

การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็น
ของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย
ของฝ่ายบริหาร

โดย

นางนันทวรรณ ชื่นศิริ
รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
สำนักนายกรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นางนันทวรรณ ชื่นศิริ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๒ – ๒๕๖๓

พลโท

วิโรจน์ เกิดแสง

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางนันทวรรณ ชื่นศิริ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ ๖๒

การตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร วิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ผลของการวิจัยที่ได้รับจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทำให้ได้รับทราบปัญหาและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ก่อนนำสู่การพิจารณาของสภาเป็นร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดและสามารถใช้บังคับได้ตามที่มุ่งหวัง ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและคณะรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับเรื่องขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นอันเป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง ด้วยการจัดหลายวิธีร่วมกันในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่ใช่การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญต่อการเข้าใจและเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลจำนวนมาก และควรมอบหมายให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณ และอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจมอบหมายให้เป็นภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่

Abstract

Title	Strengthen public hearing process for more efficient administrative law.	
Field	Politics	
Name	Mrs. Nantawan Chuinsiri	Course NDC Class 62

Enactment of laws under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), Section 77, paragraph two, stipulates that before enactment of new laws, the State must arrange to have a hearing of the opinions from relevant persons. Analyzing the impacts that may arise from the law in a comprehensive and systematic manner. The State must disclose the results of the hearing and analysis to the public. The State must take into consideration in every step of the new law enactment process.

This research aimed at studying the process of drafting a new administrative law, analyzing problems in the preparation of the administrative laws drafting and finding ways to increase the efficiency of the public hearing process.

The results of the research obtained from compilation of documented data, interviews with experts help reduce the problems and improve guidelines for enhancing the efficiency of the public hearing process in the preparation of a new administrative laws.

In order to have the most comprehensive and enforceable laws, government agencies and the cabinets must pay attention to the hearing procedures, which are the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017, Section 77, paragraph two. They should seriously listen to opinions from multiple sources, not just opinions from the website, in particular, in the draft laws that are difficult to understand and involve various groups of people. The government should assign the hearing and processing of establishing a new law to a government agency. This agency will be responsible for organizing a public hearing, analyzing the impact of the new law. There will be no need to establish a new agency, the government can choose from many existing agencies that have been established. Once the government has chosen the agency, the government must support the agency by appropriate funding, personal, tools and equipment agency needed to complete the task. The King Prajadhipok's Institute Office, Permanent Secretary of the Prime Minister's Office or the Election Commission of Thailand is one of the best fit to take on this responsibility.

คำนำ

การศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการตรากฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา การสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่าง ๆ และการสัมภาษณ์ เพื่อเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้

(นางนันทวรรณ ชื่นศิริ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร” ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๒ ประจำปีการศึกษา ๒๕๖๒ - ๒๕๖๓ ซึ่งจัดโดยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

เอกสารวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของหลักสูตรโดยได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่าน ประกอบด้วย คณะอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่านที่ได้กรุณาแนะนำแนวทางในการจัดทำ นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ ที่ได้กรุณาอนุญาตให้ผู้วิจัยได้เข้าสัมภาษณ์เพื่อรับทราบปัญหา อุปสรรค และแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่กองประสานงานการเมืองทุกท่านที่ได้ช่วยสนับสนุนให้การจัดทำรายงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ที่ได้อนุเคราะห์และอำนวยความสะดวกและสนับสนุนการฝึกอบรมในครั้งนี้ได้อย่างมีคุณภาพ

(นางนันทวรรณ ชื่นศิริ)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๒

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๓
วิธีดำเนินการวิจัย	๓
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๔
บทที่ ๒ การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๕
ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน	๕
ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๑๕
กรอบแนวคิดของการวิจัย	๑๘
สรุป	๑๙
บทที่ ๓ กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	๒๐
กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	๒๐
หลักเกณฑ์การจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	๒๒
การศึกษาสภาพปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	๒๖
สรุป	๒๗

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ ๔ แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย	๒๘
สภาพปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ	๒๘
แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย	๔๑
สรุป	๔๖
บทที่ ๕ สรุปและข้อเสนอแนะ	๔๙
สรุป	๔๙
ข้อเสนอแนะ	๕๑
บรรณานุกรม	๕๓
ภาคผนวก	๕๖
ประวัติย่อผู้วิจัย	๕๙

๗

สารบัญตาราง

ตารางที่

๔ - ๑ ตารางข้อเสนอการรับฟังความเห็น

หน้า

๔๖

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
๒ - ๑ กรอบแนวคิดของการวิจัย	๑๘
๓ - ๑ แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร	๒๑

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรากฎหมายทุกฉบับ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยในปัจจุบัน ได้มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ไว้หลายฉบับ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗, ๘๑, ๑๓๓, ๑๔๓, ๑๓๗, ๑๔๕, ๑๔๖, ๑๔๗, ๑๕๖, ๑๕๘ และ ๑๗๘ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔, ๕, ๖, ๗ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หมวด ๔ ข้อ ๑๔, ๑๕, ๑๖ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๕๒, ๑๑๐ - ๑๑๓ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๖ - ๑๑๙

จากข้อกำหนดข้างต้นจะพบว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในแต่ละฉบับจะต้องผ่านการดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนด ตั้งแต่การดำเนินการในขั้นตอนของฝ่ายบริหารไปจนถึงขั้นนิติบัญญัติ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมพิจารณาในแต่ละฉบับจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐๐ คน ซึ่งตั้งแต่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ อันเป็นปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาจนถึง ธันวาคม ๒๕๖๒ นั้น ได้มีการตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจำนวน ๒๒๖ ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเป็นกฎหมายที่ให้ผลใช้บังคับ ตั้งแต่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ - ธันวาคม ๒๕๖๒ จำนวน ๒๑๖ ฉบับ

การตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังกล่าว มีขั้นตอนการดำเนินการที่เพิ่มขึ้นต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่สำคัญคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

#

วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการเสนอร่างกฎหมายทุกฉบับ

จากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว ๒๑๖ ฉบับ พบว่า อย่างน้อย ๓ ฉบับ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ (๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่สามารถบังคับใช้บังคับได้และต้องออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อเลื่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน (๒) พระราชบัญญัติที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องเลื่อนการบังคับใช้ จากที่กำหนดไว้วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ ออกไปและมีการปรับแก้อัตราภาษีที่เรียกเก็บใหม่ด้วย และ (๓) พระราชบัญญัติ กสทช. (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อให้ กสทช. ดำเนินการได้ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไข พ.ร.บ. กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่หากยังจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ กสทช. พ.ศ. ๒๕๕๓ ใหม่อีกครั้ง ในปลายปี ๒๕๖๒

การตรากฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้หรือใช้บังคับได้ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม แม้จะมีสัดส่วนจำนวนไม่มาก หากแต่ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะทำให้สูญเสียทรัพยากรในการจัดทำกฎหมายทั้งในแง่เวลา งบประมาณ และกำลังของบุคลากรแล้วยังเป็นการสูญเสียโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะได้ใช้เวลาและทรัพยากรเพื่อสร้างประโยชน์อื่นแก่ประเทศชาติด้วย นอกจากนั้นแล้ว ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายที่บังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมแล้ว ยังอาจเป็นภาระและเพิ่มต้นทุนให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นน้ำ โดยเฉพาะในขั้นเริ่มต้นของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง อันเป็นเรื่องใหม่ที่ส่วนราชการควรจะได้มีแนวทางในรายละเอียด เพื่อถือปฏิบัติก็จะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยสนใจและเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

#

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
 ๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
 ๓. เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วในราชกิจจานุเบกษาในช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒

๒. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาคั้งนี้ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่าง กฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ประกาศในช่วงปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ – ๒๕๖๒

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

๑. การรวบรวมข้อมูล

- ๑.๑ ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสาร
- ๑.๒ ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

๒. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่าง ๆ

#

๓. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นำเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้รับทราบขั้นตอนและกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
๒. ทำให้รับทราบปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
๓. ทำให้มีแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

คำจำกัดความ

การเพิ่มประสิทธิภาพ	หมายถึง	ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงานมากกว่าปกติ กระบวนการ วิธีการ หรือการกระทำใด ๆ ที่นำไปสู่ผลสำเร็จ โดยใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีคุณภาพสูงที่สุดในการดำเนินการอย่างเต็มศักยภาพเพื่อให้ได้ผลผลิตที่มีคุณภาพมากกว่าเดิม
กระบวนการรับฟังความคิดเห็น	หมายถึง	เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ตามแนวทางประชาธิปไตย เป็นการให้ประชาชนตระหนักและรับรู้ถึงสิทธิที่ตัวเองพึงมี เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการบริหารงานภาครัฐในการตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ
กฎหมาย	หมายถึง	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย
การจัดร่างทำกฎหมาย	หมายถึง	การจัดทำและพิจารณา ร่างกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายโดยยกร่างขึ้นใหม่ ยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม
ฝ่ายบริหาร	หมายถึง	คณะบุคคลหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

บทที่ ๒

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การศึกษาทฤษฎี “การมีส่วนร่วม” ได้มีนายวิชิต งามละม่อม นักวิชาการไทยได้ศึกษารวบรวมจากแนวคิดของไทยและต่างประเทศที่สำคัญใน ๕ ประเด็น ดังนี้

๑. ความหมาย
๒. กระบวนการ
๓. ประเภท
๔. ลักษณะการมีส่วนร่วม
๕. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

๑. ความหมาย “การมีส่วนร่วม”

Arnstien (๑๙๖๙) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยไม่มีบทบาทอะไรเลย ย่อมไม่ได้ผลการมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพนั้น ผู้เข้าร่วมจะต้องรู้จักใช้อำนาจและสามารถควบคุมกิจกรรมนั้นได้จึงจะทำให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

Berkley (๑๙๗๕) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ผู้นำเปิดโอกาสให้ผู้ตามทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในการทำงานเท่าที่จะสามารถกระทำได้

William Erwin (๑๙๗๖) การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหาของตนเอง

Cohen & Uphoff (๑๙๘๑) การมีส่วนร่วม หมายถึง สมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน ๔ มิติ ได้แก่ ๑) การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร ๒) การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ ๓) การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน ๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

United Nations (๑๙๘๑) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น และมีพลังของประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคมและการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และปฏิบัติตามแผนการหรือโครงการต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ

Putti (๑๙๘๗) การมีส่วนร่วม หมายถึง พื้นฐานของกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะส่งผลให้การบริหารจัดการมีลักษณะกว้าง ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้การมีส่วนร่วมขยายไปสู่การปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ

นิคม ผัดแสน (๒๕๔๐) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ให้ประชาชนได้คิดค้นแนวทางขึ้นเอง เป็นผู้กำหนดการตัดสินใจ คิดค้นปัญหา และการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เช่น แสดงความคิดเห็น เสนอแนะ และสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ

อุทัย บุญประเสริฐ (๒๕๔๒) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจในกิจกรรมใด ๆ ให้ความช่วยเหลือและมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชน

พีระ พรนวม (๒๕๔๔) การมีส่วนร่วม หมายถึง เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาปัญหาความต้องการร่วมกัน ในการตัดสินใจร่วมกัน วางแผนดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ดำเนินการหรือปฏิบัติงานร่วมกัน ตลอดจนรับรู้ผลดีผลเสีย จนเกิดความภาคภูมิใจร่วมกัน

สมยศ นาวิการ (๒๕๔๕) การมีส่วนร่วมหมายถึงกระบวนการของการให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ (Participative Management) เน้นการมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคล ใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของพวกเขาในการแก้ปัญหาของการบริหาร

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา (๒๕๔๖) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้าร่วมการตัดสินใจหรือเคยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาค มิใช่เพียงมีส่วนร่วมอย่างผิวเผินแต่เข้าร่วมด้วยแท้จริงยิ่งขึ้น

จิราภรณ์ ศรีคำ (๒๕๔๗) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่บุคคลที่มีความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันเข้ามาร่วมกัน เพื่อปฏิบัติการกิจ ไม่ว่าจะเป็นการวางแผน การดำเนินงาน การรับทราบผลการดำเนินงาน การติดตามประเมินผล หรือร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตกลงกันได้

จินตนา สุขจามันท์ (๒๕๔๙) การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการดำเนินงานรวมพลังประชาชนกับองค์กรของรัฐหรือองค์กรเอกชนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของชุมชน โดยให้สมาชิกเข้ามาร่วมวางแผน ปฏิบัติและประเมินงาน เพื่อแก้ปัญหาของชุมชน

ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ (๒๕๕๐) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทร่วมในกิจกรรมทุกประการตามกำลังความสามารถของสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกัน นำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานในกลุ่มให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สัญญา เคนาภูมิ (๒๕๕๑) การมีส่วนร่วม หมายถึง การที่สมาชิกได้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติตามโครงการ ร่วมติดตามประเมินผลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมจะต้องมาจากความสมัครใจ พึงพอใจ และได้รับผลประโยชน์ที่เกิดจากชุมชนโดยส่วนรวมร่วมกัน

เมตต์ เมตต์การุณจิต (๒๕๕๓) การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม ไม่ว่าจะ เป็นทางตรงหรือทางอ้อม ในลักษณะของการร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามผล

โดยสรุป การมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนร่วมมือกัน การตัดสินใจ การดำเนินกิจกรรม การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผลร่วมกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอภาคนำผลที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขพัฒนางานเพื่อพัฒนาหรือใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาของชุมชนและพัฒนางานในกลุ่มให้มีความโปร่งใสและให้มีประสิทธิภาพยิ่ง ๆ ขึ้น

๒. กระบวนการมีส่วนร่วม

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว จะต้องนึกถึงกระบวนการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการมีส่วนร่วม เพราะอย่างน้อยที่สุดประชาชนจะต้องได้รับรู้ขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นขั้นตอนการตัดสินใจ ขั้นตอนการดำเนินงาน และขั้นตอนในการประเมินผลงาน เพื่อให้รับรู้ถึงความเป็นไปในกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีนักวิชาการที่ได้ทำการวิจัย ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมตามประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น

ถวิลวดี บุรีกุล (๒๕๔๓) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมที่นำมาประมวลเป็นระดับไว้ได้อย่างน่าสนใจ โดยถวิลวดี ได้ทำวิจัยเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และได้ข้อสรุปถึงกระบวนการมีส่วนร่วม ควรจะมีลำดับขั้นประกอบไปด้วย การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน การปรึกษาหารือการวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติและการควบคุมติดตามโดยประชาชน โดยเป็นการเริ่มจากการสื่อสารทางเดียว ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลแต่เพียงอย่างเดียวไปจนถึงสื่อสารสองทางที่เป็นการปรึกษาหารือ ร่วมคิด ร่วมวางแผน และเมื่อสื่อสารกันเข้าใจตรงกันแล้ว จึงเป็นการร่วมทำ และในที่สุดเป็นการร่วมติดตามควบคุม ซึ่งนับเป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วมสูงสุด

อภิญา กังสนารักษ์ (๒๕๔๔) ได้นำเสนอกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่า ชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน ๔ ขั้นตอน ได้แก่ ๑) การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ ๒) การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์วิธีการแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยาการที่จะใช้ในโครงการ ๓) การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนิน

โครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน

๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวกันได้

ประพันธ์ สร้อยเพชร (๒๕๔๗) ได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมที่แท้จริงน่าจะประกอบด้วย ๔ ขั้นตอนหลัก คือ ๑) การค้นหาปัญหา และสาเหตุ ๒) การวางแผนดำเนินกิจกรรม ๓) การลงทุนและการปฏิบัติงาน ๔) การติดตามและประเมินผล

ในขณะเดียวกัน สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๔๘) ได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นสำคัญของกระบวนการมีส่วนร่วมที่มีความลึกลงไปอีก ได้แก่ ๑) การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญ ๒) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น ๓) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม ๔) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว ๕) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ส่วน อคิน รพีพัฒน์ (๒๕๔๗) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ขั้นตอน คือ ๑) การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข ๒) การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา ๓) การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน ๔) การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

งานวิจัยของทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ (๒๕๕๐) ได้ทำวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา ได้ใช้หลักการที่อิงไปในแนวทางของนโยบาย และได้พบว่า แท้จริงแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมมีลักษณะที่คล้ายกับการกำหนดนโยบาย เพราะท้ายที่สุดของการกำหนดนโยบาย คือ การตัดสินใจและการตัดสินใจนี้เอง จึงเป็นเหตุเบื้องต้นของการกำหนดนโยบาย และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเสมือนหนึ่งเป็นการขัดเกลานโยบายให้มีความเหมาะสมกับความต้องการของประชาชน ตามแนวคิดของ ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์แล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมน่าจะเริ่มจาก ๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ๓) การมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการประเมินผล

ในขณะที่ เมตต์ เมตต์การุณจิต (๒๕๕๓) ได้กล่าวถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยที่มีความสอดคล้องกับ ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์ แต่ได้เพิ่มบางประเด็นที่เห็นว่า ยังมีข้อบกพร่องและอาจจะเสริมประเด็นดังกล่าวให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเริ่มจาก ๑) การมีส่วนร่วมในการค้นหาสาเหตุ และความต้องการ ๒) มีส่วนร่วมในการวางแผน ๓) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ๔) มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ ๕) มีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล ๖) มีส่วนร่วมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

แต่อย่างไรก็ตาม แนวคิดของ ทรงวุฒิ เรื่องวาทศิลป์ และเมตต์ เมตต์การุณจิต ยังคงมีลักษณะในเชิงแคบ หากแต่ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (อ้างใน จิราภรณ์ ศรีคำ, ๒๕๔๗) ได้ให้ความเห็นในกระบวนการมีส่วนร่วมที่ลึก หรือเป็นการต่อเติมประเด็นสำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมมากกว่า ซึ่ง ยุวัฒน์ วุฒิเมธี ได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมไปในทางของการพัฒนาชุมชน โดยการบูรณาการแนวทางที่เป็นนโยบายเข้ากับการพัฒนา จึงสะท้อนแนวคิดในเชิงสังคมมากกว่า ตามแนวคิดของเขาแล้ว กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องเริ่มจาก ๑) การมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ๒) การมีส่วนร่วมในการคิด ๓) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ๔) การมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการ ๕) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ๖) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

สอดคล้องกับแนวคิดของวรรณศิลป์ พีรพันธุ์ (๒๕๕๓) ได้กล่าวถึง กระบวนการมีส่วนร่วมในการวางแผนของประชาชนประกอบไปด้วย ๑) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ๒) การให้ความเห็น ๓) การประชุมรับฟังความเห็น ๔) การร่วมตัดสินใจ ๕) การทำงานร่วมกัน

จากแนวคิดกระบวนการมีส่วนร่วมที่นักวิชาการทั้งหลายได้ให้ทรรศนะไว้ในเบื้องต้นที่กล่าวมา มีความหลากหลายในประเด็นมากพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม หากนำมาประมวลให้เป็นลักษณะที่เป็นระบบตามแนวคิดของ Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. (๑๙๘๐) จะเห็นว่า มีความเป็นระบบในเรื่องของประเด็นสำคัญ โดยเขาได้มีการนำเอากระบวนการมีส่วนร่วมจากนักวิชาการทั้งหลายมาประมวลเป็นแนวคิดหลัก และได้จำแนกรูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วม ดังนี้

ขั้นที่ ๑ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) ในกระบวนการของการตัดสินใจนั้น ประการแรกสุดที่ต้องกระทำ คือ การกำหนดความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญ ต่อจากนั้นก็เลือกนโยบายและประชาชนที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจนี้เป็นกระบวนการต่อเนื่องที่ต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ตั้งแต่การตัดสินใจในช่วงเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงดำเนินการวางแผน และการตัดสินใจในช่วงการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ขั้นที่ ๒ การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน (Implementation) ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบของการดำเนินงานโครงการนั้นได้มาจากคำถามว่าใครจะทำประโยชน์ให้แก่โครงการได้บ้างและจะทำประโยชน์ได้โดยวิธีใด เช่น การช่วยเหลือด้านทรัพยากร การบริหารงาน การประสานงานและการขอความช่วยเหลือ เป็นต้น

ขั้นที่ ๓ การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefits) ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ นอกจากความสำคัญของผลประโยชน์ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงการกระจายผลประโยชน์ภายในกลุ่มด้วย ผลประโยชน์ของโครงการนี้รวมทั้งผลที่เป็นประโยชน์ทางบวกและผลที่เกิดขึ้นในทางลบที่เป็นผลเสียของโครงการ ซึ่งจะเป็นประโยชน์และเป็นโทษต่อบุคคลและสังคมด้วย

ขั้นที่ ๔ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้น สิ่งสำคัญจะต้องสังเกตคือ ความเห็น (Views) ความชอบ (Preferences) และความคาดหวัง (Expectation) ซึ่งมีอิทธิพลสามารถแปรเปลี่ยนพฤติกรรมของบุคคลในกลุ่มต่าง ๆ ได้

โดยสรุป กระบวนการมีส่วนร่วมข้างต้นเกิดขึ้นในหลายขั้นตอนตั้งแต่การค้นหาสาเหตุและความต้องการการมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินการ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมในการประเมินผล และการมีส่วนร่วมในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

๓. ประเภทการมีส่วนร่วม

เจเลียว บุรีภักดี และคนอื่น ๆ (๒๕๔๕) สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑. การมีส่วนร่วมแบบชายขอบ (Marginal Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจไม่เท่าเทียมกันกล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรู้สึกด้อยอำนาจกว่า มีทรัพยากรหรือความรู้ด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

๒. การมีส่วนร่วมแบบบางส่วน (Partial Participation) เป็นการมีส่วนร่วมที่เกิดจากการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยไม่รู้ความต้องการของประชาชน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นเพียงประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกิจกรรมบางส่วนบางเรื่องเท่านั้น

๓. การมีส่วนร่วมแบบสมบูรณ์ (Full Participation) เป็นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาด้วยความเท่าเทียมกันทุกฝ่าย จัดเป็นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างแท้จริงของประชาชนตามแนวความคิดและหลักการพัฒนาชุมชน เมื่อนำมาใช้ในการเรียนรู้จะสนับสนุนและส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จักร พิสุทธิ (๒๕๔๗) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในสังคม องค์กรต่าง ๆ ชุมชนมีบทบาทหลักตามสิทธิหน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานตั้งแต่การคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

๒. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องชักนำตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

จินตนา สุจิตานันท์ (๒๕๔๙) ได้แบ่งประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมที่แท้จริง (Genuine Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งจบโครงการ เริ่มตั้งแต่ร่วมศึกษาปัญหาและความต้องการ ร่วมหาวิธีแก้ปัญหา ร่วมวางนโยบายและแผนงาน ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่และร่วมปฏิบัติตามแผนที่กำหนดไว้ และร่วมประเมินผลโครงการ

๒. การมีส่วนร่วมที่ไม่แท้จริง (No Genuine Participation) เป็นการมีส่วนร่วมเพียงบางส่วนโดยเฉพาะเข้าร่วมในการปฏิบัติตามโครงการที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว เช่น การเข้าเป็นสมาชิก หรือการร่วมเสียสละแรงงาน

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ (อ้างในสิริพัฒน์ ลาภจิตร, ๒๕๕๐) ได้สรุปรูปแบบของการมีส่วนร่วมมีดังต่อไปนี้

๑. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยประชาชน (Inclusive Organization) การรวมกลุ่มเยาวชนต่าง ๆ

๒. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนของประชาชน (Representative Organization) กรรมการของกลุ่มหรือชุมชน

๓. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-Representative Organization) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวน หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตลอดเวลา

เมตต์ เมตต์การุณจิต (๒๕๕๓) ได้กล่าวถึงประเภทของการมีส่วนร่วมโดยสามารถจำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมโดยตรง การมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการตัดสินใจเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจกรรมโดยตรง เช่น ผู้บริหาร หัวหน้าโครงการ มักจะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของกรรมการที่ปรึกษาที่ให้ข้อคิด ข้อเสนอแนะ เพราะกิจกรรมบางอย่างอาจมีอุปสรรคไม่สามารถแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี จึงจำเป็นต้องให้บุคคลอื่นเข้ามาร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้ผลการตัดสินใจเป็นที่ยอมรับแก่คนทั่วไปหรือเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมโดยตรงจึงมีสาระสำคัญอยู่ที่ว่า เป็นการร่วมอย่างเป็นทางการและมักทำเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น คำสั่งแต่งตั้ง หนังสือเชิญประชุม บันทึกการประชุม เป็นต้น

๒. การมีส่วนร่วมโดยอ้อม การมีส่วนร่วมโดยอ้อมเป็นเรื่องของการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้บรรลุเป้าหมายอย่างไม่เป็นทางการ โดยไม่ได้ร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการบริหาร แต่เป็นเรื่องของการให้การสนับสนุน ส่งเสริมให้บรรลุเป้าหมายเท่านั้น เช่น การบริจาคเงิน ทรัพย์สิน วัสดุอุปกรณ์ แรงงานเข้าช่วยสมทบ ไม่ได้เข้าร่วมประชุมแต่ยินดีร่วมมือ เป็นต้น

๔. ลักษณะการมีส่วนร่วม

ลักษณะการมีส่วนร่วมพิจารณาได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับว่าจะสนใจศึกษาในประเด็นบ้าง ประเด็นที่น่าสนใจในงานวิจัยครั้งนี้ คือ การเน้นลักษณะการมีส่วนร่วมในประเด็นที่เกิดจากกิจกรรม เช่น การเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นในประโยชน์สาธารณะ การเข้าร่วมในการตัดสินใจ การวางแผน และร่วมตรวจสอบในลักษณะองค์กรชุมชน ฯลฯ และการเน้นการศึกษาในลักษณะของการบริหารที่เกิดจากการดำเนินงานในทางนโยบายและในทางปฏิบัติการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับชุมชน ดังมีนักวิชาการได้ให้ความเห็น เช่น

Ornstein (อ้างใน ชูชาติ พ่วงสมจิตต์, ๒๕๔๐) เห็นว่า การมีส่วนร่วมจะมีลักษณะมากน้อยเพียงใด ให้พิจารณาว่าผู้นำเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปร่วมในการใช้อำนาจและมีบทบาทในการควบคุมได้เท่าใด ซึ่งเป็นข้อบ่งบอกถึงภาวะผู้นำที่เป็นประชาธิปไตย ว่ามีสูงหรือต่ำ โดยOrnstein ได้สรุปลักษณะการมีส่วนร่วมออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ ๑) การมีส่วนร่วมเทียม หรือไม่มีส่วนร่วม ๒) การมีส่วนร่วมพอเป็นพิธีหรือร่วมเพียงบางส่วน ๓) การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง คือ มีอำนาจและบทบาทมาก

สอดคล้องกับ แนวคิดของ Campbell & Ramseyer (อ้างใน จิราภรณ์ ศรีคำ, ๒๕๔๗) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ ๕ ลักษณะ ได้แก่ ๑) ลักษณะที่ไม่มีส่วนร่วมเลย ๒) ลักษณะที่มีส่วนร่วมน้อย ๓) ลักษณะที่มีส่วนร่วมปานกลาง ๔) ลักษณะที่มีส่วนร่วมมาก ๕) ลักษณะที่มีส่วนร่วมมากที่สุด

Huntington & Nelson (๑๙๗๕) เห็นว่า ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนจะพิจารณาจากกิจกรรมและการบริหาร ซึ่งจะต้องมีการศึกษาควบคู่กันไป ในระดับกิจกรรมนั้นจะเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของการทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ส่วนในด้านการบริหารนั้น จะเป็นลักษณะของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะเปิดทางให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกถึงเข้าร่วมในกิจกรรม โดย Huntington & Nelson ได้มีหลักในการพิจารณาถึงลักษณะการมีส่วนร่วมดังมีรายละเอียด ดังนี้

๑. กิจกรรม ลักษณะของการมีส่วนร่วมประเภทนี้ให้ดูจากกิจกรรมที่เข้าร่วม เช่น ด้านการเมือง อาจพิจารณาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง การลงประชามติ การประท้วง กรณีที่รัฐมีโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้นว่า สามารถกระทำได้เพียงใด

๒. ระดับการบริหาร โครงสร้างขององค์กรหนึ่งจะต้องมีสายการบังคับบัญชา ดังนั้น การมีส่วนร่วมจะพิจารณาได้จาก

๒.๑ ในแนวราบ ทุกแผนกทุกฝ่ายจะมีความเสมอกันในตำแหน่ง ดังนั้น การมีส่วนร่วมในแนวราบจึงเป็นไปอย่างหลวมๆ ไม่จริงจัง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีสถานะหรือตำแหน่งเท่ากัน

๒.๒ ในแนวคิด เป็นการมีส่วนร่วมตามสายการบังคับบัญชา เช่น มีหัวหน้า ลูกน้อง มีฝ่าย แผนกต่าง ๆ ลดหลั่นกันไป เป็นต้น การทำงานจึงมีการตรวจสอบตามลำดับชั้น การแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นจะได้รับการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชา

๒.๓ การมีส่วนร่วมทั้งแนวนราบและแนวตั้งนั้น ในบางครั้งจะต้องทำงาน ร่วมกันผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในแผนกอื่น จึงต้องแสดงบทบาทตามสถานภาพของแนวนราบ และแนวตั้ง

โดยสรุป ลักษณะการมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมในระดับกิจกรรม ได้แก่ การรับรู้ ข่าวสาร การปรึกษาหารือ การประชุมรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การลงประชามติ และการมีส่วนร่วมในระดับการบริหาร ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การใช้กลไกทางกฎหมาย ในประเด็นการมีส่วนร่วมในระดับการบริหารนี้ ยังจะต้องพิจารณาจาก ในแนวนราบ ทุกแผนกทุกฝ่าย จะมีความเสมอกันในตำแหน่ง และในแนวตั้งเป็นการมีส่วนร่วมตามสายการบังคับบัญชา

๕. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิด ดังนี้

Koufman (๑๙๔๙) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในขณะที่ ประยูร ศรีประสาธน์ (๒๕๔๒) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม มีด้วยกัน ๓ ปัจจัย คือ ๑) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ ๒) ปัจจัยทางสังคม และเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม ๓) ปัจจัย ด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

มีความสอดคล้องกับ สุธี วรประดิษฐ์ (๒๕๕๓) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้นำเสนอปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยได้สรุป แบ่งออกเป็น ๓ ประเด็น คือ ๑) ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ ต่าง ๆ ๒) ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้ ๓) การได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ ในการรับรู้ข่าวสารและแหล่งที่มาของข่าวสาร

แต่ไม่สอดคล้องกับ Leeder (อ้างใน จิราภรณ์ ศรีคำ, ๒๕๔๗) ได้สรุปปัจจัยที่ทำให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ไว้ว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมนั้นสอดคล้องกับความเชื่อพื้นฐาน ทศนคติ และค่านิยม ของตน มีคุณค่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน มีเป้าหมายที่จะส่งเสริมและปกป้องรักษา ผลประโยชน์ของตน สอดคล้องกับสิ่งที่ตนได้มาหรือหวังเอาไว้ และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะไม่เข้า

มามีส่วนร่วมในกิจกรรมใดก็ตามเมื่อตนเองได้มีประสบการณ์ที่เป็นอดีตต่อเรื่องนั้น ๆ มาแล้ว และบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่ ขึ้นอยู่กับอุปนิสัยและจารีตประเพณี ขึ้นอยู่กับโอกาสที่จะอำนวยขึ้นอยู่กับความสามารถรวมทั้งการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ของบุคคลและกลุ่มบุคคลจะกระทำโดยการบีบบังคับหาได้ไม่ นอกจากนี้บุคคลและกลุ่มบุคคลจะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมใด ๆ ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุน กระตุ้นยั่วยุ และจูงใจให้เกิดขึ้น

