

## ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย The problems of public hearing in the preparation of draft laws

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชัชวาล วังษ์วิจิตร

อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Corresponding author E-mail: totobangkoknoi@hotmail.com

### บทคัดย่อ

พบว่า ปัญหาของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกิดขึ้นในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย อันเนื่องมาจากปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมาย มาตรการ หรือกฎหมายที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายเป็นการเฉพาะ จึงทำให้หน่วยงานของรัฐต้องใช้ดุลยพินิจในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสมแก่กรณี หรืออาจใช้ดุลยพินิจไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพราะไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลบางประการ

2. ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่มีแต่หลักการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะโครงการของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชนเท่านั้น ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายได้

3. ปัญหาที่เกิดจากการให้ข้อมูลประกอบการขอรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ชัดเจน และไม่มีข้อมูลพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญ รวมทั้งข้อดี ข้อเสียของร่างกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนผู้แสดงความความคิดเห็นเข้าใจในร่างกฎหมายฉบับนั้น

4. ไม่มีการวางแผนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ล่วงหน้าทำให้หน่วยงานรัฐไม่มีงบประมาณ และระยะเวลาเพียงพอที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็น

ส่วนปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ประกอบการพิจารณาในการร่างกฎหมาย คือ ทศนคติของประชาชนต่อการแสดงออก หรือแสดงความคิดเห็นสาธารณะที่ไม่ให้ความสำคัญ เพราะคิดว่าเป็นเรื่องไกลตัว

**คำสำคัญ:** การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน, การจัดทำร่างกฎหมาย, แสดงความคิดเห็น

## Abstract

The results of the research, it was found that the problems of public hearing occurred at various stages of the drafting process due to the following problems.

1. Problems arising from the lack of rules, procedures or laws that are used to listen to public opinion in the preparation of a specific draft law. Therefore, the government agencies must use their discretion to listen to public opinion by using judgments that are not appropriate for the case or may use discretion to refuse to listen to opinions from the public because they do not want to disclose certain information.

2. Problems arising from the use of the office of the Prime Minister's Regulation on Public Opinion, BE 2548 (2005), which is only the principle of public hearing of public programs that affect people only, may not apply to the case of public hearing in the draft law.

3. Problems caused by providing information for obtaining unclear opinions. There is no basic information that is significant, including the pros and cons of the draft law to allow people who express their opinions to understand the draft law.

As for the external factors that affect the public hearing, the consideration of the draft law is the attitude of the public to express or express public opinions that are not important because they think that it is far away.

**Keywords :** Public hearing Preparation of draft laws, Express public

## บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็น เพื่อสะท้อนความต้องการในเรื่องต่าง ๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2554, น.12) อันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

สำหรับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่จะนำมาบังคับใช้ในอนาคตนั้น ประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว ได้เปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง และเป็นระบบ โดยการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ และการสร้างภาระให้แก่ประชาชนทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด (วิษณุ เครืองาม, 2549) อันจะส่งผลในทางอ้อม ให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างยินยอมพร้อมใจ ทั้งยังเป็น การลดสถานะการเผชิญหน้าระหว่างรัฐกับเอกชน และเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักธรรมาภิบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

ในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศ อังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย (ปรกรณ์ นิลประพันธ์, 2549, หน้า 52-73) นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการก่อนที่จะเสนอให้มีกฎหมาย โดยหน่วยงานผู้ริเริ่มให้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย ตั้งแต่ในขั้นรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อทราบสภาพปัญหา ผลกระทบของปัญหาและสาเหตุของปัญหา อันจะนำไปสู่การพิจารณาว่าการแก้ไขปัญหานั้นๆ ต้องมีการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นใช้บังคับหรือไม่ และถ้าต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจะต้องมีสาระสำคัญอย่างไร หรือจะแก้ไขในประเด็นใด (อภิมุข สุขประสิทธิ์, 2548)

