



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงานการศึกษา

แนวทางการพัฒนาระบบการรับฟัง
ความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ศึกษาโดย

คณาริพ ไกยชน
วิทยาการชำนาญการ



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



รายงานการศึกษา

เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็น
ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช
๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดย

นายคณาธิป ไกยชน

วิทยากรชำนาญการ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เผยแพร่เดือนธันวาคม ๒๕๖๖

คำนำ

รายงานการศึกษา เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ โดยการเก็บข้อมูลแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ดำเนินการศึกษา ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานวิจัย บทความทางวิชาการ เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลนำเสนอเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ในทางวิชาการที่เป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ และเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้นำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนเป็นข้อมูลความรู้สำหรับประชาชนผู้สนใจต่อไป

คณาธิป ไกยชน

ธันวาคม ๒๕๖๖

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไป โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง และให้เหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในต่างประเทศ อาทิ สหภาพยุโรป ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ได้มีการนำแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้บริบทและความจำเป็นที่แตกต่างกัน สำหรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของประเทศไทยมิใช่กระบวนการใหม่ เนื่องจากได้มีการนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นกลไกในการตรากฎหมายหรือการดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะของรัฐมาโดยตลอด ซึ่งปัจจุบันพัฒนาการด้านการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายของไทยได้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยหน่วยงานภาครัฐอาจใช้เครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นในหลายรูปแบบ อาทิ การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ การทำประชาคมติ การจัดเวทีเสวนาการปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้องจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย อันจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการภายใต้ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ อันเป็นแนวทางดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์ ซึ่งยังมีปัญหาและอุปสรรคในด้านบุคลากร งบประมาณดำเนินการ รูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็น จนกระทั่งปี ๒๕๖๖ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะ ประกอบด้วยคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มี

สิทธิเลือกตั้ง และคณะกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้กำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น

นอกจากจะมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook TikTok YouTube เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีวิทยุรัฐสภา และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา TV ๑๐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามแผนปฏิบัติราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านนิติบัญญัติและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านระบบดิจิทัล เช่น ระบบรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นคำถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ยังมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็น รูปแบบและวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายกฎหมายของประชาชน

รายงานการศึกษาฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ โดยสรุปผลการศึกษา ดังนี้

๑. แนวทางแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๑.๑ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญ ๘ รูปแบบ ได้แก่ ๑) การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ เป็นต้น ๒) การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม ๓) การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ ๔) การออกเสียงประชามติ ๕) การจัดเวทีเสวนา ๖) การจัดเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ ๗) การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ และ ๘) การจัดเวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

๑.๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้มากที่สุดแนวทางหนึ่ง คือ กระบวนการและรูปแบบการจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation Development: OECD) ซึ่งกำหนดให้กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการจัดทำช่องทางการรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่าย ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามใน

ลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูล ประเทศอังกฤษ มีการรับฟังความคิดเห็น โดยยึดหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๓ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของประเทศที่มีได้อยู่ในกลุ่ม OECD อาทิ ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอ กฎหมายทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย ประเทศมาเลเซียดำเนินการภายใต้หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation) โดยมีหลักการสำคัญ คือ ๑) การวิเคราะห์ที่ดี ๒) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ และ ๓) ความโปร่งใส

๒. สภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ ซึ่งดำเนินการผ่านการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์เป็นหลัก ต่อมาในปี ๒๕๖๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดรูปแบบและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น นอกจากจะมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดโครงการสัมมนา รับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook Tik Tok YouTube เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีวิทยุรัฐสภา และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา TV ๑๐

อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชนมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ร่างกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย และยังขาดเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและรอบด้าน อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังมีปัญหาและอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการส่งเอกสารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระบบการติดตามการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งความคิดเห็นมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันต่อการดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว เนื่องจากจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

๓. แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีได้ ๗ ประการ ได้แก่ ๑) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ๒) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน ๓) การเลือกใช้รูปแบบ

การรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย ๔) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น ๕) การให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่จำเป็น เพียงพอ และรอบด้าน ๖) การชี้แจงผลการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใสและมีกระบวนการติดตามประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ และ ๗) การมีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็น

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นำมาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสรุป ดังนี้

๓.๑ แนวทางการพัฒนาในระยะสั้น

๓.๑.๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เป็นระบบ โดยแต่ละขั้นตอนควรมีกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA ทั้งในส่วนของการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย การดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่มีคุณภาพ