ในขณะเดียวกัน ก็มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ได้ศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่เน้นที่ปัจจัยส่วนบุคคล องค์กรและชุมชน ซึ่งจะเป็ปัจจัยที่เหมาะสมกับการศึกษางานวิจัยครั้งนี้ เช่น

สิริพัฒน์ ลากิจิตร (๒๕๕๐) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการบริหารงาน องค์กรการบริหารส่วนตำบล อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งได้ข้อสรุปประเด็นปัจจัยที่มีส่วนสำคัญประกอบด้วย ๑) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ การเป็นหน้าที่ของประชาชน อาสาสมัครด้วยใจ มีความรู้ความสามารถ กล้าพูดกล้าแสดงความคิดเห็น เป็นที่เคารพนับถือของคนในชุมชน มีทักษะและประสบการณ์ เป็นประโยชน์กับตัวเองและชุมชน ๒) ปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่าง ๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม ๓) ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ อบต. ดำเนินงานเป็นไปตามกฎระเบียบ เอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาพิจารณ์ประชาคมหมู่บ้าน

สอดคล้องกับ เนตรรุ่ง อยู่เจริญ (๒๕๕๓) ได้ศึกษาปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษาของครูสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร โดยได้พบตัวแปรที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย ๑) ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ บรรยากาศองค์กร และการติดต่อสื่อสาร ๒) ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เจตคติต่อการมีส่วนร่วม และแรงจูงใจในการทำงาน ที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมในการประกันคุณภาพการศึกษา

โดยสรุป ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ได้แก่ ๑) ปัจจัยด้านบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่าง ๆ ๒) ปัจจัยด้านชุมชน ได้แก่ ชุมชนให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม เลือกให้เป็นตัวแทน ชุมชนมีความสามัคคี และมีกลุ่มต่าง ๆ ที่สนับสนุนผลักดันการมีส่วนร่วม ๓) ปัจจัยด้านองค์กร ได้แก่ บรรยากาศองค์กร การติดต่อสื่อสาร กฎระเบียบ การเอาใจใส่กระตือรือร้นในการแก้ปัญหา มีประชาพิจารณ์ประชาคม ๔) ปัจจัยด้านทัศนคติ ได้แก่ เจตคติต่อการมีส่วนร่วม และแรงจูงใจในการทำงาน

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๑. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท : ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และพรณทิพย์ เพชรมาก ได้กล่าวถึงลักษณะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนไว้ใน เอกสารประกอบการสอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท (๒๕๕๑) โดยได้ ข้อสรุปลักษณะการมีส่วนร่วมแบ่งออกเป็น ๖ ลักษณะ ได้แก่

๑.๑ การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมแบบนี้ ประชาชนเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ รวมทั้งผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ การแจ้งข่าวสารดังกล่าว จะต้องเป็นการแจ้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินโครงการ

๑.๒ การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการโครงการกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางการกระจายข่าวสารข้อมูลไปยังประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจ และเพื่อให้มีการให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบทางเลือกการตัดสินใจ

๑.๓ การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนและฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมและผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ใช้เวทีสาธารณะในการทำความเข้าใจ การประชุมรับฟังความคิดเห็นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมระดับชุมชน (Community Meeting) การประชุมรับฟังความคิดเห็นเชิงวิชาการ (Technical Meeting)

๑.๔ การประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เป็นการประชุมที่มีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นระบบ และมีความชัดเจนมากขึ้น เป็นเวทีในการเสนอข้อมูลอย่างเปิดเผยไม่มีการปิดบังของผู้ที่มีส่วนได้และส่วยของโครงการ การประชาคมและคณะกรรมการจัดประชุมจะต้องมีองค์ประกอบของผู้เข้าร่วมที่เป็นที่ยอมรับ มีหลักเกณฑ์และประเด็นในการพิจารณาที่ชัดเจน และมีการแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบอย่างชัดเจน

๑.๕ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) เป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจต่อประเด็นปัญหานั้น ๆ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการที่มีอำนาจการตัดสินใจ

๑.๖ การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง ในเชิงการป้องกันและแก้ไข แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องและการป้องกันสิทธิของตนเองอันเนื่องมาจากการไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ตนเองควรจะได้รับ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายประการ และประชาชนสามารถใช้สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญทั้งในรูปแบบของปัจเจกหรือในรูปแบบกลุ่ม องค์กร ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

๒. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นใช้กฎหมายระบบประมวลกฎหมาย หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร เหมือนประเทศไทยและประเทศเกาหลีใต้ โดยในปัจจุบันญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายหลัก ๕ ฉบับ (ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายพาณิชย์) ประกอบกันเป็น “กฎหมายทั้ง ๖ (the Roppo; Six Codes)” ซึ่งถือเป็นระบบกฎหมายหลักที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายอื่นกว่า ๑,๘๐๐ ฉบับที่บังคับใช้อยู่ รวมทั้งยังมีข้อบังคับอื่นกว่าพันฉบับในรูปแบบคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี (Seirei) และคำสั่งกระทรวง (Shorei) รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันถูกตราเป็นกฎหมาย เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๙ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ หนึ่งในลักษณะ พิเศษเฉพาะของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการนำหลักสันตินิยม (Pacifism) มาใช้

กระบวนการตรากฎหมายของญี่ปุ่นนั้น มีการจัดทำร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ จะถูกยกร่างโดยแต่ละกระทรวงและกรมที่กำกับดูแลหลังจากมีการยกร่างฉบับแรกแล้ว จะมีการรับฟังความเห็นร่วมกับกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องนอกจากนี้ อาจมีส่งไปยังคณะที่ปรึกษาที่เกี่ยวข้อง หรือทำประชาพิจารณ์ ในกรณีที่มีความจำเป็นเมื่อกระบวนการข้างต้นเสร็จสิ้นและกระทรวงต้นเรื่อง เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น พร้อมทั้งจะนำเข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร กระทรวงต้นเรื่องจะต้อง ตรวจสอบขั้นสุดท้ายให้ถูกต้องตามรูปแบบก่อนนำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

โดยการรับฟังความเห็นของประชาชนและการทำประชาพิจารณ์ของประเทศญี่ปุ่น นั้น ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายใด ก็จะทำให้มีการรับ ฟังความเห็นของประชาชน ซึ่งความเห็นที่ได้มาจะไม่ส่งผลให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม รัฐบาลอาจยืนยัน ตามนโยบายของตนเองโดยไม่ฟังประชาชนก็ได้ อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้แสดงให้เห็นว่านโยบายนั้น ประชาชนได้ทราบและแสดงความคิดเห็นแล้ว

๓. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่าสาธารณรัฐเกาหลี จัดอยู่ในสกุล กฎหมาย “โรมานอเยอรมันมานิค” เหมือนเช่นประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ ระบบ กฎหมายจะถูกจัดทำเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของประมวลกฎหมาย เพื่อความสะดวก ในการบังคับใช้กฎหมายและสามารถทำความเข้าใจกฎหมายได้อย่างเป็นระบบ โดยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศเกาหลีใต้ได้จัดทำกฎหมายกลางขึ้นมาหนึ่งฉบับ เรียกว่า “Framework Act on Administrative Regulation ๑๙๙๗” ซึ่งมีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องทบทวนกฎหมาย ในความดูแลของตนเองเพื่อพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย หรือหมดความจำเป็น

และในกรณีที่หน่วยงานใดต้องการจะเสนอร่างกฎหมายใหม่ หน่วยงานนั้นจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายนั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่หน่วยงานเสนอจะต้องไม่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของประชาชนและมีเป้าหมายเพื่อปกป้องชีวิต สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของสังคม โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวของประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยแก้ไขมาตรา ๑๗ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเรียกร้องต่อคณะกรรมการให้ดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายได้

ทั้งนี้ประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยแนวทางการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารฯ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Public Consultation) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของจากหน่วยงานบริหารราชการภาคประชาสังคม ผู้มีส่วนได้เสีย สถาบันวิจัย ผู้เชี่ยวชาญ และบุคคลอื่น ๆ ผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชุมสัมมนา การเปิดรับฟังความคิดเห็นทางสื่อสารสนเทศ หรือการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

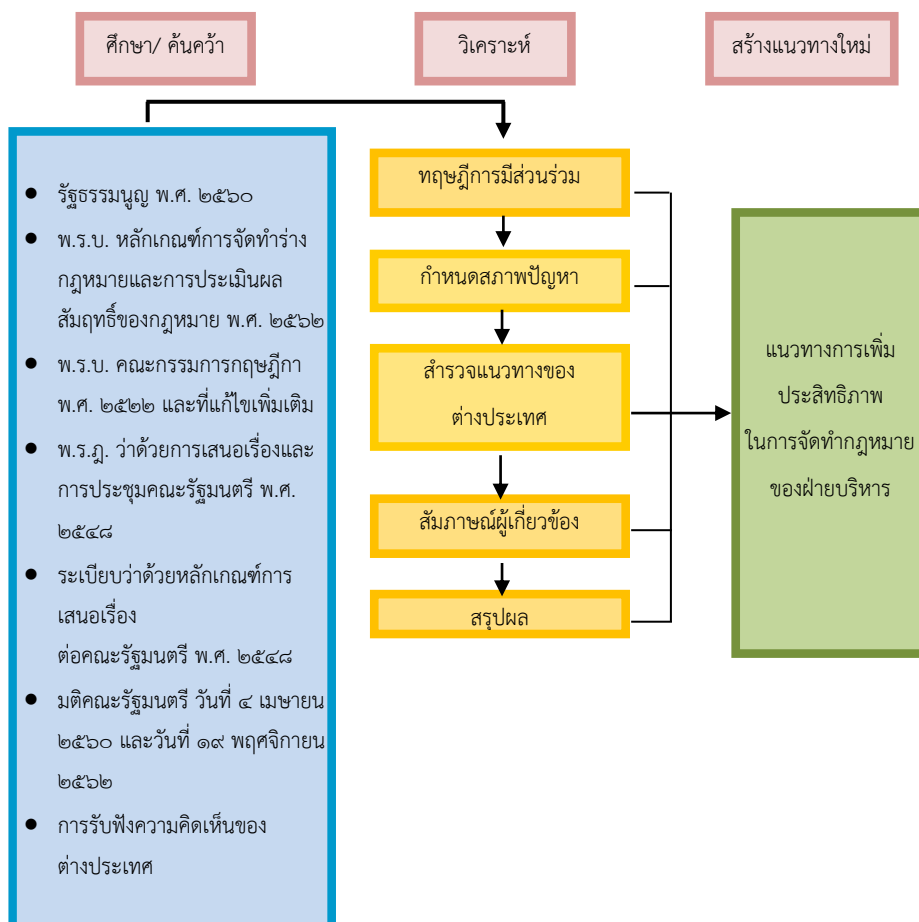
กระบวนการให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมสองรูปแบบคือ กรณีที่ต้องจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบของการทำประชาพิจารณ์ ได้แก่กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และกรณีที่กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจทำประชาพิจารณ์ได้ ได้แก่ กรณีที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กรณีการรักษาอธิปไตยของชาติ กรณีการรวมชาติ และกรณีอื่น ๆ ที่มีความสำคัญต่อความเป็นไปของชาติในอนาคตในส่วนของนโยบายอื่น ๆ ทั่วไป ประเทศเกาหลีใต้ยังจัดให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบายน้อยอยู่ และโดยมากเป็นลักษณะการให้มีส่วนร่วมอย่างแคบกล่าวคือจำกัดการมีส่วนร่วมอยู่ในกลุ่มผู้แทนผลประโยชน์กลุ่มต่าง ๆ โดยในส่วนของรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้น ประเทศเกาหลีใต้ใช้รูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการสร้างกลุ่มความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนนำโดยสภาหอการค้าและอุตสาหกรรม (Korean Chamber of Commerce and Industry) และสำนักงานนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office - PMO) เพื่อดำเนินการเสนอให้มีการปฏิรูปกฎหมายนอกจากนั้น ประเทศเกาหลียังจัดให้มีกระบวนการที่เรียกว่า Regulatory Sinmungo (ติ๊กลองร้องทุกข์) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายผ่านอินเทอร์เน็ตได้โดยเมื่อมีการเสนอมาแล้ว สำนักงานนายกรัฐมนตรี (PMO) จะต้องดำเนินการส่งข้อเรียกร้องนั้นต่อไปให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานนั้นต้องตัดสินใจภายใน ๑๔ วันว่าจะรับข้อเรียกร้องดังกล่าวไปดำเนินการ หรือจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในระยะกลางและระยะยาวหรือจะปฏิเสธที่จะพิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าว ทั้งนี้ หากหน่วยงานปฏิเสธข้อเรียกร้องในขณะที่สำนักงานนายกรัฐมนตรี (PMO) เห็นว่าเป็นข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล สำนักงานนายกรัฐมนตรี (PMO) ก็อาจเสนอให้หน่วยงานดังกล่าวชี้แจงเหตุผลของการปฏิเสธโดยละเอียด รวมถึงให้เสนอ

ทางเลือกอื่น และท้ายที่สุดสำนักงานนายกรัฐมนตรี (PMO) ก็อาจเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของเกาหลี (Regulatory Reform Committee – RRC) พิจารณาข้อเรียกร้องนั้นโดยตรงได้

กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยดำเนินการโดยการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และนำมาวิเคราะห์โดยใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วม ร่วมด้วยการกำหนดสภาพปัญหา การสำรวจแนวทางการดำเนินการจัดทำกฎหมายจากต่างประเทศในชั้นการจัดรับฟังความคิดเห็น ร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งในระดับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และผู้ปฏิบัติการ แล้วสรุปสังเคราะห์สร้างแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ดังภาพนี้

แผนภาพที่ ๒ - ๑ กรอบแนวคิดของการวิจัย



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

สรุป

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้ทฤษฎี “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เป็นกรอบในการศึกษา โดยศึกษาแนวคิดทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า “การมีส่วนร่วม” มีหลายระดับเริ่มตั้งแต่การมีส่วนร่วมให้ข้อมูล มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งพบว่าในทั้งสองประเทศได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายโดยประเทศเกาหลีใต้ มีแนวคิดและการดำเนินการที่ก้าวหน้า ในการกำหนดให้ประชาชนสามารถเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องชี้แจงว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามข้อเรียกร้องด้วยเหตุผลใด ซึ่งผู้วิจัยจะได้ใช้ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสอบถามการดำเนินการของฝ่ายบริหารของประเทศไทยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายต่อไป

บทที่ ๓

กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

เพื่อให้ได้รับทราบกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของส่วนราชการ และ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาประเด็นการจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่าง กฎหมายต่อรัฐสภา ซึ่งปัจจุบันการจัดทำร่างกฎหมายเป็นการดำเนินการภายใต้กฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๔. ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