ต่อมาจะมีการนำประเด็นที่กำหนดพร้อมทั้งแนวทางการแก้ไขที่เป็นไปได้ในแต่ละประเด็น ออกรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อแสวงหาทางออกที่เหมาะสม คุ่มค่า และสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมากที่สุด เพื่อนำมาเป็นหลักในการจัดทำร่างกฎหมาย และเมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จ ก็มีการเปิดเผยร่างกฎหมายต่อสาธารณะก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและเสนอต่อรัฐสภาต่อไป (วิวัฒน์ จิระสมบุญ, 2547) สำหรับวิธีการที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายนี้ มีอยู่หลายวิธี เช่น การจัดเวทีสาธารณะ การทำหนังสือ การจัดสัมมนา การประชุม การรับฟังความคิดเห็นทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นการดำเนินการในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการ (ณรงค์เดช สรุโฆษิต, 2547:146) โดยคณะกรรมการอาจเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น มาชี้แจงเพื่อให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น สำหรับประเทศไทยนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายในทุกขั้นตอน เนื่องจากมีระเบียบให้ถือปฏิบัติอยู่แล้ว แต่ประชาชนผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย และต้องเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรงมีโอกาสน้อยมากที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นต่อหน่วยงานของรัฐ (มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2554) ทั้ง ๆ ที่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บังคับให้อยู่ก็ตาม

พระราชกฤษฎีกาฯ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และต่อมา ครม. ในขณะนั้น มีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2548) อนุมัติ คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้หน่วยงานถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้หน่วยงานของรัฐผู้จัดทำร่างกฎหมาย ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการระดมความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ตนเป็นผู้จัดทำมากขึ้น โดยมีการจัดการสัมมนา การจัดเวทีสาธารณะ และการจัดเวทีเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายบ่อยครั้ง (คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2555) แต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ก็ได้กำหนดรูปแบบ และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่กำหนดให้เป็นดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานที่จะดำเนินการ และการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างของหน่วยงานนี้เองได้พัฒนาไปสู่ข้อโต้แย้งในวิธีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งหลายกรณีจัดขึ้นเพียงเพื่อให้ครบกระบวนการตามที่กำหนดเท่านั้นมิได้มุ่งรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง

โดยที่ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการตรากฎหมายไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการ ปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุง และพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุง กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก กฎหมายนั้น ประกอบด้วย (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2551) สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่แฝงอยู่ในบทบัญญัติดังกล่าว ที่ต้องการให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ได้มี ส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนที่มีต่อร่างกฎหมายนั้น และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เสนอ โดยฝ่ายบริหาร (วิษณุ เครืองาม, 2549) ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่โดยปริยาย ที่ต้องเปิดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก กฎหมายแต่ละฉบับได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอด้วย

จากการศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการพิจารณาในการยกร่างกฎหมาย มี ปัญหาดังนี้

### 1.1 การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

การรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ก่อนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ได้มี หนังสือที่ นร 0503/ว 70 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 แจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานถือปฏิบัติ ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ออกตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัดนั้น ผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่าง พระราชบัญญัตินั้นน้อยมาก แม้กระทั่งผู้เกี่ยวข้องที่เป็นหน่วยงานของรัฐเองก็ตาม แม้จะมีระเบียบว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่บังคับให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นร่าง พระราชบัญญัติทุกฉบับ อันเป็นการอุดช่องว่างดังกล่าวแล้ว (บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ .,2544) แต่เห็นว่ายังมีปัญหาในการดำเนินการอยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้

1.1.1 ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ซึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการไม่มีกฎหมาย วิธีกร หรือกฎหมายที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน การจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารเป็นการเฉพาะ จึงทำให้ต้องใช้ดุลยพินิจในการรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชน (ชกาจ วรณไพบูรณ์, 2544) แต่หน่วยงานของรัฐอาจใช้ดุลยพินิจไม่เหมาะสมแก่กรณี หรืออาจใช้ ดุลยพินิจในการไม่รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเลย หากหน่วยงานรัฐมีทัศนคติที่ไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูล ของการจัดทำร่างกฎหมาย เนื่องจากเกรงว่าจะถูกต่อต้าน

1.1.2 ปัญหาที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายกลางที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใน การจัดทำร่างกฎหมาย และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่มี หลักการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเฉพาะแต่โครงการของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากประชาชนไม่อาจ ใช้บังคับกับกรณีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหาร

1.1.3 ปัญหาการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนหรือผู้ซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นมากขึ้น แต่ปรากฏว่าการ ดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นนั้นส่วนใหญ่เป็นการนำตัวร่างพระราชบัญญัติ ออกรับฟังความคิดเห็นโดยไม่ มีการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา ทางเลือกต่างๆในการแก้ไขปัญหา ทางเลือกใน

การแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุด ตลอดจนกลไกหรือมาตรการที่จะนำมาใช้ในร่างพระราชบัญญัติ ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องและคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติอันเนื่องจากความยากของภาษากฎหมายและโครงสร้างของกฎหมาย (พัชรี สิริโรรส. 2549)

1.1.4 ปัญหาด้านงบประมาณที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็น ในระบบราชการไทยส่วนใหญ่ มิได้วางแผนการตรากฎหมายล่วงหน้า ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อในการจัดงานงบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่องบประมาณจำกัดก็ส่งผลต่อข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเหมาะสม

1.1.5 ปัญหาด้านทัศนคติของประชาชนในการให้ความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ มักไม่นิยมแสดงความคิดเห็นหากต้องแสดงตัว ไม่ว่าจะในที่สาธารณะหรือโดยทางส่วนตัว จึงเป็นการยากที่จะได้ความเห็นที่แท้จริง แม้ในการสัมมนาระดมความคิดเห็นซึ่งมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมากแต่ก็มักจะพบว่าผู้ร่วมสัมมนาน้อยรายมากที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ขณะที่ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่จะนั่งเงียบซึ่งทำให้ดูเหมือนว่าความเห็นของผู้แสดงความคิดเห็นส่วนน้อยกลายเป็นความเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาส่วนใหญ่

1.2. การรับฟังความคิดเห็นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำ และการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 จะมีได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นไว้ชัดเจน (ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522)

1.3. การรับฟังความคิดเห็นในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา

คณะกรรมการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมายทั้งในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยทั้งสองขั้นตอนนั้น บทบาทของคณะกรรมการจะปรากฏในวาระที่สอง คือการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรรมการ (ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549) นอกจากนี้คณะกรรมการจะใช้อำนาจเรียกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นมาให้ข้อมูลหรือไม่ก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้กรรมการต้องดำเนินการ

ดังนั้น กรณีจึงมีความจำเป็นต้องศึกษา กระบวนการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารในประเทศไทยโดยใช้กระบวนการและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่อาจเกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีความก้าวหน้าในด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อันเป็นส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเป็นกรณีศึกษา (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงศ์, 2549) ทั้งนี้เพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารที่เป็นรูปธรรม โดยมุ่งให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างรอบด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำหรือการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารของไทยให้สอดคล้องความต้องการของประชาชนมากที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎี รวมทั้ง วิวัฒนาการของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายในประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษาถึงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารในต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อศึกษาถึงปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย
- 2.5 เพื่อหาแนวทางในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการ อย่างเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายในทุกขั้นตอน

### สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้มีการรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายอย่างชัดเจนโดยกำหนดให้รัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่ปัจจุบันประชาชนไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาเพื่อยกร่างกฎหมายได้เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ระเบียบ และงบประมาณ ส่งผลให้กฎหมายผ่านการพิจารณา โดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นจึงต้องให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายด้วย

### ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ศึกษาการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย จำกัดเฉพาะการจัดทำร่างกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติของกระทรวง ทบวง กรม และการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาพระราชบัญญัติเท่านั้นไม่รวมถึงการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง และไม่รวมถึงการจัดทำร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน และการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา

### วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการแยกแยะ จัดหมวดหมู่ องค์ความรู้ จากเอกสารในชั้นปฐมภูมิ อันได้แก่ ตัวยกกฎหมาย และเอกสารในชั้นทุติยภูมิ ได้แก่ ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ วิทธานิพนธ์ และแหล่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้ง เอกสารจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ ห้องสมุด มหาวิทยาลัย จากนั้นได้นำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ให้สอดคล้องกับประเด็นที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ภายใต้หลักการ ทฤษฎี และหลักกฎหมาย

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

#### 1. อภิปรายผล

จากการวิจัยทำให้ทราบถึงปัญหาหลายด้านด้วยกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการแยกปัญหาต่างๆ ออกเป็นข้อๆ ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

1. การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ
  - 1.1 ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานรัฐ

ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีเพียงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หน่วยงานของรัฐมักจะใช้ดุลยพินิจไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อไม่มีกฎหมาย โดยแนวปฏิบัติที่ผ่านมาก็ยังให้เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม แต่ก็ไม่มีรายละเอียดว่าการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแต่ละวิธีนั้นมีแนวทางดำเนินการอย่างไร เหมาะสมกับกรณีใด

1.2 ปัญหาการไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นการเฉพาะ

มาตรการที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐอื่นหรือเอกชน ผู้ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเสนอโดยให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2546 เป็นต้นไป และให้แจ้งเวียนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทราบ และถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด แต่คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ กำหนดกรอบไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ลงลึกถึงวิธีการ ขั้นตอน ระยะเวลาของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะเลือกใช้วิธีรับฟังความคิดเห็นตามความเหมาะสม

คู่มือดังกล่าวยังไม่ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติไว้โดยเฉพาะ หรือกำหนดนิยามของประชาชนที่สมควรรับฟังความคิดเห็น จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าสมควรรับความคิดเห็นของผู้ใด และจะใช้วิธีดำเนินการอย่างไร กำหนดวิธีการการขอรับฟังความคิดเห็นอย่างไร ระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นเท่าไร ใครบ้างได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายที่จะบังคับใช้

1.3 ปัญหาการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

การดำเนินการเพื่อรับฟังความคิดเห็นนั้น ส่วนใหญ่เป็นการนำตัวร่างพระราชบัญญัติออกมารับฟังความคิดเห็น โดยไม่มีการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา ทางเลือกต่างๆในการแก้ไขปัญหา ทางเลือกในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมที่สุด ตลอดจนกลไกหรือมาตรการ ที่จะนำมาใช้ในร่างพระราชบัญญัติ ทำให้ประชาชนทั่วไปเกิดความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องและคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ อันเนื่องจากความยากของ ภาษากฎหมาย และโครงสร้างของกฎหมาย ดังนั้นการให้ความเห็นของประชาชนทั่วไป หรือผู้ที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องของถ้อยคำอันเป็นเรื่องเทคนิคการร่างกฎหมายมากกว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

#### 1.4 ปัญหาด้านงบประมาณที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ซึ่งได้รับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดนั้น ล้วนแล้วแต่มีต้นทุน และต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการทั้งสิ้น แต่เกือบทุกหน่วยงานก็มิได้มีการวางแผนการตรากฎหมายไว้ล่วงหน้าว่า ในปีหนึ่งจะเสนอร่างกฎหมายใด และเมื่อใด ทำให้ไม่สามารถวางแผนของงบประมาณ เพื่อใช้ในการจัดการรับฟังความคิดเห็นได้อย่างเหมาะสม การรับฟังความคิดเห็นโดยมีงบประมาณจำกัด จึงอาจทำได้ไม่ทั่วถึง ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งคุณภาพของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน รอบด้าน และต่อความชอบธรรมของร่างกฎหมายนั้น ที่อาจถูกปฏิเสธจากสังคม กรณีการกำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างกฎหมายก็อาจมีผลกระทบต่อการวางแผนเพื่อรับฟังความคิดเห็นเช่นกัน

#### 1.5 ปัญหาด้านทัศนคติของประชาชนในการให้ความคิดเห็น

ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น หน่วยงานของรัฐต้องการความคิดเห็นที่เป็นทางการและมีรายละเอียดเพียงพอที่จะนำไปใช้ในการจัดทำ หรือปรับปรุงร่างกฎหมาย รวมทั้ง ต้องมีชื่อนามสกุลที่แท้จริงของผู้แสดงความคิดเห็นด้วย คนไทยมักไม่นิยมแสดงความคิดเห็น หากต้องการแสดงตัวไม่ว่าจะในที่สาธารณะ หรือโดยทางส่วนตัว จึงเป็นการยากที่จะได้ความเห็นที่แท้จริง แม้ในการสัมมนาระดมความคิดเห็นซึ่งมีผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก แต่ก็มักจะพบว่า มีผู้ร่วมสัมมนาน้อยรายมากที่มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น