๓.๑.๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและช่องทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติที่หลากหลาย และเปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น และควรกำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเหมาะสม อาทิ ช่องทางออนไลน์ (Online) การลงพื้นที่ (Below the line) การใช้สื่อมวลชน (Above the line) เพื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายและการประชาสัมพันธ์เชิญชวนผ่านสถานีโทรทัศน์สาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้จำนวนมาก

นอกจากนี้ ควรมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ด้านแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านการค้าและการลงทุน ด้านอุตสาหกรรม ด้านศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ โดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญเข้ามาชี้แจงหรือประชุมกลุ่มแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะได้ข้อมูลเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์ประกอบการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่มีคุณภาพต่อไป

๓.๒ แนวทางการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว

๓.๒.๑ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐสภา หรือหน่วยงานกลางของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขึ้นต้นอาจจัดตั้งเป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดทำ RIA โดยเฉพาะ มีบทบาทหน้าที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการจัดแบ่งโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ เพื่อเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพการจัดทำ RIA อย่างเป็นระบบ

อีกทั้งควรมีระบบในการติดตามการนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าของการจัดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายแล้วได้นำผลการดำเนินการนั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายอย่างแท้จริง

๓.๒.๒ ควรเพิ่มรายละเอียดเชิงเทคนิคที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศไว้ในมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย เพื่อเป็น

แนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษที่มีจุดเด่นในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็น คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๓ ควรพัฒนาช่องทางการรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลของกฎหมายร่วมกับระบบกลางทางกฎหมาย ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการร่างกฎหมายและรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรรวมกันเป็นหนึ่งเดียว และเชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลการเสนอร่างกฎหมายและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายที่เป็นภาพรวมของประเทศที่สามารถเข้าถึง และสามารถใช้งานได้ง่าย สะดวก และปลอดภัยในแง่ของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่เข้ามาแสดงความคิดเห็นด้วย

นอกจากนี้ ผู้จัดทำรายงานมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ และข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ เพื่อพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑.๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมาย ทั้งด้านรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น โดยการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการ และการพัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว

๑.๒ ควรนำแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน สามารถเข้าถึงประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึง

๑.๓ ควรกำหนดระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้มีความเหมาะสมและยืดหยุ่นตามสถานการณ์ โดยเฉพาะการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบสารสนเทศและการส่งประเด็นไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ควรกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการในตอนต่าง ๆ และให้สามารถขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม

๑.๔ ควรจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนประเมินความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์ เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

๒. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๒.๑ ควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น มาใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าร่วมการแสดงความเห็นหรือปรึกษาหารือสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

๒.๒ ควรกำหนดแนวทางและวิธีการสื่อสารกับประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องในการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยการใช้ภาษา หรือถ้อยคำที่เข้าใจง่าย เลี่ยงการใช้ภาษากฎหมายที่ต้อง

ตีความซับซ้อน และเสริมสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายอย่างรอบด้าน และมีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่มีคุณภาพ และสามารถนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนาร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

๒.๓ ควรมีจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายแต่ละฉบับอย่างเป็นระบบ โดยจัดหมวดหมู่แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม ด้านการเมืองการปกครอง เป็นต้น ตลอดจนมีการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๒.๔ ควรพิจารณาถึงความเหมาะสมและความคุ้มค่าของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น นอกจากการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการส่งประเด็นรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรง โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

สารบัญ

คำนำ.....	ก
บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary).....	ข
สารบัญ.....	ช
บทที่ ๑ บทนำ.....	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	๓
๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา.....	๔
๑.๔ วิธีการศึกษา.....	๔
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ.....	๔
๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	๕
บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	๖
๒.๑ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	๖
๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing).....	๖
๒.๑.๒ แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation).....	๙
๒.๑.๓ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	๑๐
๒.๑.๔ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.....	๑๒
๒.๑.๕ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒.....	๑๒
๒.๑.๖ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๖ การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ.....	๑๘
๒.๑.๗ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒.....	๑๘
๒.๑.๘ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง.....	๑๙
๒.๑.๙ แผนปฏิบัติการราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร.....	๒๐
๒.๒ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	๒๒
บทที่ ๓ วิธีการศึกษา.....	๓๐
๓.๑ รายละเอียดวิธีการศึกษา.....	๓๐
๓.๒ ขั้นตอนการศึกษา.....	๓๐
๓.๓ วิธีการเก็บข้อมูล.....	๓๑
๓.๔ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล.....	๓๑