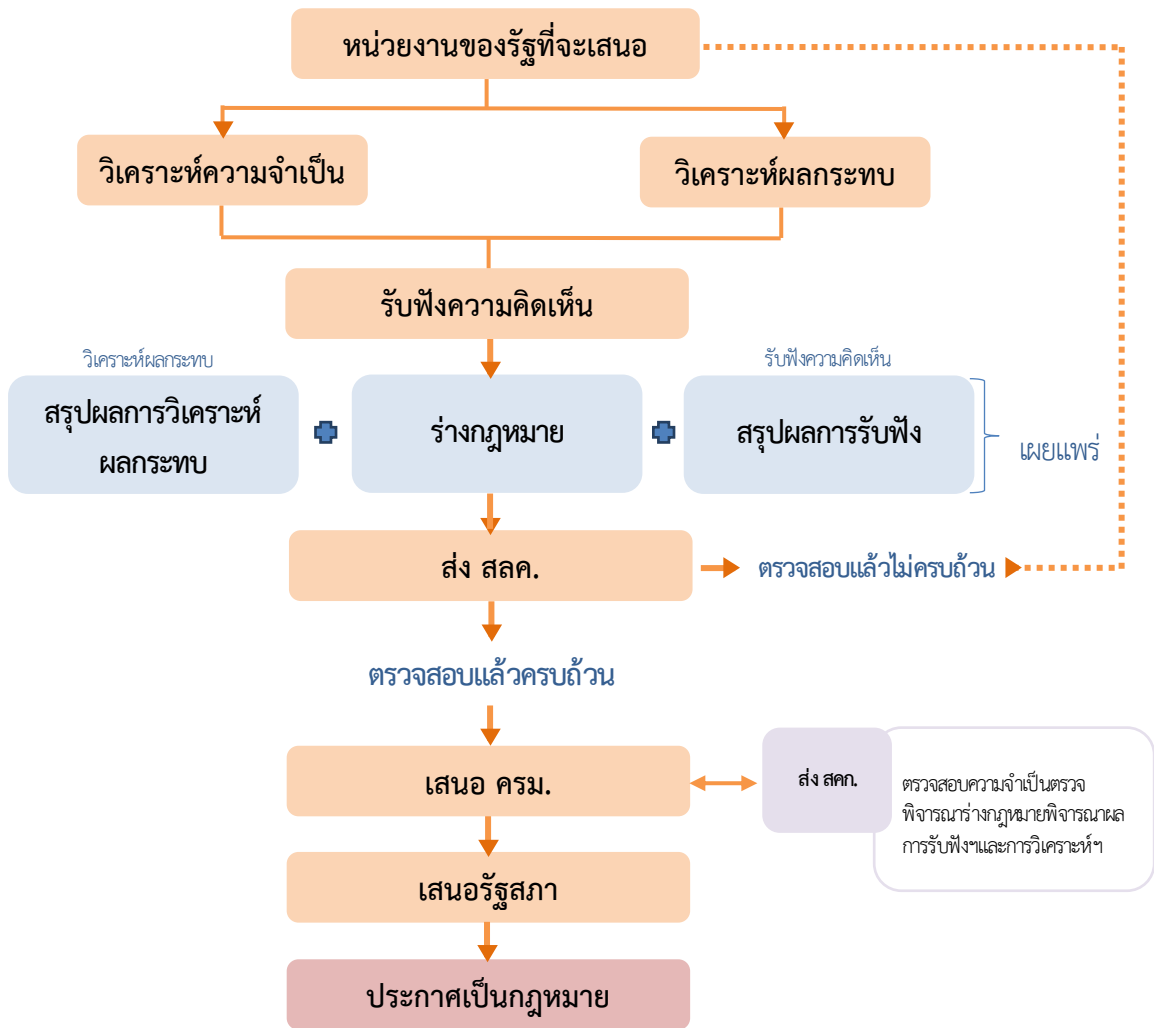
นอกจากนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายอีก ๒ ฉบับ คือ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ และวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดให้รัฐพึงจัดทำ กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับ สภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็น ภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและ สามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ก่อนการตรากฎหมาย ทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

จากบทบัญญัติหลักว่าด้วยการให้รัฐพึงจัดทำกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือ ปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ตลอดจนให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบก่อนการตรากฎหมาย ทุกครั้ง ตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้างต้นประกอบ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ระเบียบว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ สามารถสรุปขั้นตอนการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนี้

แผนภาพที่ ๓ - ๑ แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร



ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

หลักเกณฑ์การจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นบทบัญญัติใหม่ซึ่งยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสะท้อนผลกระทบต่อประชาชนที่รัฐอาจคาดไม่ถึงจึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วให้นำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ รับทราบและเห็นชอบคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสรุปให้มีหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดรับฟังความคิดเห็นประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ดังนี้

๑. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำ และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป และเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุง โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป โดยแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำ ได้กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทาง ดังนี้

๑. ในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

๑.๑ ให้หน่วยงานรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยวิธีการรับฟังความคิดเห็นดังนี้

- ๑.๑.๑ รับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานรัฐนั้น
- ๑.๑.๒ รับฟังผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th
- ๑.๑.๓ วิธีอื่นโดยระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

๑.๒ ให้หน่วยงานของรัฐ ประกาศ

- ๑.๒.๑ วิธีการรับฟังความคิดเห็น
- ๑.๒.๒ ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น
- ๑.๒.๓ เปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อย

ประกอบด้วย

- ๑.๒.๓.๑ สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา
- ๑.๒.๓.๒ ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา
- ๑.๒.๓.๓ หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น
- ๑.๒.๓.๔ ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยประกอบด้วย

- ๑.๓.๑ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- ๑.๓.๒ จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง
- ๑.๓.๓ พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น
- ๑.๓.๔ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- ๑.๓.๕ ข้อคัดค้านหรือความเห็นหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละ

ประเด็น

- ๑.๓.๖ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น
- ๑.๓.๗ การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำ

ร่างกฎหมาย

๑.๔ จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้น ให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๕ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานจัดทำ และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความ

จำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ก็ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งเรื่องให้หน่วยงานรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยระบุการดำเนินการให้ชัดเจน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการพิจารณา หากตรวจสอบแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวได้เองหรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม

๑.๗ กรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการแล้ว มาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่าง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตาม ๑.๕

๓. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่าง การตรวจพิจารณาของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ดำเนินการตาม ๑.๖ - ๑.๗ กรณี ๑.๗ หากหน่วยงานของรัฐมีหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้วให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน ๑.๗ ได้

๔. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เห็นว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าวและให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการแล้วมายัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไป

๕. กรณีร่างใดมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือ ต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดได้ก็ได้อีก แต่ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๒. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เห็นชอบและรับทราบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยให้หน่วยงานรัฐถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น ๓ ขั้นตอน

๒.๑ การดำเนินการก่อนการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องดำเนินการประกาศข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น คือ หลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น วิธีการรับฟังความคิดเห็น และข้อมูลอื่น ๆ เช่น สภาพปัญหา ผลกระทบต่าง ๆ

๒.๒ การรับฟังความคิดเห็น โดยการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานรัฐนั้น รับฟังผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือวิธีอื่น

๒.๓ การดำเนินการหลังการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการต่อไปนี้ หลังจากได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแล้ว

๒.๓.๑ จัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็น ประกอบด้วย ประเด็นที่แสดงความคิดเห็นสรุปความเห็นแต่ละประเด็น การปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการประเด็นสำคัญพร้อมเหตุผลสรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟัง ได้แก่ วิธีการ จำนวนครั้ง ระยะเวลาแต่ละครั้งในการรับฟัง และพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย

๒.๓.๒ เผยแพร่รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ผ่านทางระบบกลางหรือโดยวิธีอื่น

๒.๓.๓ นำผลไปประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนต่อ ๆ ไป

ในกรณีการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ หากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนใหญ่ที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น การจัดทำร่างกฎหมายที่ยังมิได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ทำให้การจัดทำ

ร่างนั้นเสียไป หากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่าหน่วยงานรัฐต้องไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และเมื่อหน่วยงานรัฐได้ปฏิบัติตามแล้ว ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว (พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ฯ มาตรา ๘) และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ในประเด็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งสมควรรับฟังแล้วหรือไม่ ได้ดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติ ฯ แล้วหรือไม่ ความเห็นที่ได้รับครบถ้วนและเพียงพอที่จะนำมาประกอบการพิจารณาหรือไม่ และตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

การศึกษาสภาพปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

เพื่อให้ทราบปัญหาและข้อเท็จจริงในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการสัมภาษณ์สอบถามความคิดเห็นโดยกำหนดประเด็นการสอบถามในเรื่องขั้นตอนการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำร่างกฎหมาย และเพื่อให้ได้ข้อมูลอย่างถูกต้องครบถ้วนผู้วิจัยได้กำหนดให้มีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายทั้งในระดับผู้ปฏิบัติการ ผู้บริหาร ตลอดจนนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้องการการจัดทำร่างกฎหมายในขั้นตอนของฝ่ายบริหารทั้งในอดีตและปัจจุบัน จากหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

๑. สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี
๒. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๓. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๔. กระทรวงมหาดไทย
๕. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๖. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
๗. นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นเพื่อการสัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็น เพื่อจะได้นำความคิดเห็นดังกล่าวมากำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการจัดรับฟังความคิดเห็นให้มีประสิทธิภาพต่อไปยังขั้นต่อไป โดยการกำหนดกลุ่มคำถามเป็น ๓ กลุ่มหลักดังนี้

๑. คำถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อให้ทราบข้อมูลผู้ตอบว่าเป็นใคร และมีความรู้ความเกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารอย่างไร เพื่อให้มั่นใจว่าเป็นบุคคลที่ถูกต้องเหมาะสมอันจะทำให้ข้อมูลที่ได้มีความน่าเชื่อถือ

๒. กลุ่มคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำร่างกฎหมาย

๓. กลุ่มคำถามเพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางหรือข้อเสนอแนะต่อประเด็นดังกล่าว

สรุป

กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร เริ่มจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นประเด็นและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย ซึ่งมักมีเหตุผลความจำเป็นหลายประการ เช่น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อการควบคุมการปฏิบัติเพื่อกำหนดหน่วยงาน เพื่อจัดการบริหารงบประมาณ เป็นต้น

ไม่ว่าความจำเป็นในการจัดทำร่างกฎหมายจะเกิดจากเหตุผลใดก็ตามขั้นตอนและกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารจะดำเนินการในรูปแบบเดียวกัน คือ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นประเด็นปัญหาสอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบการวิเคราะห์ในบทต่อไป

บทที่ ๔

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย

สภาพปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในแต่ละฉบับจะต้องผ่านการดำเนินการอย่างเป็นทางการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนด ตั้งแต่การดำเนินการในขั้นตอนของฝ่ายบริหารไปจนถึงขั้นนิติบัญญัติ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมพิจารณาในแต่ละฉบับจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐๐ คน แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงปี ๒๕๖๐ - ๒๕๖๒ พบว่า อย่างน้อยมีกฎหมายจำนวน ๓ ฉบับ ไม่สามารถใช้บังคับได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ (๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่สามารถใช้บังคับได้และต้องออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขอเลื่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน (๒) พระราชบัญญัติที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องเลื่อนการบังคับใช้ จากที่กำหนดไว้วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ ออกไป และมีการปรับแก้อัตราภาษีที่เรียกเก็บใหม่ด้วย และ (๓) พระราชบัญญัติ กสทช (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อให้ กสทช ดำเนินการได้ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไข พ.ร.บ. กสทช. พ.ศ. ๒๕๓๕ หากจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ กสทช พ.ศ. ๒๕๓๕ ใหม่อีกครั้ง ในปี ๒๕๖๒

การตรากฎหมายที่ไม่สามารถใช้บังคับได้หรือใช้บังคับได้ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม แม้จะมีสัดส่วนจำนวนไม่มาก หากแต่ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะทำให้สูญเสียทรัพยากรในการจัดทำกฎหมายทั้งในแง่เวลา งบประมาณ และกำลังของบุคลากรแล้วยังเป็นการสูญเสียโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะได้ใช้เวลาและทรัพยากรเพื่อสร้างประโยชน์อื่นแก่ประเทศชาติด้วย นอกจากนั้นแล้ว ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายที่บังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมแล้ว ยังอาจเป็นภาระและเพิ่มต้นทุนให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นน้ำ โดยเฉพาะในขั้นเริ่มต้นของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องเป็นไปตาม

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสองแล้ว โดยเฉพาะในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้รอบด้านและมีระยะเวลาที่เหมาะสมจะ ช่วยแก้ปัญหาการตรากฎหมายที่ไม่สามารถบังคับได้หรือใช้บังคับได้ไม่สมบูรณ์ข้างต้นได้ ซึ่งผลการ สัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องสรุปได้ ดังนี้

๑. นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี มีประสบการณ์เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ผลักดันกฎหมาย ขับเคลื่อนกฎหมาย หรือ บังคับใช้กฎหมาย เป็นระยะเวลา ๒๒ ปี มีความเห็น ดังนี้

๑.๒ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้ บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไปอาจเกิดจาก

๑.๒.๑ นโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๒.๒ ปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น การที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณี

ระหว่างประเทศ

๑.๒.๓ ความไม่พร้อมของหน่วยงานผู้รักษาการกฎหมาย เช่น ไม่สามารถ

ออกกฎหมาย

๑.๒.๔ การได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ เช่น การแพร่ ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙

๑.๓ ขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายเป็นขั้นตอนที่มีความ สำคัญ เนื่องจากเป็นจุดเริ่มต้นของการตรากฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ควร ที่จะดำเนินการวิเคราะห์ด้วยความเป็นกลางและเที่ยงตรง จริงจัง ปราศจากความลำเอียง ยินยอมใน ความถูกต้อง โดยยึดถือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ

๑.๔ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ภาครัฐควรเพิ่มช่องทางการรับฟัง และ จัดวิธีการให้สอดคล้องกับบุคคลทุกช่วงวัย เช่น

๑.๔.๑ ควรเพิ่มช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย เช่น Line Twitter Instagram ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายทุกวัยและทุกระดับ

๑.๔.๒ ปรับวิธีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย กระชับ ครบถ้วน ตรงประเด็น ไม่เกิน ๘ บรรทัด

๑.๕ ปัจจุบันเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมใน เรื่องระยะเวลาแล้ว (รับฟังทางเว็บไซต์ ๑๕ วันเนื่องจากเป็นการดำเนินการที่มีค่าใช้จ่ายที่น้อยที่สุด สะดวกในการเข้าถึง) แต่ควรเพิ่มช่องทางการรับฟัง เช่น Line Twitter Instagram ให้สอดคล้องกับ กลุ่มเป้าหมายทุกวัยและทุกระดับ

๒. นายนรุตม์ ธีรวงษ์ ผู้อำนวยการกองนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีประสบการณ์เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ผลักดันกฎหมาย ขับเคลื่อนกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมาย เป็นระยะเวลา ๒ ปี มีความเห็น ดังนี้

๒.๑ กฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้อาจมีสาเหตุจาก

๒.๑.๑ การจัดทำกฎหมายอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นไปตามแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ซึ่งมีอุปสรรคจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งที่ควบคุมได้ และไม่สามารถควบคุมได้อาทิ ปัจจัยภายนอก เช่น การวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งคัดค้านจากสังคม สื่อสารมวลชน ปัจจัยภายใน เช่น ปัญหาความพร้อมของบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติงานหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ (มีบุคลากรงบประมาณ และระยะเวลาไม่เพียงพอ)

๒.๑.๒ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในชั้นการร่างกฎหมายทำให้ขาดความตระหนักรู้และเข้าใจที่ถูกต้อง ดังนั้น การสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการร่างกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

๒.๒ การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมีขั้นตอนที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน แต่ขั้นตอนที่ควรให้ความสำคัญและพิจารณาปรับปรุงมากที่สุด คือ **“การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง”** เนื่องจากเป็นกระบวนการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ทั้งนี้ ขอเสนอแนวทางการพิจารณาปรับปรุงขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๒.๑ **การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย** เห็นควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยอาศัยการวิเคราะห์ที่ผลกระทบของร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริงทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๒ **การกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นโดยตรง** เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว การร่างกฎหมายใหม่ทำให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานประจำ ดังนั้น หากมีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแล้วจะช่วยลดภาระ งานและทำให้การร่างกฎหมายมีคุณภาพยิ่งขึ้น

๒.๒.๓ **การจัดสรรงบประมาณ** เห็นควรกำหนดให้สำนักงบประมาณจัดตั้งรายการงบประมาณเพื่อการจัดการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเพียงพอ ทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดของการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าเช่าที่พักของผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องสนใจและเข้า ร่วมเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การยกร่าง กฎหมายมีความรอบคอบ ร่างกฎหมายมีคุณภาพ และประเทศมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