#### 2. การรับฟังความคิดเห็นในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำ และการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ แต่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเกี่ยวกับร่างกฎหมาย โดยตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่ตรวจพิจารณานั้นมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดจากกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ส่วนการรับฟังความคิดเห็นของเอกชนนั้น ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวมิได้วางเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาไว้แต่ประการใด แต่ที่ผ่านมาพบว่า การประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เชิญหน่วยงานเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นโดยตรงมาแสดงความคิดเห็น ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ก็มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนไว้ชัดเจน มีแต่เพียงการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละครั้งเท่านั้น

#### 3. การรับฟังความคิดเห็นในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา

การรับฟังความคิดเห็น เป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะของฝ่ายบริหาร เป็นการแสดงความคิดเห็นและความประสงค์ของประชาชน กลุ่มผู้เสียหาย หรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆในกระบวนการนิติบัญญัติ ในส่วนของการพิจารณาของรัฐสภานั้น จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในขั้นตอนการแปรญัตติของคณะกรรมการต่าง ๆ นั้น ไม่มีกฎ ระเบียบใดกำหนดให้ต้องขอความคิดเห็นจากประชาชน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายเปลี่ยนไปจากร่างเดิมจากร่างของ



ฝ่ายบริหารที่เสนอเข้าสู่ กระบวนการพิจารณากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และในขั้นตอนของการพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา โดยทั้งสองขั้นตอนนี้ บทบาทของคณะกรรมการจะปรากฏในวาระที่สอง คือการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือไม่ก็ได้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกรรมการ นอกจากนี้คณะกรรมการจะใช้อำนาจเรียกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นมาให้ข้อมูลหรือไม่ก็ได้ ไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดกำหนดให้กรรมการต้องดำเนินการหลักเกณฑ์และวิธีการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรมี ดังนี้

2.1 กรณีที่จะต้องจัดทำร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหารใด ให้หน่วยงานรัฐจัดทำสรุปสภาพปัญหาสาเหตุของปัญหา อธิบายแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยใช้มาตรการตามกฎหมายเท่าที่มีอยู่แล้วยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างพอเพียงได้ จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไรให้ประชาชนทราบเพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน

2.2 หน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลตามข้อ 1 ให้ประชาชนทราบทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการรับรู้ข่าวสาร

2.3 การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนสามารถดำเนินการได้โดยการสำรวจความคิดเห็นซึ่งอาจทำได้โดยการสัมภาษณ์รายบุคคล หรือการเปิดให้แสดงความคิดเห็นทางไปรษณีย์หรือทางโทรศัพท์ รวมทั้งระบบเครือข่ายสารสนเทศ

2.4 เมื่อมีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วให้หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพร้อมทั้งดำเนินการตอบข้อคิดเห็นดังกล่าวให้แก่ผู้แสดงความคิดเห็นทราบในแต่ละประเด็น เพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน

2.5 เมื่อมีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเสร็จสิ้น หน่วยงานรัฐต้องมีหน้าที่ในการประมวลความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย และเมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว หน่วยงานรัฐต้องจัดให้มีการเผยแพร่ร่างกฎหมายพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบไม่ว่าทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีการอื่นใดที่ให้ประชาชนทราบ หรืออาจดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนอีกครั้งหนึ่งก็ได้

2.6 กำหนดให้ประชาชนที่สามารถแสดงความคิดเห็นได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้น ๆ

### บรรณานุกรม

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย.กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,2547. ณรงค์เดช สรุโฆษิต.“การปรึกษาหารือประชาชนในระบบกฎหมายอังกฤษ”.วารสารกฎหมาย, 23 ,2 (ธันวาคม 2547):146. วิวัฒน์ จิระสมบูรณ์.“การรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ”.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. มหาวิทยาลัยบูรพา,2547. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ.รายงานวิจัย เรื่อง ส่วนร่วมพลเมือง : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย ในตัวอย่างเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.กรุงเทพฯ : สำนักงานวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า,2554.

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย.รายงานการศึกษา เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศ  
ไทย .กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,2559.

สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ.รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของ  
ประชาชนตามกฎหมายฝรั่งเศส.กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,2554.

วิชญ์ เครื่องงาม, “เรื่อง กระบวนการร่างกฎหมายในมุมมองของฝ่ายบริหาร” บรรยายในการสัมมนา เรื่อง  
การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ณ โรงแรมรีเจนท์ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ,  
วันที่ 17-19 กันยายน 2549.