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ ๔ ผลการศึกษา.....	๓๒
๔.๑ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ.....	๓๒
๔.๒ สภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	๔๖
๔.๓ แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.....	๔๙
บทที่ ๕ สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	๕๕
๕.๑ สรุปผลการศึกษา.....	๕๕
๕.๒ อภิปรายผล.....	๖๐
๕.๓ ข้อเสนอแนะ.....	๖๓
บรรณานุกรม.....	๖๕

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐผ่านการซักถามชี้แจง ถกเถียง เพื่อประโยชน์ต่อการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของประเทศไทยมิใช่กระบวนการใหม่ เนื่องจากได้มีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นกลไกในการตรากฎหมายหรือการดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะของรัฐมาโดยตลอด

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร อีกทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐ วรรคสี่ กำหนดให้ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตาม ๑๓๓ (๒) หรือ (๓) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้เผยแพร่ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ พิจารณาและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว ตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สำนักวิชาการยังได้รับมอบหมายให้ร่วมดำเนินการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวด้วย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ โดยดำเนินการตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยข้อ ๒ กำหนดว่า เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ การเชิญเข้าร่วมชี้แจง การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๒, น. ๑๗) ซึ่งจากการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะมีการกำหนดประเด็นคำถามและเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ “การรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง พ.ร.บ. ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ” ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยหากเป็นร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันร่างกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจก็จะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย อีกทั้งความคิดเห็นทางระบบสารสนเทศจะไม่ค่อยมีเหตุผลประกอบการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้มีการเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการส่งประเด็นคำถามและร่างพระราชบัญญัติไปยังหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวพบว่า ผู้ที่ตอบแบบสอบถามส่วนมากเป็นหน่วยงานของรัฐ ส่วนภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนมีการตอบกลับหรือแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติมาที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรค่อนข้างน้อย ทั้งนี้ อาจเกิดจากข้อจำกัดในด้านการดำเนินการที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการส่งผลการรับฟังความคิดเห็นกลับมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ต่อมาในปี ๒๕๖๖ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไปสู่ภาคประชาชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ คณะอนุกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้กำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่หลากหลาย แต่กรณีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังมีประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อยและไม่มีการให้เหตุผลประกอบเท่าที่ควร อีกทั้งกรณีการส่งประเด็นคำถามไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงนั้น พบว่า มีการตอบกลับล่าช้าเกินระยะเวลาที่กำหนด และบางหน่วยงานก็ไม่ได้ตอบกลับความคิดเห็นมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและรอบด้านเท่าที่ควร ซึ่งถือเป็นสภาพปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุดังกล่าวนำมาซึ่งคำถามว่า จะสามารถนำแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และแนวปฏิบัติที่ดีในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมหรือแนวทางที่มีประสิทธิภาพในเรื่องของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะได้อย่างไร และจะมีแนวทางในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้อย่างไรบ้าง

ดังนั้น เพื่อเป็นการนำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาทั้งด้านรูปแบบ วิธีการ และช่องทางรับฟังความคิดเห็น โดยการเพิ่มช่องทางการสื่อสารกับประชาชน และช่องทางในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ที่หลากหลายช่องทาง และมีรูปแบบที่น่าสนใจ สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกเพศทุกวัย และเพิ่มโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยการร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีและมีคุณภาพ และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้ง่ายขึ้นและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นที่สามารถสะท้อนสภาพปัญหา แนวความคิดและมุมมองต่าง ๆ ของประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคม ตลอดจนเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติได้อย่างมีคุณภาพ อันจะเป็นข้อมูลให้กับสภาผู้แทนราษฎรประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ

๑.๓ ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษา ค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รายงานวิจัย บทความทางวิชาการ เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีขอบเขต ดังนี้

- ๑) แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing)
- ๒) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของต่างประเทศ (ประเทศสมาชิก OECD และที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก OECD)
- ๓) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศไทย
- ๔) หลักการและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- ๕) รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น
- ๖) สภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๔ วิธีการศึกษา

รายงาน เรื่อง แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยดำเนินการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากแหล่งต่าง ๆ เช่น หนังสือ วารสาร รายงานการประชุมสัมมนา บทความทางวิชาการ รายงานวิจัย คู่มือการปฏิบัติงาน รายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น และศึกษาข้อมูลจากการปฏิบัติจริง โดยยึดแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ปฏิบัติตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะ

- ๑.๕.๑ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น หมายถึง กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมาย
- ๑.๕.๒ ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎอันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
 - ๑) ผู้ประกอบการ บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กร ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบ
 - ๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว
 - ๓) หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ
 - ๔) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๖.๑ ได้ข้อมูลแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