๒.๓ การรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและตรงกลุ่มเป้าหมายนั้น ได้เสนอแนวทางดำเนินการไว้ตามข้อ ๓ แล้ว อย่างไรก็ตาม การจัดสรรงบประมาณภาครัฐที่เพียงพอมีการวางแผนอย่างรัดกุมทุกขั้นตอน โดยกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็น ให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น **ระดับท้องถิ่น** อาจใช้วิธีการเดินสำรวจ/ สอบถามในหมู่บ้าน หรือสอบถามผ่านทางกำนันผู้ใหญ่บ้าน **ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด** ใช้วิธีการจัดเวทีสัมมนา **ระดับประเทศ** ใช้วิธีการจัดรายการทางโทรทัศน์(อัดเทปหรือถ่ายทอดสดก็ได้) โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นวิทยากรสร้างการรับรู้ มีพิธีกรมีอาชีพดำเนินรายการ และจัดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบร่าง กฎหมายมาช่วยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะ และจำนวนของกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหาสาระ/ประเด็นของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและไม่ เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๒.๔ ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นบรรลุเป้าหมายที่จะให้ได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาการรับฟังที่นานขึ้นอาจไม่ได้ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ดี แต่อาจสร้างประเด็นความขัดแย้งในสังคม ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นควรคำนึงถึงปัจจัยด้านเนื้อหาสาระที่เป็นประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายและการพิจารณากำหนดกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง รวมทั้งวิธีการเผยแพร่ร่างกฎหมายและวิธีการรับฟังความคิดเห็น โดยอาจเป็นเพียงการจัดประชุมหารือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้นซึ่งใช้เวลาดำเนินการไม่มาก แต่ต้องมีการเผยแพร่ “ประเด็น” หรือ “สาระสำคัญ” ของร่างกฎหมายที่เป็นผลมาจากการประชุมหารือดังกล่าว ให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ อันจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมของการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

๓. นางสาวเกวลี ทศนิกข์ ผู้อำนวยการกองประสานงานการเมือง สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี

๓.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจาก

๓.๑.๑ ความไม่พร้อมของหน่วยงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้ภาครัฐไม่มีกลไกในการบังคับใช้ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการร่างกฎหมายที่ไม่ทั่วถึงเพียงพอ

๓.๑.๒ ขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชน

๓.๑.๓ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่กระบวนการร่างกฎหมาย การกำหนดรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้อง กับบริบทของสังคมและตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

๓.๒ ขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ที่ปัจจุบันไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ ทำให้ได้รับความความคิดเห็นที่ค่อนข้างจำกัด และไม่เกิดการรับรู้ในวงกว้าง ควรให้หน่วยงานรับผิดชอบการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานกับหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและลดปัญหาหลังกฎหมายใช้บังคับ

๓.๓ ควรให้หน่วยงานหลักเป็นการเฉพาะที่ดูแลในเรื่องนี้ควบคู่ไปกับหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมาย เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสานจัดเวที หรือรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจประสานกลไกของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น

๓.๔ กำหนดกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อสร้างกลไกในการติดต่อสื่อสารโดยตรงผ่านหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้เป็นกรเฉพาะ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านวิธีการที่เหมาะสมและปรับเปลี่ยนได้ตามกลุ่มเป้าหมาย

๓.๕ ระยะเวลาควรสอดคล้องกับขนาดของกลุ่มเป้าหมายและลักษณะของวิธีการดำเนินการที่เลือกใช้

๔. นายจงเจริญ สุวรรณรัตน์ ผู้อำนวยการกลุ่มประสานงานการเมือง ๓ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีประสบการณ์เกี่ยวกับการผลักดันกฎหมายและขับเคลื่อนกฎหมาย เป็นระยะเวลา ๕ ปี มีความเห็น ดังนี้

๔.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจาก

๔.๑.๑ สาระสำคัญของกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น

๔.๑.๒ ต้องประกาศใช้บังคับพร้อมกฎหมายอื่น หรือต้องตรากฎหมายลูกใช้บังคับ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง

๔.๑.๓ ความพร้อมของส่วนราชการในการปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติ

๔.๑.๔ ความพร้อมของภาวะเศรษฐกิจ สังคม ณ วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

๔.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ให้สามารถรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง และตรงกลุ่มเป้าหมายโดยการเข้าไปสัมภาษณ์รับฟังความเห็นโดยตรงจากประชาชน เพราะหากรอให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นผลที่ได้รับจะน้อย ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ไม่ทราบว่ามีการรับฟัง ไม่มีความสนใจ ไม่เข้าใจว่ากฎหมายนั้นมีผลกระทบต่อตนเองหรือไม่ ความไม่สะดวกในการแสดงความเห็น

๔.๓ การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ควรจะ

๔.๓.๑ หากต้องการความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ระยะเวลาดำเนินการอาจเป็นเพียงประเด็นหนึ่งที่ใช้ประกอบวิธีการรับฟังฯ แต่ไม่ได้เป็นจุดชี้ขาดว่าจะได้รับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ

๔.๓.๒ การกำหนดเวลารับฟังจะต้องคำนึงร่วมกับเนื้อหาของกฎหมายที่จะนำไปรับฟัง

๔.๓.๓ การกำหนดเวลาขั้นต่ำในการรับฟังฯ และเพื่อบริการให้เป็นการรวบรัดเพียงแต่ไม่ควรนำการกำหนดเวลาขั้นต่ำใช้เป็นมาตรฐานในการรับฟังฯ ความเห็นร่าง พรบ.ทุกฉบับเนื่องจากร่าง พรบ.แต่ละฉบับมีเนื้อหาสาระมากน้อยต่างกัน

๕. นางนงนุช ชนเศรษฐี ผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีประสบการณ์เกี่ยวกับการผลักดันกฎหมายและขับเคลื่อนกฎหมาย เป็นระยะเวลา ๒ ปี มีความเห็นดังนี้

๕.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เป็นเพราะกฎหมายลูก กฎหมายลำดับรองต่างๆ ยังจัดทำไม่เสร็จผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ และมีบางฉบับส่งผลกระทบต่อภาคประชาชน เช่น หากบังคับใช้ประชาชนจะมีภาระเพิ่มในการเสียค่าใช้จ่าย เช่น พรบ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๒ ในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารสิ่งที่สำคัญคือควรให้ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรอบด้าน ศึกษาผลดี - ผลเสีย ของการออกกฎหมายโดยเทียบเคียงกับต่างประเทศ

หากจำเป็นต้องทำวิจัยก็ควรจัดทำเพื่อให้ได้รับข้อมูลพื้นฐานเป็นแนวทางในการจัดทำร่าง เนื่องจากบริบทของประเทศเปลี่ยนไปมาก

๕.๓ หน่วยงานภาครัฐควรรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง และตรงกลุ่มเป้าหมาย โดยควรดำเนินการ ดังนี้

๕.๓.๑ เปิดเวทีเสวนาทุกภาคส่วนเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูล เสียงสะท้อนจากภูมิภาค

๕.๓.๒ ผู้นำชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน มีส่วนช่วยสนับสนุน สร้างความเข้าใจ และให้ความรู้ต่อประชาชน

๕.๔ การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ควรใช้เวลาในการดำเนินการอย่างน้อย ๓๐ วัน โดยมีรูปแบบนำเสนอที่เข้าใจง่ายอาจมี อินโฟกราฟฟิก หรือ คริปวีดีโอ ที่น่าสนใจ ประกอบร่าง พรบ. ช่องทางการเผยแพร่อาจเพิ่มสื่อของรัฐ เช่น ทีวี ช่อง NBT ช่องรัฐสภา

๖. นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ย.ป. มีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย ผลักดันกฎหมาย ขับเคลื่อนกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมาย เป็นเวลา ๒๘ ปี มีความเห็น ดังนี้

๖.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เป็นเพราะ

๖.๑.๑ ความไม่พร้อมของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในแง่ความรู้ความเข้าใจ การจัดเตรียมงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ

๖.๑.๒ การไม่ยอมรับของผู้ถูกบังคับใช้จากกฎหมาย

๖.๑.๓ กฎหมายเองยังมีข้อบกพร่อง

๖.๑.๔ การเปลี่ยนแปลงของข้อเท็จจริงทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และกฎหมาย

๖.๑.๕ คำวินิจฉัยของศาลที่มีผลกระทบโดยตรงกับการบังคับใช้ของกฎหมาย

๖.๒ ขั้นตอนการทำความเข้าใจในหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนั้น เป็นขั้นตอนที่สำคัญของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เนื้อหาสาระยังคงอยู่ในกรอบของหลักการและเจตนารมณ์ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย หลังจากนั้นจึงนำร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างนั้นไปรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง “อย่างจริงจัง” โดยอยู่ภายใต้กรอบของหลักการและเจตนารมณ์ดังกล่าว

แล้วนำผลมาวิเคราะห์ “อย่างจริงจัง” เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนให้มากที่สุด

๖.๓ การรับฟังความคิดเห็นให้ทั่วถึงและตรงกลุ่มเป้าหมาย ต้องทำความเข้าใจคำว่าอย่างทั่วถึงเสียก่อน หากมองในแง่ทางกายภาพอย่างเดียว คำว่าทั่วถึงคงหมายถึงทั้งหมด ซึ่งในความเป็นจริงนั้นคงทำได้ยาก ทางเดียวที่ทำได้คือการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ที่ผ่านมาได้รับคำตอบว่าการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นจะได้รับความสนใจก็ต่อเมื่อเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญจริง ๆ เท่านั้น) แต่การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพคือการรับฟังที่ถูกกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้น หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องเข้าใจในหลักการและเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายอย่างถ่องแท้ เพื่อวิเคราะห์ว่ากลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับร่างนั้นคือกลุ่มใด เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากที่สุด

๖.๔ ปัจจุบันการจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ ไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ซึ่งเป็นไปตามระยะเวลาขั้นต่ำที่กฎหมายบังคับไว้ หากจะเพิ่มประสิทธิภาพในการรับฟัง อาจดำเนินการเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

๖.๔.๑ กำหนดระยะเวลาเพิ่มขึ้นตามที่เหมาะสมอาจเป็น ๑ ถึง ๓ เดือน ขึ้นอยู่กับขนาด ความสำคัญ ผลกระทบ และความเร่งด่วนของร่างกฎหมายนั้น

๖.๔.๒ การประชาสัมพันธ์ ทำอย่างไรให้ประชาชน ผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมายได้รับรู้ว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมายนั้น และให้ความสนใจในการแสดงความคิดเห็น

๗. นายธิดากร ยอดชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย การผลักดันกฎหมาย การขับเคลื่อนกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเป็นระยะเวลา ๑๕ ปี มีความเห็น ดังนี้

๗.๑ กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วส่วนใหญ่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการหรือปฏิบัติตามมาตรการบางอย่าง บางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจาก หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือยังไม่มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่เร่งรัดผลักดันอย่างเต็มที่ กฎหมายบางฉบับ กำหนดให้ประชาชนทั้งประเทศต้องปฏิบัติ แต่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการและพยายามหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาช่องโหว่เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เช่น มาตรการทางภาษี นอกจากนี้ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างปัจจุบันทันด่วนที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เช่น โควิด ๑๙ ก็เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

๗.๒ ในการยกร่างกฎหมายขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นต้นหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนให้มากกว่านี้ โดยการรับฟังความคิดเห็นต้องทำทุกช่องทางและมีหลายวิธีการ เก็บข้อมูล สถิติ ทำอย่างจริงจัง อย่าพยายามมุ่งเน้นที่จะออกกฎหมายโดยไม่ฟังความคิดเห็นหรือข้อทักท้วงใด ๆ และกฎหมายที่ออกมาแล้ว ควรมีกระบวนการให้การชะลอหรือระงับหรือยกเว้นการใช้กฎหมายชั่วคราวจนกว่าทุกอย่างจะมีความพร้อมในการปฏิบัติกฎหมายนั้น

๗.๓ การรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง และตรงกลุ่มเป้าหมาย ต้องกำหนดวิธีการรับฟัง โดยใช้วิธีการรับฟังทุกช่องทางที่กำหนด ไม่ใช่การรับฟังเพียงช่องทางเดียวคือทางเว็บไซต์เหมือนที่ผ่านมา หากกำหนดว่าต้องรับฟัง ๕ ช่องทาง/วิธีการ ก็ต้องปฏิบัติให้ครบทุกช่องทาง/วิธีการ และรับฟังกับประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย ถ้ายังรับฟังไม่ครบทุกช่องทาง/วิธีการ และทุกกลุ่มเป้าหมาย ก็ห้ามหน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมาย อีกทั้งต้องเปิดเผยด้วยว่าผลการรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างไร มีใครคัดค้านหรือมีการเสนอมาตรการเยียวยาอย่างไรบ้าง

๗.๔ ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ คือ รับฟังความคิดเห็นได้ตลอดเวลาที่มีการจัดทำร่างกฎหมาย ไม่จำกัดระยะเวลาในการรับฟัง และต้องรับฟังทุกขั้นตอนของการยกร่างกฎหมาย หากการรับฟังทางช่องทางใดไม่ประสบผลสำเร็จเพราะมีคนเข้ามาแสดงความความคิดเห็นน้อยมาก เช่น ทางเว็บไซต์มีคนเข้ามาขมน้อย ก็ต้องเพิ่มช่องทางรับฟังทางอื่นด้วย เช่น จัดสัมมนา สัมภาษณ์ รับฟังเจาะจงเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย ทุกการรับฟังต้องมีปรากฏเหตุและผลที่ชัดเจน

๘. นางสาวชมภารี ชมภูรัตน์ รองเลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย การผลักดันกฎหมาย การขับเคลื่อนกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายเป็นระยะเวลา ๒ ปี มีความเห็น ดังนี้

๘.๑ การจำแนกหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยมีจำแนกเป็นหลายประเภทเพื่อให้เหมาะสมกับบทบาท หน้าที่และอำนาจตามภารกิจ และนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน เป็นต้น แต่การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอาจยังไม่ชัดเจน ดังนั้น เมื่อมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐบางประเภทที่ลักษณะและรูปแบบการดำเนินงานและการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมกับบทบาทหรือหน้าที่ที่ต้องบังคับใช้กฎหมายบางฉบับ จึงอาจเป็นข้อติดขัดและส่งผลกระทบต่อกฎหมายบางฉบับไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๘.๒ กระบวนการและขั้นตอนในการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารตามที่กำหนดในปัจจุบัน มีความเหมาะสม เพียงพอแล้ว

๘.๓ ในการรับฟังความคิดเห็นฝ่ายบริหารควรกำหนดวิธีการหรือช่องทางให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถทราบหรือรับรู้ถึงการตรากฎหมายให้มีความเหมาะสม และ

สะดวกยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาและแสดงความคิดเห็นต่อการตรา
กฎหมายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

๘.๔ เห็นว่ากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย
และระยะเวลาที่กำหนดมีความเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าควรกำหนดวิธีการหรือช่องทางให้
ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถทราบหรือรับรู้ถึงการตรากฎหมายที่เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้
ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถศึกษาและแสดงความคิดเห็นต่อการตรากฎหมายได้ภายในระยะเวลา
ที่กำหนด

๘.๕ นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์ อติตรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร/
อดีตผู้ทรงคุณวุฒิประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และอดีตผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) มีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย ผลักดัน
กฎหมาย ชับเคลื่อนกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมาย เป็นเวลา ๑๓ ปี

