะแคบลง เช่น การกำหนดประเภทโครงการที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโครงการใดหากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการรับฟังความคิดเห็นต้องมาตีความหรือใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางว่าโครงการดังกล่าวต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้มีการตีความหรือใช้ดุลยพินิจหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้ และควรมีการบัญญัติกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบเคร่งครัดหรือเข้มข้นมาก เช่น รูปแบบประชาพิจารณ์ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้หน่วยงานผู้มีอำนาจเลือกใช้รูปแบบในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยเลือกใช้รูปแบบที่ไม่เหมาะสมกับโครงการ โดยกฎหมายควรกำหนดลักษณะโครงการหรือกิจกรรมตัวอย่างที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นไว้ หากโครงการใดเข้าลักษณะหรือประเภทตามกรอบที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานของรัฐต้องจัดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการพิเศษ คือแบบเคร่งครัด โดยไม่สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจเลือกรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นเป็นแบบอื่นสำหรับโครงการที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ อาจใช้เกณฑ์การพิจารณาจากสภาพของโครงการหรือองค์ประกอบของโครงการ ตลอดจนเขตหรือท้องที่ดำเนินโครงการ งบประมาณของโครงการ เป็นต้น

2. เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 โดยกำหนดระยะเวลาในการประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบข้อมูลของโครงการของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเวลาที่ยาวกว่าสิบห้าวัน โดยควรที่จะกำหนดเวลาประกาศให้ประชาชนทราบข้อมูลไม่น้อยกว่าสามสิบวัน จึงควรแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ข้อ 11 วรรคสอง “ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และสถานที่ที่จะดำเนินโครงการของรัฐนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” และควรที่จะแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พุทธศักราช.2548 ข้อ 13 “ถ้าปรากฏว่าการดำเนินโครงการของรัฐโครงการใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่

เผยแพร่แก่ประชาชนตามข้อ 7 (7) ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอีกครั้ง”หากในภายหลังเมื่อรัฐดำเนินการไปแล้ว ปรากฏผลกระทบที่รุนแรงกว้างขวางกว่าที่ได้ทำการชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในครั้งแรก กฎหมายต้องบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐทำประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่งหรือหลายครั้งได้ และควรกำหนดให้ขั้นตอนการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อให้ประชาชนทราบก่อนการจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นขั้นตอนสำคัญ โดยบัญญัติในกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในโครงการที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลและมีการกำหนดข้อมูลขั้นต้นที่อย่างน้อยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการควรเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ ซึ่งหนึ่งในข้อมูลนั้นควรกำหนดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ถึงผลดี และผลเสียของโครงการที่จะจัดทำขึ้น มาตรการแก้ไขหรือเยียวยาในกรณีหากมีผลเสีย และบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเมื่อพิจารณาจากผลกระทบเหล่านี้ และหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถร้องต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดได้ และควรบัญญัติให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐด้วย

บรรณานุกรม

กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม, “การทำประชามติเพื่อให้สัตยาบันสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญยุโรปในฝรั่งเศส,” รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ [Error! Hyperlink reference not valid.](#) 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549) : น.333.

แก้วสรร อดิโพธิ์, ประชาพิจารณ์: มาตรการยุติข้อขัดแย้งในงานจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543)

. จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, เอกสารประกอบการบรรยาย “การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครอง” (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543)

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การออกเสียงประชามติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พุทธศักราช 2540) , www.pub-law.net ,view 20 เมษายน 2551.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 12. การออกเสียงประชามติ, (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ,กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ , พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544)

.ไพโรจน์ ชัยนาม , คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1 ข้อความเบื้องต้นและหลักการทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญ , (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2544)

วัชรวิชัย สาร , “พัฒนาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและพหุการเมือง: การเมืองภาคประชาชน”รวมบทความจากเว็บไซต์ [www. Thaitopic.com](http://www.Thaitopic.com)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ,กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548)

สถาบันพระปกเกล้า, ตัวอย่างเทคนิค การมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2544) , น. 48