๑.๖.๒ ได้ข้อมูลสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๖.๓ ได้ข้อมูลทางวิชาการที่เป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ

บทที่ ๒ แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

รายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นการศึกษาค้นคว้า และนำแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย หลักการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศสภาผู้แทนราษฎรมติ คณะรัฐมนตรี และแผนปฏิบัติการราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ แนวคิด ทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing)

โกลด์แมน ฟลوجل (อ้างถึงในพิสิฐุ แจ่มวัฒน์ชัย, ๒๕๕๖, น. ๑๖) ได้อธิบายไว้ในเอกสารวิชาการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเรื่องรูปแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศไว้ ดังนี้

“Public Hearings” เป็นคำศัพท์ที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มีการแปลคำศัพท์นี้เป็นภาษาไทยที่แตกต่างกัน โดยอาจแปลว่า ใต้สวนสาธารณะ หรือแปลว่า ประชาพิจารณ์

คำว่า “Hearings” โดยทั่วไปในทางกฎหมาย หมายถึง การนั่งพิจารณาคดีซึ่งใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลหรือองค์กรในระดับที่คล้ายคลึงกัน แต่เดิมหมายถึงการพิจารณาโดยการเปิดเผยของศาลเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ ต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้กับการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยหมายถึงการนั่งพิจารณาพยานหลักฐานโดยเปิดเผย และมีกระบวนการที่เคร่งครัดอย่างศาลเท่านั้น จากนั้นก็ได้มีการนำคำศัพท์นี้ไปใช้กับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย

“Public Hearings” เป็นรูปแบบหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นก่อนการออกกฎ คำสั่งหรือการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในปัญหาสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา

คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม (อ้างถึงในพิสิฐุ แจ่มวัฒน์ชัย, ๒๕๕๖, น. ๑๗) ได้ให้ความหมายในทางวิชาการว่า “ประชาพิจารณ์” คือ รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและประชาชนร่วมนำเสนอข้อมูล คำแถลง จุดยืน ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นทั้งในเชิงสนับสนุน หรือคัดค้านเกี่ยวกับนโยบายร่างกฎหมายหรือการริเริ่มโครงการของรัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อพิจารณาของทุกฝ่ายไปเปรียบเทียบผลดีผลเสียหาจุดสมดุลที่เหมาะสมและใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบ โปร่งใสและมีความรับผิดชอบก่อนที่จะตัดสินใจตามอำนาจที่มีอยู่ต่อไป ประชาพิจารณ์จะมีลักษณะเป็นการประชุมกลุ่มขนาดใหญ่ที่เป็นทางการซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยมีการจัดวาระ การกำหนดเวลาให้แต่ละฝ่ายนำเสนออย่างเป็นระบบ และมีการจดบันทึกการประชุมอย่างเป็นทางการทำนองเดียวกับการพิจารณาในศาล

อมร รักษาสมัย (อ้างถึงในพิสิฐุ แจ่มวัฒนะชัย, ๒๕๕๖, น. ๑๗) ได้ให้ความหมายของคำว่า “Public Hearings” ไว้ว่า เป็นกระบวนการที่เมื่อจะมีการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งในระดับสาธารณะจะมีการเปิดโอกาสให้สาธารณชนมาร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่จะตัดสินใจนั้น ๆ โดยการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องคำนึงถึงความเห็น หรือความต้องการของสาธารณชนนั้นด้วย

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากประชาชน มาใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนอันอาจได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นตามพยานหลักฐานข้อเท็จจริง เพื่อระงับยับยั้งการตัดสินใจของรัฐ เพื่อจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นกระบวนการที่บังคับให้รัฐต้องอธิบายในเหตุผลความจำเป็นที่ประชาชนผู้อาจเสียหายจะต้องเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ

นอกจากนี้ ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมายนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๖๒, น. ๑) ได้อธิบายไว้ในคู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมายว่า การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง ที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นหรือเรื่องที่จะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย จะต้องพิจารณาความเกี่ยวข้อง ขนาด และลักษณะเฉพาะของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีการที่เลือก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐมากที่สุด (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๒, น. ๗-๘) โดยแบ่งวิธีการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๔ วิธี ดังนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานที่สามารถใช้ควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถกระทำได้โดยผ่านทางระบบกลางและอาจมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานร่วมด้วยก็ได้

๒. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ โดยมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญระหว่าง

หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถระบุผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มได้อย่างละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ้งยากซับซ้อน หรือเป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมสามารถกระทำได้หลายวิธี ดังนี้