๘.๖ แสดงความคิดเห็นต่อกรณีทีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา
แล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไปว่า กฎหมายเมื่อประกาศ
ราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมต้องมีผลใช้บังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จากประสบการณ์ในการ
ทำงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ที่ผ่านมา
วิปรัฐบาลถือเป็นหนึ่งในกระบวนการเสนอกฎหมาย ที่มีหน้าที่สำคัญในการประสาน เชื่อมโยงการ
ทำงานด้านนิติบัญญัติ และกิจการรัฐสภาอื่นกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เพื่อความ
สอดคล้อง ความราบรื่นในที่ประชุมดังกล่าว โดยเฉพาะการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีต่อที่
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่าง
กฎหมายให้วิปรัฐบาลพิจารณาให้ความเห็น หรือข้อเสนอแนะก่อนส่งสภาผู้แทนราษฎร วิปรัฐบาล
จะมีกระบวนการดำเนินการต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยจะประสานขอความร่วมมือเชิญหน่วยงาน
ที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมกับวิปรัฐบาล และข้อสังเกตสำคัญที่วิปรัฐบาลได้สอบถามหน่วยงานหลักที่
เป็นเจ้าของร่างกฎหมายทุกครั้งหากเห็นว่า เนื้อหาสาระของร่างกฎหมายเป็นการเพิ่มภารกิจใหม่
ให้กับหน่วยงาน คือ เรื่องการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานทั้งในเรื่อง อัตรากำลังบุคลากร
เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงาน งบประมาณ รวมทั้งการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์หลักการ
และเหตุผลให้บุคลากรในสังกัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นซึ่งต้องขอความร่วมมือช่วยปฏิบัติให้
เป็นไปตามกฎหมายได้รับทราบ หากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ค่าชี้แจงที่ได้รับจากหน่วยงาน
คือ ได้มีการเตรียมความพร้อม และประสานกับหน่วยงานอื่นก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายแล้ว แต่เมื่อ
กฎหมายประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว และใกล้ถึงเวลาที่จะมีผลใช้บังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้
ปรากฏว่าหน่วยงานหลักยังไม่มีความพร้อมในการเตรียมการด้านบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ

และการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องร่วมดำเนินการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เรียบร้อย เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอขอแก้ไขกฎหมายเพื่อเลื่อนการบังคับใช้ออกไป จึงเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหลักที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป

๙.๒ ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่สำคัญ ประกอบด้วย ขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย ขั้นตอนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี และขั้นตอนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับขั้นตอนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ควรปรับปรุงมากที่สุด เห็นว่า เป็นขั้นตอนของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ จากประสบการณ์ในการทำงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร(วิปรัฐบาล) ที่ผ่านมามีการเสนอร่างกฎหมายจากกระทรวงหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการของร่างกฎหมาย และผ่านการตรวจร่างกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งมาให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร(วิปรัฐบาล) พิจารณาก่อน โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการนำร่องของรัฐบาล เมื่อกรมที่รับผิดชอบโครงการนำร่องใกล้เสร็จสิ้น มีข้อเสนอต่อกระทรวงต้นสังกัดเห็นควรพัฒนาให้เป็นโครงการที่มีกฎหมายรองรับเพื่อให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไป แต่เมื่อเรื่องเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพบว่าในด้านการเสนอร่างกฎหมายมีข้อสังเกตที่ควรให้ความสำคัญและรอความชัดเจนเชิงนโยบายจากกระทรวงอีกครั้งก่อน เพราะโครงการลักษณะดังกล่าว สามารถพัฒนาและดำเนินการต่อเนื่องโดยกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้ โดยไม่ต้องเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงเห็นว่าหากได้มีการประสานการทำงานระหว่างกรม และร่วมกันทำงานภายใต้กระทรวงเดียวกัน กรณีก็จะไม่เกิดปัญหาดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้ข้างต้น

๙.๓ ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบร่างกฎหมายดำเนินการจัดทำหลักการ ประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย วิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานของรัฐนั้นต้องเปิดเผยข้อมูลประกอบอย่างน้อย ในเรื่องสภาพปัญหา สาเหตุ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ คำอธิบายหลักการ ประเด็นสำคัญโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต คณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กร

หน่วยงานของรัฐทราบถึงการรับฟังความคิดเห็นตามที่ติดต่อที่มีอยู่ ในระบบกลางไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน หรือวิธีการอื่นที่เหมาะสม หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่วิเคราะห์และจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกอบด้วย ประเด็นที่แสดงความคิดเห็น สรุปความเห็นแต่ละประเด็น การปรับปรุงหรือไม่ ปรับปรุงหลักการ ประเด็นสำคัญพร้อมเหตุผล สรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟัง เช่น วิธีการรับฟัง จำนวนครั้ง ระยะเวลาในการรับฟังแต่ละครั้ง พื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย หรือประเด็นอื่นที่มีผู้เสนอ และต้อง เผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีอื่นด้วยก็ได้ สำหรับสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ดำเนินการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็น หากเห็นควรรับฟังความเห็นเพิ่มเติมให้ ส่งเรื่องคืนให้หน่วยงานดำเนินการ หากไม่ต้องรับฟังความเห็นเพิ่มเติมให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณารับหลักการของร่างกฎหมาย และส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมาย หากเห็นควรรับฟังความเห็นเพิ่มเติมให้หน่วยงานรับฟังความเห็นเพิ่มเติม หรือ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการรับฟังความเห็นเพิ่มเติมเอง ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้รับฟังความคิดเห็นจาก “ผู้เกี่ยวข้อง” และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักการ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์จะกำหนดนิยามความหมายของ “ผู้เกี่ยวข้อง” และ “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้แล้ว แต่กฎหมายต่าง ๆ ที่จะตราขึ้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ ว่าจะทางตรงและทางอ้อม สำหรับวิธีการที่เหมาะสมในการรับฟังความคิดเห็นและใช้งบประมาณ จำนวนไม่มาก เห็นว่า การรับฟังความเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เหมาะสมและทั่วถึง สำหรับประชาชนที่เกี่ยวข้อง สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากที่สุดอยู่แล้ว

๙.๔ การรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพในปัจจุบันที่กำหนดให้จัดรับฟังความคิดเห็นที่ซึ่งกำหนดไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นกำหนดเวลาและวิธีการที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพดีแล้ว

๑๐. ร้อยตำรวจเอกหญิงวิริยัญญา ประสพสุข รองเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา มีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย ผลักดันกฎหมาย ขับเคลื่อนกฎหมาย หรือบังคับใช้กฎหมาย เป็นระยะเวลา ๒ ปี มีความเห็น ดังนี้

๑๐.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถ ใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป อาจจะมีสาเหตุมาจาก

๑๐.๑.๑ ความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ที่ยังขาดความเข้าใจใน เนื้อหาของกฎหมายและวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนการขาดแคลน เจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ต่างๆ ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

๑๐.๑.๒ มีผลกระทบต่อประชาชน เพราะการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ กฎหมายดังกล่าว ไม่ครอบคลุมกลุ่มประชาชน หรือไม่นำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงตัวกฎหมายนั้น

๑๐.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเป็นขั้นตอนที่ควรมีการปรับปรุง เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ แม้จะเหมือนเปิดกว้าง แต่กลุ่มประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น ก็จะถูกจำกัดเฉพาะผู้ชำนาญในการใช้เทคโนโลยี การรับฟังความคิดเห็นควรเจาะกลุ่มประเด็นที่ได้รับผลกระทบให้ครบถ้วน ด้วยวิธีการเข้าถึงกลุ่มประชาชนจริงๆ

๑๐.๓ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอย่างทั่วถึง และตรงกลุ่มเป้าหมาย ควรเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ หรือการเชิญตัวแทนกลุ่มโดยทั่วถึง ให้มาแสดงความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การจัดสัมมนากลุ่ม เพราะการรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ แม้มีระยะเวลาานกว่า ๑๕ วัน ก็จำกัดวงแคบเฉพาะผู้สนใจและเข้าถึงเทคโนโลยีเท่านั้น

๑๑. ร้อยโท ทศพล ไชยโกมินทร์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี มีประสบการณ์ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในฐานะฝ่ายปกครองในพื้นที่ส่วนภูมิภาค เป็นเวลา ๒๐ ปี มีความเห็นดังนี้

๑๑.๑ การที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือจำเป็นต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป เนื่องจาก

๑๑.๑.๑ กระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมาย

๑๑.๑.๒ กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องมีผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน หากหน่วยงานที่ถูกระบุให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนนั้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

๑๑.๒ ขั้นตอนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในขั้นของการเสนอร่างกฎหมาย และในขั้นของการให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ สำหรับผู้ที่ต้อง อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้น ผ่านทางช่องทางต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย การตั้งเวทีประชาชนเพื่อชี้แจงและรับฟัง การให้หน่วยงานท้องถิ่น และท้องที่ลงพื้นที่สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็น โดยต้องดำเนินการให้มากขึ้น

๑๑.๓ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อจะได้รับความเห็นจากประชาชนทั่วไปและกลุ่มเป้าหมาย มีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นหลายช่องทาง

เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ การตั้งเวทีประชาคม การสร้างช่องทางรับฟังความคิดเห็นผ่านเทคโนโลยีต่างๆ และการกระจายให้หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น ท้องที่ดำเนินการ และต้องสร้างความตระหนักรู้ให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ ในการแสดงความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมาย และการดำเนินโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐด้วย

๑๑.๔ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ควรพิจารณาจากความเหมาะสมเพื่อให้ผลของการรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขึ้นอยู่กับวิธีการรับฟังความคิดเห็นว่าใช้วิธีการใดในการเข้าถึงประชาชนและกลุ่มเป้าหมาย ตามตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็น ผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งใช้เวลา ๑๕ วัน มีความเห็นว่า เป็นระยะเวลาที่สั้น ซึ่งประชาชนและกลุ่มเป้าหมายอาจจะต้องใช้เวลามากกว่านั้นเพื่อการศึกษาทำความเข้าใจในประเด็น ต้องมีการกำหนดระยะเวลาให้มากกว่าเดิม และถ้าใช้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบอื่น เช่น การลงพื้นที่จัดตั้งเวทีประชาคมหรือการให้หน่วยงานของรัฐในส่วนท้องถิ่น ท้องที่ สํารวจความคิดเห็น ก็ยังต้องใช้เวลามากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มเป้าหมาย จำนวน สถานที่

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย

จากการสัมภาษณ์และสอบถามความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง และผู้เกี่ยวข้อง พบว่าการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีความสำคัญในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบ และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ซึ่งการที่กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วไม่สามารถใช้บังคับได้อาจเกิดจากหลายสาเหตุ ดังต่อไปนี้

๑. นโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป
๒. ปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น การที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ
๓. ความไม่พร้อมของหน่วยงานผู้รักษาการกฎหมาย เช่น ไม่สามารถออกกฎหมาย
๔. การได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙

๕. การจัดทำกฎหมายอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นไปตามแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ซึ่งมีอุปสรรคจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งที่ควบคุมได้และไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ ปัจจัยภายนอก เช่น การวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งคัดค้านจากสังคม สื่อสารมวลชน ปัจจัยภายใน เช่น ปัญหาความพร้อมของบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติงานหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่

การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ (มีบุคลากร งบประมาณ และระยะเวลา ไม่เพียงพอ)

๖. ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในชั้นการยกร่างกฎหมาย ทำให้ขาดความตระหนักรู้และเข้าใจที่ถูกต้อง ดังนั้น การสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการยกร่างกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

๗. ความไม่พร้อมของหน่วยงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้ภาครัฐไม่มีกลไกในการบังคับใช้ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายที่ไม่ทั่วถึงเพียงพอ

๘. ขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชน

๙. ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่กระบวนการยกร่างกฎหมายการกำหนดรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้อง กับบริบทของสังคมและตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

๑๐. ขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ที่ปัจจุบันไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ ทำให้ได้รับความความคิดเห็นที่ค่อนข้างจำกัด และไม่เกิดการรับรู้ในวงกว้าง ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานกับหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและลดปัญหาหลังกฎหมายใช้บังคับ

๑๑. สาระสำคัญของกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น

๑๒. ต้องประกาศใช้บังคับพร้อมกฎหมายอื่น หรือต้องตรากฎหมายลูกใช้บังคับ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง

๑๓. ความพร้อมของส่วนราชการในการปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติ

๑๔. ความพร้อมของภาวะเศรษฐกิจ สังคม ณ วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ

๑๕. เพราะกฎหมายลูก กฎหมายลำดับรองต่างๆ ยังจัดทำไม่เสร็จผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ และมีบางฉบับส่งผลกระทบต่อภาคประชาชน เช่น หากบังคับใช้ประชาชนจะมีภาระเพิ่มในการเสียค่าใช้จ่าย เช่น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒

๑๖. ความไม่พร้อมของหน่วยบังคับใช้กฎหมายทั้งในแง่ความรู้ความเข้าใจการจัดเตรียมงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ

๑๗. การไม่ยอมรับของผู้ถูกบังคับใช้จากกฎหมาย

๑๘. กฎหมายเองยังมีข้อบกพร่อง
๑๙. การเปลี่ยนแปลงของข้อเท็จจริงทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และกฎหมาย
๒๐. คำวินิจฉัยของศาลที่มีผลกระทบต่อโดยตรงกับการบังคับใช้ของกฎหมาย
๒๑. การทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายภายใต้กรอบของหลักการและเจตนารมณ์ เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนให้มากที่สุด
๒๒. หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือยังไม่มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่เร่งรัดผลักดันอย่างเต็มที่
๒๓. กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ประชาชนทั้งประเทศต้องปฏิบัติ แต่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการและพยายามหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาช่องโหว่ เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เช่น มาตรการทางภาษี
๒๔. สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างปัจจุบันทันด่วนที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เช่น โควิด ๑๙ ก็เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ
๒๕. ความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ที่ยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมาย และวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย
๒๖. เพราะการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ไม่ครอบคลุมกลุ่มประชาชน หรือไม่นำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงตัวกฎหมายนั้น
๒๗. กระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมาย
๒๘. กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องมีผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน หากหน่วยงานที่ถูกระบุให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนนั้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้
- จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะพบว่า การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญขั้นตอนหนึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและตรงกลุ่มเป้าหมายและนำผลที่ได้จากการรับฟังมาปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างแท้จริง และเผยแพร่ต่อประชาชนจะช่วยสนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การรับฟังความคิดเห็นในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายกำหนดและเป็นขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นมีหลายรูปแบบ เช่น การแก้ไขกฎหมายเดิมเพียงเล็กน้อย การจัดทำกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำกฎหมายใหม่ที่เป็นนวัตกรรม การจัดทำกฎหมายด้านการปฏิรูป การจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่ การรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นระบบระเบียบเดียวกัน เช่น การทำประมวลกฎหมายยาเสพติด ซึ่งการจัดทำกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเป็นกฎหมายที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายด้านความมั่นคง กฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ กฎหมายด้านสังคม กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงอาจกำหนดรูปแบบการจัดรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจทั้งกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นกลุ่มเฉพาะและประชาชนในวงกว้างด้วย โดยอาจกำหนดวิธีการและความเข้มข้นในการรับฟังความคิดเห็นให้สอดคล้องกับกฎหมายแต่ละประเภทซึ่งควรจัดให้มีหลายวิธีร่วมกัน

จากการศึกษาและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติการ พบว่ายังมีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้ดังต่อไปนี้

๑. รูปแบบการจัดรับฟังความคิดเห็น

การจัดรับฟังความคิดเห็นที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เป็นการรับฟังผ่านเว็บไซต์ เกือบทุกหน่วยงานดำเนินการตามที่กฎหมายและคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะรับฟังเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน ทั้งนี้ ควรเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและดำเนินการในหลาย ๆ ช่องทางร่วมกันตามรูปแบบการจัดดังต่อไปนี้

๑.๑ การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น เช่น line Twitter Instagram ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ

๑.๒ การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์

๑.๓ การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อทำความเข้าใจที่มา ความจำเป็นและเจตนารมณ์ของการจัดทำร่างกฎหมายให้กับผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่ม

๑.๔ การตั้งเวทีประชาชน โดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น **ระดับท้องถิ่น**อาจใช้วิธีการเดินสำรวจ/สอบถามในหมู่บ้าน หรือสอบถามผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน **ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด** ใช้วิธีการจัดเวทีสัมมนา **ระดับประเทศ** ใช้วิธีการจัดรายการทางโทรทัศน์ (อัดเทปหรือถ่ายทอดสดก็ได้) โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิ

มาเป็นวิทยากรสร้างการรับรู้ มีพิธีกรรมอาชีพดำเนินรายการ และจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมาช่วยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหาสาระ/ประเด็นของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๑.๕ การจัดเสวนาทางวิชาการ ซึ่งวิธีนี้จำเป็นมากสำหรับร่างกฎหมายที่มีความขัดแย้งของกลุ่มผู้คัดค้านและผู้สนับสนุน ซึ่งควรจัดหลาย ๆ ครั้งและรับฟังอย่างแท้จริง

๒. ระยะเวลาการจัดรับฟังความคิดเห็น

การกำหนดระยะเวลาในการรับฟังร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ไม่ควรกำหนดเท่ากัน การกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายโดยอาศัยการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริงทั้งในระดับมหภาคและจุลภาค ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นบรรลุเป้าหมายที่จะทำให้เกิดร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ในการใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ควรสอดคล้องกับขนาดของกลุ่มเป้าหมายและลักษณะของวิธีการดำเนินการที่เลือกใช้ การกำหนดระยะเวลาการรับฟังที่นานขึ้นอาจไม่ได้ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ดี แต่อาจสร้างประเด็นความขัดแย้งในสังคม ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นควรคำนึงถึงปัจจัยด้านเนื้อหาสาระที่เป็นประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายและการพิจารณากำหนดกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง รวมทั้งวิธีการเผยแพร่ร่างกฎหมายและวิธีการรับฟังความคิดเห็น โดยอาจเป็นเพียงการจัดประชุมหารือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้นซึ่งใช้เวลาดำเนินการไม่มาก แต่ต้องมีการเผยแพร่ “ประเด็น” หรือ “สาระสำคัญ” ของร่างกฎหมายที่เป็นผลมาจากการประชุมหารือดังกล่าว ให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้ อันจะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมของการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

๓. การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย

กำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อสร้างกลไกในการติดต่อสื่อสารโดยตรงผ่านหน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้เป็นภาระเฉพาะ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่ตรงจุดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผ่านวิธีการที่เหมาะสมและปรับเปลี่ยนได้ตามกลุ่มเป้าหมาย

๔. หน่วยงานรับผิดชอบ

ควรกำหนดให้มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นโดยตรง เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้ว การยกร่างกฎหมายใหม่ทำให้มีการกิจ

เพิ่มขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานประจำ ดังนั้น หากมีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแล้ว จะช่วยลดภาระงานและทำให้การยกร่างกฎหมายมีคุณภาพยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานกลางนี้จะป็นหน่วยงานหลักเป็นการเฉพาะที่ดูแลในเรื่องนี้ควบคู่ไปกับหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมาย เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการประสาน จัดเวที หรือรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งอาจประสานกลไกของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้มากขึ้น

๕. งบประมาณ

ควรกำหนดให้สำนักงบประมาณจัดตั้งรายการงบประมาณเพื่อการจัดการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเพียงพอ ทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้นได้อย่างมีคุณภาพ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ รายละเอียดของการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เช่น ค่าพาหนะในการเดินทาง ค่าเช่าที่พักของผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องสนใจและเข้าร่วมเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การยกร่างกฎหมายมีความรอบคอบ ร่างกฎหมายมีคุณภาพ และประเทศมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

สรุป

การจัดรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่สำคัญ เป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๖๐ นับแต่การบังคับใช้ดังกล่าวจนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๖๒ มีการประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการจัดรับฟังความคิดเห็นตามขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว ๒๒๖ ฉบับ

ข้อเสนอเพื่อให้การจัดรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นควรจัดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น และระยะเวลาที่เหมาะสมกับร่างกฎหมายแต่ละประเภท ดังนี้

ตารางที่ ๔ - ๑ ตารางข้อเสนอการรับฟังความเห็น

ประเภทของร่างกฎหมาย	เนื้อหา	ระยะเวลาการรับฟัง	รูปแบบการรับฟังความคิดเห็น
กฎหมายที่เป็นการแก้ไขกฎหมายเดิมเพียงเล็กน้อย	เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิม หรือปรับปรุงให้สอดคล้อง	ไม่เกิน ๑ เดือน	๑. การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชัน ๒. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ

ประเภท ของร่างกฎหมาย	เนื้อหา	ระยะเวลา การรับฟัง	รูปแบบการรับฟังความคิดเห็น
	กับภาวะการณ์ปัจจุบัน		และสื่อออนไลน์
กฎหมายที่เป็นการ แก้ไขสาระสำคัญของ กฎหมายเดิม	เป็นการแก้ไขโครงสร้าง ของกฎหมาย หรือ เนื้อหาสำคัญ	ไม่เกิน ๓ เดือน	๑. การจัดรับฟังความคิดเห็นทาง เว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น ๒. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อ ต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ ๓. การจัดประชุมกลุ่มย่อย ๔. การตั้งเวทีประชาชน ๕. การจัดเสวนาทางวิชาการ
กฎหมายยกร่างใหม่ ทั้งฉบับโดยไม่มี กฎหมายเดิม	เป็นกฎหมายด้านการ คลัง เศรษฐกิจ และ ระบบการเงินที่ เกี่ยวข้องกับการใช้ เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือจัดตั้งองค์กรใหม่	ไม่เกิน ๓ เดือน	๑. การจัดรับฟังความคิดเห็นทาง เว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น ๒. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อ ต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ ๓. การจัดประชุมกลุ่มย่อย ๔. การตั้งเวทีประชาชน ๕. การจัดเสวนาทางวิชาการ
กฎหมายเพื่ออนุวัติ ตามพันธกรณี ระหว่างประเทศ	เป็นการจัดทำกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตาม ข้อตกลงหรือสัญญา ระหว่างประเทศ	ไม่เกิน ๓ เดือน	๑. การจัดรับฟังความคิดเห็นทาง เว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น ๒. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อ ต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ ๓. การจัดประชุมกลุ่มย่อย ๔. การตั้งเวทีประชาชน ๕. การจัดเสวนาทางวิชาการ

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย, ๒๕๖๓

ในการนี้ ควรจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดรับฟังความคิดเห็น เพื่อสนับสนุน
หน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายโดยอาจมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ
โดยไม่ต้องจัดตั้งองค์กรใหม่ และให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณประจำปี

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องสอดคล้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ และกฎหมายตลอดจนระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๒ และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” เป็นการให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นคัดค้านหรือเห็นด้วยสำหรับกฎหมาย โครงการหรือกิจการใด ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบโดยตรง

สำหรับประเทศไทยนั้น เพื่อให้การตรากฎหมายมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดปัญหาในขั้นตอนการใช้บังคับ ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มประสิทธิภาพการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นอีกกลไกหนึ่งที่สามารถลดการบังคับใช้และปัญหาระหว่างรัฐกับประชาชนได้ และวิธีการรับฟังที่มีประสิทธิภาพสามารถแบ่งได้เป็น ๔ วิธี ดังนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้อย่างกว้างขวางรวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานที่สามารถใช้ควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถกระทำได้โดยผ่านทางระบบกลาง และอาจมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานร่วมด้วยก็ได้

๒. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ โดยมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐ

สามารถระดมผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มได้อย่างละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมสามารถกระทำได้หลายวิธี ดังนี้ (๑) การสัมมนากลุ่มย่อย หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการถกเถียงในประเด็นซับซ้อน เพื่อให้มีการทำงานและแก้ปัญหาร่วมกัน ผู้เข้าประชุมสามารถเสนอความเห็นตั้งประเด็นคำถามหรือชี้ข้อขัดแย้งได้โดยตรง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้ข้อมูล ตอบคำถาม และชี้แจงข้อสงสัย (๒) การประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นวิธีการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยอาจจัดขึ้นในรูปแบบของการบรรยายและอภิปราย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถถกเถียงประเด็นทางด้านวิชาการได้อย่างละเอียด (๓) การประชุมสัมมนา ซึ่งเป็นการให้ความรู้ วิเคราะห์และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมอภิปรายไปพร้อมกัน สามารถจัดประชุมได้ทั้งขนาดใหญ่หรือเล็ก โดยมีรูปแบบค่อนข้างเป็นทางการ โดยอาจเชิญนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ มาเป็นผู้ให้ความรู้หรืออภิปรายร่วมกันด้วย

๓. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ เหมาะสำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายมาก และหน่วยงานของรัฐต้องการความคิดเห็นในเชิงลึก และเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐคาดว่าจะเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมักใช้วิธีการขอความเห็นเป็นหนังสือ เพื่อขอความคิดเห็นระหว่างกันด้วย

๔. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น

วิธีการนี้เป็นเพียงวิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในวงกว้าง โดยความคิดเห็นที่ได้รับมักเป็นความคิดเห็นในเชิงปริมาณที่อาจไม่มีรายละเอียดในเชิงลึกมากเท่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่รวบรวมได้จากวิธีการอื่น ๆ จึงเหมาะในการเป็นเครื่องมือสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่สนใจทั่วไป เพิ่มเติมจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีอื่น โดยสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การสำรวจความคิดเห็นและแบบสอบถาม การประชาสัมพันธ์ หรือการจัดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นสามารถส่งความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร

รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นจากการดำเนินการตามวิธีดังกล่าว สามารถจำแนกได้ ๕ รูปแบบ ได้แก่

๔.๑ การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น เช่น line Twitter Instagram ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ

๔.๒ การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์

๔.๓ การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อทำความเข้าใจที่มา ความจำเป็นและเจตนารมณ์ของการจัดทำร่างกฎหมายให้กับผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่ม

๔.๔ การตั้งเวทีประชาชน โดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น **ระดับท้องถิ่น**อาจใช้วิธีการเดินสำรวจ/สอบถามในหมู่บ้าน หรือสอบถามผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน **ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด** ใช้วิธีการจัดเวทีสัมมนา **ระดับประเทศ** ใช้วิธีการจัดรายการทางโทรทัศน์ (อัดเทปหรือถ่ายทอดสดก็ได้) โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นวิทยากรสร้างการรับรู้ มีพิธีกรมีอาชีพดำเนินรายการ และจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมาช่วยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะ และจำนวนของกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหาสาระ/ประเด็นของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึงและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๔.๕ การจัดเสวนาทางวิชาการ ซึ่งวิธีนี้จำเป็นมากสำหรับร่างกฎหมายที่มีความขัดแย้งของกลุ่มผู้คัดค้านและผู้สนับสนุน ซึ่งควรจัดหลาย ๆ ครั้งและรับฟังอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ การเลือกใช้รูปแบบใดในการจัดทำร่างกฎหมายใด ควรเป็นไปตามความเหมาะสมของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยคำนึงถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องด้วย

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในยุคที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงและทุกคนล้วนต้องการที่จะให้ประเทศไทยอันเป็นที่รักของเราพัฒนาไปข้างหน้า ทุกฝ่ายควรหันมาให้ความสำคัญกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะส่งผลการจัดทำร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นสามารถใช้งบบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ก่อนนำสู่การพิจารณาของสภาเป็นร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดและสามารถใช้งบบังคับได้ตามที่มุ่งหวัง ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและคณะรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๗ มาตรา ๗๗ วรรคสอง โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง ด้วยการจัดหลายวิธีร่วมกันในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่ใช่การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญยากต่อการเข้าใจและเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลจำนวนมาก

๒. ควรมอบหมายให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจ้ดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจมอบหมายให้เป็นภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

จินตนา สุขจิตต์. การศึกษาและการพัฒนาชุมชน. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ๒๕๔๙.

จิราภรณ์ ศรีคำ. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการพัฒนาการจัดการศึกษาของโรงเรียนวิชาชีพ
ระดับประถมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่. เชียงใหม่ : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. ๒๕๔๗.

เฉลียว บุรีภักดี และคนอื่นๆ. ชุดวิชาการวิจัยชุมชน ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง. ๒๕๔๕.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ประชาพิจารณ์ : การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมี
ส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน,
๒๕๔๐.

ถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๐.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา. การมีส่วนร่วม: หลักการพื้นฐาน เทคนิคและกรณีตัวอย่าง. พิมพ์ครั้งที่
ที่ ๒, กรุงเทพฯ : สิริลักษณ์การพิมพ์, ๒๕๔๖.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภา,
๒๕๕๐.

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และพรรณทิพย์ เพชรมาก. การบริหารสังคม ศาสตร์แห่งศตวรรษเพื่อ
สังคมไทยและสังคมโลก. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน. ๒๕๕๑.

เมตต์ เมตต์การุณจิต. การบริหารจัดการศึกษาแบบมีส่วนร่วม: ประชาชน องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น และราชการ. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : บุ๊คพอยท์, ๒๕๕๓.

วันชัย วัฒนศัพท์. คนไทยไม่ทอดทิ้งกัน: คู่มือการจัดการสร้างความปรองดองในระบบบริการ
สาธารณสุข. ขอนแก่น : ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, ๒๕๕๓.

สมยศ นาวิการ. การบริหาร. กรุงเทพฯ : ชาญวิทย์เซ็นเตอร์, ๒๕๔๕.

อภิญา กังสนารักษ์. รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมในองค์กรที่มีประสิทธิภาพระดับคณะของ
สถาบันอุดมศึกษา. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

อุทัย บุญประเสริฐ. รายงานการวิจัย การศึกษาแนวทางการบริหารและการจัดการศึกษาของ
สถานศึกษาในรูปแบบการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน. กรุงเทพฯ : โครงการวิจัย
ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
สำนักนายกรัฐมนตรี, ๒๕๔๒.

วารสารและหนังสือพิมพ์

ถวิลวดี บุรีกุล. “แนวคิดของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย”, จดหมายข่าว สถาบันพระปกเกล้า. ๒ (๘), ๒๕๔๓. หน้า ๔-๖.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ทรงวุฒิ เรืองวาทศิลป์. “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาในพื้นที่บริการของโรงเรียนล้อมแรดวิทยาอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง”. วิทยานิพนธ์การบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัย, สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๕๐.

นิคม ผัดแสน. “การมีส่วนร่วมของคณะกรรมการโรงเรียนประถมศึกษาต่อการพัฒนาการศึกษาของกลุ่มโรงเรียนอุดรศึกษา สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่”. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวิจัยและสถิติทางการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๐.

ประพันธ์ สร้อยเพชร. “การมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ศูนย์โรงเรียนตำบลแซ่ซ่าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่”. วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวิจัยและสถิติทางการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๗.

พีระ พรนวม. “ศรัทธาต่อหลักการการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้บริหารโรงเรียน สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน”. วิทยานิพนธ์การบริหารการศึกษามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการวิจัยและสถิติทางการศึกษา, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๔๔.

สัญญา เคนาภูมิ. “ความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนใน ๔ จังหวัดชายแดนลุ่มน้ำโขง”. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๑.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

กองการต่างประเทศ. สำนักงานศาลยุติธรรม. “รายงานกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น”. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๕๗.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้”. กรุงเทพมหานคร. ๒๕๖๐.

หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตการจัดการและประเมินโครงการ. นนทบุรี: เอส. อาร์. พรินติ้ง แมสโปรดักส์.

ภาษาต่างประเทศ

Journals and Newspapers

- Arnstien, S.R. “A Ladder of Citizen Participation”, Journal of the American Institute of Planners. 1969.35(4). P216-224.
- Cohen, J.M., & Uphoff, N.T. “Rural Development Participation: Concept and Measure For Project Design Implementation and Evaluation: Rural Development Committee Center for international Studies”. New York: Cornell University Press. 1981.
- Huntington, S. & Nelson, S. “No easy choice: political participation in developing countries” . New York: Harvard University Press. 1975.
- Koufman, F. “H.F. Participation Organized Activities in Selected Kentucky Localities”. Agricultural Experiment Station Bulletins. 4(2): 1949. p5-50.
- Putti. “Work values and organizational commitment: A study in the Asian context”. Human Relations. 4(2): 1987. P275-288.
- United Nations. “Yearbook of International Trade Statistics”. United Nations: UN Press. 1981.
- William, E. “Electoral Participation in a Low Stimulus Election”. Rural Development. 4(1): 1976. P111-124.