๒.๑ การสัมมนากลุ่มย่อย (Focus groups) หรือการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เป็นวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการถกเถียงในประเด็นซับซ้อน เพื่อให้มีการทำงานและแก้ปัญหา ร่วมกัน ผู้เข้าประชุมสามารถเสนอความเห็น ตั้งประเด็นคำถาม หรือชี้ข้อขัดแย้งได้โดยตรง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้ข้อมูล ตอบคำถาม และชี้แจงข้อสงสัย

๒.๒ การประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Expert panels) เป็นวิธีการระดมความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยอาจจัดขึ้นในรูปแบบของการบรรยายและอภิปราย เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถถกเถียงประเด็นทางด้านวิชาการได้อย่างละเอียด

๒.๓ การประชุมสัมมนา (Conferences and seminars) เป็นการให้ความรู้ วิเคราะห์ และเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมอภิปรายไปพร้อมกัน สามารถจัดประชุมได้ทั้งขนาดใหญ่หรือเล็ก โดยมีรูปแบบค่อนข้างเป็นทางการ โดยอาจเชิญนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น ๆ มาเป็นผู้ให้ความรู้หรืออภิปราย ร่วมกันด้วย

๓. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ (Interviews) เหมาะสำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายมาก และหน่วยงานของรัฐต้องการความคิดเห็นในเชิงลึก และเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐคาดว่าจะเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมักใช้วิธีการขอความเห็นเป็นหนังสือ (Consultation documents) เพื่อขอความคิดเห็นระหว่างกันด้วย

๔. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น

วิธีการนี้เป็นเพียงวิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในวงกว้าง โดยความคิดเห็นที่ได้รับมักเป็นความคิดเห็นในเชิงปริมาณที่อาจไม่มีรายละเอียดในเชิงลึกมากเท่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่รวบรวมได้จากวิธีการอื่น ๆ จึงเหมาะในการเป็นเครื่องมือสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่สนใจทั่วไป เพิ่มเติมจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีอื่น โดยสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การสำรวจความคิดเห็นและแบบสอบถาม (Surveys and questionnaires) การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) หรือการจัดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นสามารถส่งความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Submissions)

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย เป็นกระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง ที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายนั้น จะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร โดยสามารถแบ่งวิธีการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๔ วิธี ได้แก่ ๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ๒) การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม ทั้งการสนทนากลุ่มย่อย การประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้ง

การประชุมสัมมนา ๓) การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ และ ๔) การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐมากที่สุด

๒.๑.๒ แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation)

การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่มีการจัดการหารือระหว่างผู้ดำเนินการออกกฎหมาย กฎระเบียบ และนโยบาย กับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบเพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกฎ ระเบียบ กฎหมายมากขึ้น ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วม (Public Participation) มีหลายระดับตั้งแต่การรับฟังสาธารณะ (Public Hearing) การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลที่เป็นผลประโยชน์หรือเป็นต้นทุนในการสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนในการออกกฎข้อบังคับนั้น ๆ อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมสาธารณะ (Public Participation) เป็นการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบซึ่งสามารถแบ่งผลกระทบออกเป็น ๓ ระดับ คือ รุนแรง ปานกลาง และน้อย

Bishop and Davis (อ้างถึงใน สติธร ธนานิติโชติ, ๒๕๖๒, น. ๓๐-๓๓) ได้อธิบายความหมายของการปรึกษาหารือสาธารณะในความหมายอย่างกว้างว่า การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นกระบวนการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้คนกลุ่มต่าง ๆ หรือประชากรทั้งหมดโดยภาพรวมเพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจสาธารณะ ในความหมายนี้การปรึกษาหารือสาธารณะ คือ การทำให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของตนเองได้โดยตรง การดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญกับศักยภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนผู้เกี่ยวข้องและการนำข้อคิดความเห็นดังกล่าวมาพิจารณาตอบสนองอย่างมีนัยสำคัญของรัฐบาลในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจของประชาชน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากลักษณะของความคิดเห็นสาธารณะที่ต้องการรับฟัง และวิธีการได้มาซึ่งผู้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นแล้ว รูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น ๘ รูปแบบ ดังนี้

๑. การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสมัครใจส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นที่ต้องการการตัดสินใจไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้อย่างอิสระผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ เป็นต้น

๒. การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น สามารถนำเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะผ่านแบบฟอร์มที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

๓. การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมาตอบ

๔. การออกเสียงประชามติ คือ การแสดงความคิดเห็นที่ต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นสาธารณะ นโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการจัดให้มีการออกเสียงในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศก็ได้