ภาคผนวก

ผนวก

ประเด็นสัมภาษณ์

ผู้วิจัยกำหนดประเด็นการสัมภาษณ์ดังนี้

๑. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ (ชื่อ ตำแหน่ง)
๒. ความเกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมาย การผลักดัน ขับเคลื่อน หรือการใช้บังคับกฎหมาย มีหรือไม่ เป็นเวลานานเท่าใด
๓. เพราะเหตุใดกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วบางฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้ หรือต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป
๔. การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมีขั้นตอนใดในที่ควรได้รับการปรับปรุง และปรับปรุงอย่างไร
๕. ทำอย่างไรหน่วยงานภาครัฐจึงจะสามารถรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง และตรงกลุ่มเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ที่	ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ และตำแหน่ง	หน่วยงาน
๑	นางสาวสวาทิตรี ชำนาญกิจ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
๒	นายณัฐม ธิญวงษ์ ผู้อำนวยการกองนิติธรรม	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
๓	นางสาวเกวลี ทศนักร์ ผู้อำนวยการกองประสานงานการเมือง	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๔	นายจงบเจริญ สุวรรณรัตน์ ผู้อำนวยการกลุ่มประสานงานการเมือง ๓	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๕	นางนงนุช ธนเศรษฐ ผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี	สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
๖	นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๗	นายฉิวกร ยอดชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ กองหลักนิติบัญญัติ	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๘	น.ส.ชมภาวี ชมภูรัตน์ รองเลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

ที่	ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ และตำแหน่ง	หน่วยงาน
๙	นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์ กรรมการวิปรัฐบาล อดีตผู้ทรงคุณวุฒิประจำสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี	นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๐	ร้อยตำรวจเอกหญิงวิริญญา ประสพสุข รองเลขาธิการวุฒิสภา	นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๑	นายณรงค์ งามสมมิตร ผู้อำนวยการกองกฎหมาย กรมการค้าภายใน	นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิ
๑๒	ร้อยโท ทศพล ไชยโกมินทร์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี	กระทรวงมหาดไทย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นางนันทวรรณ ชื่นศิริ
วัน เดือน ปีเกิด ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๙
การศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติการทำงานโดยย่อ

พ.ศ. ๒๕๕๑ หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ตรวจราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านยุทธศาสตร์
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี

ตำแหน่งปัจจุบัน

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ : นางนันทวรรณ ชื่นศิริ
- วัน เดือน ปีเกิด : ๑๙ ธันวาคม ๒๕๐๙
- การศึกษา : รัฐศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
: รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต การปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประวัติการทำงานโดยย่อ : หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
: ผู้ตรวจราชการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
: ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านยุทธศาสตร์
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี
- ตำแหน่งปัจจุบัน : รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ผู้วิจัย นางนันทวรรณ ชื่นศิริ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านยุทธศาสตร์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรากฎหมายทุกฉบับ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยในปัจจุบันได้มีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ กำหนดขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายไว้หลายฉบับ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, 81, 133, 143, 137, 145, 146, 147, 156, 158 และ 178 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 มาตรา 7 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 4, 5, 6, 7 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หมวด 4 ข้อ 14, 15, 16 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2560 และวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 52, 110 – 143 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 116 – 143

จากข้อกำหนดข้างต้นจะพบว่า การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในแต่ละฉบับจะต้องผ่านการดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอนตามที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำหนด ตั้งแต่ การดำเนินการในขั้นตอนของฝ่ายบริหารไปจนถึงขั้นนิติบัญญัติ โดยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมพิจารณาในแต่ละฉบับจำนวนไม่น้อยกว่า 200 คน ซึ่งตั้งแต่ 6 เมษายน 2560 อันเป็นปีที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาจนถึง ธันวาคม 2562 นั้น ได้มีการตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จำนวน 216 ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเป็นกฎหมายที่ให้ผลใช้บังคับ ตั้งแต่ 6 เมษายน 2560 - ธันวาคม 2562 จำนวน 226 ฉบับ

การตรากฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าว มีขั้นตอนการดำเนินการที่เพิ่มขึ้นต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สำคัญคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น

ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในการเสนอร่างกฎหมายทุกฉบับ

จากกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว 226 ฉบับ พบว่า อย่างน้อย 3 ฉบับ ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์รวมสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ไม่สามารถบังคับใช้และต้องออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์รวมสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 เพื่อเลื่อนการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน (2) พระราชบัญญัติที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ต้องเลื่อนการบังคับใช้ จากที่กำหนดไว้วันที่ 1 มกราคม 2563 ออกไปและมีการปรับแก้อัตราภาษีที่เรียกเก็บใหม่ด้วย และ (3) พระราชบัญญัติ กสทช. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเพื่อให้ กสทช. ดำเนินการได้ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไข พ.ร.บ. กสทช. พ.ศ. 2535 หากยังจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติ กสทช. พ.ศ. 2535 ใหม่อีกครั้ง ในปลายปี 2562

การตรากฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้หรือใช้บังคับได้ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม แม้จะมีสัดส่วนจำนวนไม่มาก หากแต่ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวนอกจากจะทำให้สูญเสียทรัพยากรในการจัดทำกฎหมายทั้งในแง่เวลา งบประมาณ และกำลังของบุคลากรแล้ว ยังเป็นการสูญเสียโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะได้ใช้เวลาและทรัพยากรเพื่อสร้างประโยชน์แก่ประเทศชาติด้วย นอกจากนี้ ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายที่บังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เหมาะสมแล้ว ยังอาจเป็นภาระและเพิ่มต้นทุนให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากมีการพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นน้ำ โดยเฉพาะในขั้นเริ่มต้นของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง อันเป็นเรื่องใหม่ที่ส่วนราชการควรจะได้มีแนวทางในรายละเอียด เพื่อถือปฏิบัติก็จะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยสนใจและเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาขั้นตอนและกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
3. เพื่อหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วในราชกิจจานุเบกษาในช่วงปีพุทธศักราช 2560 – 2562

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่าง กฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ประกาศในช่วงปีพุทธศักราช 2560 – 2562

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสาร

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย และผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐและนักวิชาการ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่าง ๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์นำเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร

ผลการวิจัย

การจัดรับฟังความคิดเห็นข้างต้นเป็นกระบวนการที่สำคัญ เป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งเริ่มใช้บังคับตั้งแต่เดือนเมษายน 2560 นับแต่การบังคับใช้ดังกล่าวจนถึงเดือนธันวาคม 2562 มีการประกาศใช้กฎหมายซึ่งผ่านการจัดรับฟังความคิดเห็นตามขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว 226 ฉบับ

กฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว มีบางส่วนที่ไม่สามารถบังคับได้จำเป็นต้องเลื่อนการบังคับออกไปอาจเกิดจากหลายสาเหตุ ดังต่อไปนี้

- นโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไป
- ปัจจัยภายนอกประเทศ เช่น การที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ
- การได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019
- การจัดทำกฎหมายอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นไปตามแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ซึ่งมีอุปสรรคจากปัจจัยต่าง ๆ ทั้งที่ควบคุมได้และไม่สามารถควบคุมได้ อาทิ ปัจจัยภายนอก เช่น การวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งคัดค้านจากสังคม สื่อสารมวลชน ปัจจัยภายใน เช่น ปัญหาความพร้อมของบุคลากรภาครัฐในการปฏิบัติงานหรือขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรต่าง ๆ (มีบุคลากร งบประมาณ และระยะเวลาไม่เพียงพอ)
- ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในชั้นการยกร่างกฎหมาย ทำให้ขาดความตระหนักรู้และเข้าใจที่ถูกต้อง ดังนั้น การสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการยกร่างกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง
- ความไม่พร้อมของหน่วยงานของผู้บังคับใช้กฎหมาย ทำให้ภาครัฐไม่มีกลไกในการบังคับใช้ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายที่ไม่ทั่วถึงเพียงพอ
- ขาดการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชน
- ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตั้งแต่กระบวนการยกร่างกฎหมาย การกำหนดรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้อง กับบริบทของสังคมและตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน
- ขั้นตอนกระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่ปัจจุบันไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจังตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงการเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ ทำให้ได้รับความเห็นที่ค่อนข้างจำกัด และไม่เกิดการรับรู้ในวงกว้าง ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบการรับฟังความคิดเห็นเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นตัวกลางในการประสานกับหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายในการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นหรือการรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและลดปัญหาหลังกฎหมายใช้บังคับ
- สาระสำคัญของกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น
- ต้องประกาศใช้บังคับพร้อมกฎหมายอื่น หรือต้องตรากฎหมายลูกใช้บังคับ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
- ความพร้อมของส่วนราชการในการปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามกฎหมายบัญญัติ
- ความพร้อมของภาวะเศรษฐกิจ สังคม ณ วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ
- เพราะกฎหมายลูก กฎหมายลำดับรองต่างๆ ยังจัดทำไม่เสร็จผู้ปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ และมีบางฉบับส่งผลกระทบต่อภาคประชาชน เช่น หากบังคับใช้ประชาชนจะมีภาระเพิ่มในการเสียค่าใช้จ่าย เช่น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

- ความไม่พร้อมของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในแง่ความรู้ความเข้าใจ การจัดเตรียมงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ

- การไม่ยอมรับของผู้ถูกบังคับใช้จากกฎหมาย

- กฎหมายเองยังมีข้อบกพร่อง

- การเปลี่ยนแปลงของข้อเท็จจริงทางสังคม วัฒนธรรม การเมือง และกฎหมาย

- คำวินิจฉัยของศาลที่มีผลกระทบโดยตรงกับการบังคับใช้ของกฎหมาย

- การทำความเข้าใจกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายภายใต้กรอบของหลักการและ เจตนารมณ์ เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่ได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนให้มากที่สุด

- หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการหรือยังไม่มีความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมาย หรือไม่เร่งรัดผลักดันอย่างเต็มที่

- กฎหมายบางฉบับกำหนดให้ประชาชนทั้งประเทศต้องปฏิบัติ แต่เป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ ทำให้ประชาชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการและพยายามหาทางหลีกเลี่ยงหรือหาช่องโหว่ เพื่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เช่น มาตรการทางภาษี

- สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศอย่างปัจจุบันทันด่วนที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก เช่น โควิด 19 ก็เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่พร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่สร้างภาระให้กับประชาชนที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

- ความพร้อมของหน่วยงานปฏิบัติ ที่ยังขาดความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายและวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

- เพราะการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว ไม่ครอบคลุมกลุ่มประชาชนหรือไม่นำความคิดเห็นของประชาชนมาปรับปรุงตัวกฎหมายนั้น

- กระบวนการและขั้นตอนในการตรากฎหมาย ขาดการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจต่อกฎหมาย

- กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน หากหน่วยงานที่ถูกระบุให้เป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนนั้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจะพบว่าสิ่งที่สำคัญที่สุดขั้นตอนหนึ่งคือ “การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” หากมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและตรงกลุ่มเป้าหมายและนำผลที่ได้จากการรับฟังมาปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างแท้จริง และเผยแพร่ต่อประชาชนจะช่วยสนับสนุนให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การรับฟังความคิดเห็นในปัจจุบัน แม้จะมีกฎหมายกำหนดและละมตติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2560 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 กำหนดเป็นขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพ

อยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นมีหลายรูปแบบ เช่น การแก้ไขกฎหมายเดิมเพียงเล็กน้อย การจัดทำกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ การจัดทำกฎหมายใหม่ที่เป็นนวัตกรรม การจัดทำกฎหมายด้านการปฏิรูปการจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่ การรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นระบบระเบียบเดียวกัน เช่น การทำประมวลกฎหมายยาเสพติด ซึ่งการจัดทำกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว อาจเป็นกฎหมายที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่มแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายด้านความมั่นคง กฎหมายด้านเศรษฐกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ กฎหมายด้านสังคม กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น เพื่อให้ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงอาจกำหนดรูปแบบการจรรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจทั้งกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นกลุ่มเฉพาะและประชาชนในวงกว้างด้วย โดยอาจกำหนดวิธีการและความเข้มข้นในการรับฟังความคิดเห็นให้สอดคล้องกับกฎหมายแต่ละประเภทซึ่งควรจัดให้มีหลายวิธีร่วมกัน

จากผลการศึกษาและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายทั้งระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติการ พบว่าแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในขั้นตอนการจรรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนสามารถดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

1. การจรรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น เช่น line twitter Instagram ให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายทุกระดับ
2. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์
3. การจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อทำความเข้าใจที่มา ความจำเป็นและเจตนารมณ์ของการจัดทำร่างกฎหมายให้กับผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละกลุ่ม
4. การตั้งเวทีประชาชน โดยให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น ระดับท้องถิ่นอาจใช้วิธีการเดินสำรวจ/สอบถามในหมู่บ้าน หรือสอบถามผ่านทางกำนันผู้ใหญ่บ้าน ระดับจังหวัด/กลุ่มจังหวัด ใช้วิธีการจัดเวทีสัมมนา ระดับ ประเทศ ใช้วิธีการจัดรายการทางโทรทัศน์ (อัดเทปหรือถ่ายทอดสดก็ได้) โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นวิทยากรสร้างการรับรู้ มีพิธีกรมืออาชีพดำเนินรายการ และจัดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมาช่วยอำนวยความสะดวก ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะ และจำนวนของกลุ่มเป้าหมาย เนื้อหาสาระ/ประเด็นของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง และไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น
5. การจัดเสวนาทางวิชาการ ซึ่งวิธีนี้จำเป็นมากสำหรับร่างกฎหมายที่มีความขัดแย้งของกลุ่มผู้คัดค้านและผู้สนับสนุน ซึ่งควรจัดหลายๆ ครั้งและรับฟังอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ เพื่อให้การจรรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ควรจัดรูปแบบการรับฟังความคิดเห็น และระยะเวลาให้เหมาะสมกับร่างกฎหมายแต่ละประเภท ดังนี้

ประเภท ของร่างกฎหมาย	เนื้อหา	ระยะเวลา การรับฟัง	รูปแบบการรับฟังความคิดเห็น
กฎหมายที่เป็นการแก้ไขกฎหมายเดิมเพียงเล็กน้อย	เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายเดิม หรือปรับปรุงให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน	ไม่เกิน 1 เดือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชัน 2. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์
กฎหมายที่เป็นการแก้ไขสาระสำคัญของกฎหมายเดิม	เป็นการแก้ไขโครงสร้างของกฎหมาย หรือเนื้อหาสำคัญ	ไม่เกิน 3 เดือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น 2. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ 3. การจัดประชุมกลุ่มย่อย 4. การตั้งเวทีประชาชน 5. การจัดเสวนาทางวิชาการ
กฎหมายยกร่างใหม่ทั้งฉบับโดยไม่มีกฎหมายเดิม	เป็นกฎหมายด้านการคลัง เศรษฐกิจ และระบบการเงินที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ หรือจัดตั้งองค์กรใหม่	ไม่เกิน 3 เดือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น 2. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ 3. การจัดประชุมกลุ่มย่อย 4. การตั้งเวทีประชาชน 5. การจัดเสวนาทางวิชาการ
กฎหมายเพื่ออนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	เป็นการจัดทำกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศ	ไม่เกิน 3 เดือน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชันอื่น 2. การจัดประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อออนไลน์ 3. การจัดประชุมกลุ่มย่อย 4. การตั้งเวทีประชาชน 5. การจัดเสวนาทางวิชาการ

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ก่อนนำสู่การพิจารณาของสภาเป็นร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดและสามารถใช้งบได้ตามที่มุ่งหวัง ฝ่ายบริหารซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐและคณะรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น อันเป็นข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสอง โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง ด้วยการจัดหลายวิธีร่วมกันในช่วงระยะเวลาที่เหมาะสม ไม่ใช่การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญต่อการเข้าใจและเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลจำนวนมาก

2. ควรมอบหมายให้มีหน่วยงานรับผิดชอบการจัดรับฟังความคิดเห็นอย่างจริงจัง พร้อมทั้งสนับสนุนงบประมาณและอุปกรณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งอาจมอบหมายให้เป็นภารกิจของสถาบันพระปกเกล้า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงาน สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานใหม่