๕. เวทีเสวนา คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป โดยกิจกรรม

หรือเวทีที่จัดขึ้นอาศัยรูปแบบที่เปิดกว้างให้ผู้สนใจสมัครใจเข้าร่วมได้ด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นการลงทะเบียนล่วงหน้าหรือลงทะเบียนที่หน้างานก็ได้

๖. เวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดจำนวนกลุ่มเป้าหมายผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่มและเชิญเข้าร่วมกิจกรรมหรือเวทีที่จัดขึ้นแบบเจาะจงตัวบุคคลหรือองค์กร

๗. การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผสมผสานวิธีการสำรวจความคิดเห็นกับการจัดเวทีเสวนาหรือเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเข้าด้วยกัน โดยกระบวนการจะเริ่มต้นจากการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมาตอบก่อน จากนั้นจะนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้เป็นข้อมูลนำเข้าในการจัดเวทีเสวนาและ/หรือเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมเวทีเพื่อหาข้อสรุป

๘. เวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์และมุมมองของสังคมอย่างรอบด้าน โดยอาศัยเทคนิคการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติในการคัดเลือกผู้ตัวแทนผู้เข้าร่วมกิจกรรมหรือเวทีปรึกษาหารือที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่เพียงพอและรอบด้าน

กล่าวโดยสรุป การปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นการดำเนินการที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงรับรู้ข้อมูลเท่านั้น แต่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้าไปร่วมตัดสินใจในนโยบายและข้อกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม ประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการรับฟังความเห็นในรูปแบบการปรึกษาหารือสาธารณะในฐานะของหุ้นส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาพิจารณานั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และ/หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า และนำไปสู่การสร้างความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริง

๒.๑.๓ แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เป็นแนวคิดที่เกิดและอยู่เคียงคู่กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการปกครองนี้ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั้นมาจากประชาชน และประชาชนเป็นผู้ให้ฉันทานุมัติแก่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ (พัชรี สิโรตส อ่างถึงในพิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย, ๒๕๕๖, น. ๖-๑๐) สำหรับความหมายของคำว่า “การมีส่วนร่วม” สามารถสรุปใจความสำคัญได้ดังนี้

๑) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการและควบคุมการใช้และการกระจายทรัพยากรและปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อการดำรงชีพทางเศรษฐกิจและสังคมตามความจำเป็นอย่างสมศักดิ์ศรีในฐานะสมาชิกสังคม

๒) การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้อำนาจในการตัดสินใจที่เน้นเรื่องอำนาจและการควบคุม โดยการมีกิจกรรมร่วมกันของประชาชนที่ไม่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องในทางปฏิบัติ คำว่าการมีส่วนร่วมนี้เป็นผลมาจากการต่อสู้ในทางรัฐธรรมนูญ และการขัดแย้งทางสังคมหรือโดยความพยายามที่จะปรับความหมายให้ใกล้เคียงกับสภาพของสังคมที่เป็นจริงกระบวนการดังกล่าวจึงมีแนวโน้มไปในลักษณะแนวประชาชนหรือการเรียกร้องในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยและมีการปลดปล่อยให้มีอิสรภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังมีความหมาย ๒ ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการพัฒนา โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และลักษณะที่สอง เป็นการมีส่วนร่วมตามนัยทางการเมือง คือ การมีส่วนร่วมเป็นการส่งเสริมสิทธิและพลังอำนาจของพลเมืองโดยประชาชนหรือชุมชนพัฒนาขีดความสามารถของตนในการจัดการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มและการเปลี่ยนแปลงกลไกการพัฒนาโดยรัฐมาเป็นการพัฒนาที่มีประชาชนเป็นหลัก

สำหรับระดับของการมีส่วนร่วม สามารถแบ่งออกเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๑. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform) เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรที่ไหน ดังนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร การจัดทำป้าย การพาสถานที่จริง การใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ถึงแม้การให้ข้อมูลจะเป็นระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลเป็นสิ่งที่จำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้น เพราะถ้าประชาชนไม่ทราบข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

๒. การมีส่วนร่วมในระดับหารือ (Consult) เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ เป็นต้น

๓. การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท (Involve) เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานในกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่าการมีส่วนร่วมในขั้นนี้

๔. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration) เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน เป็นต้น

๕. การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจในรูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดี คือ การลงประชามติ และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคมนั้นอยู่ในขั้นนี้ เพราะทั้ง ๒ กรณี เป็นการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ และภาครัฐดำเนินการตามผลการตัดสินใจ ภาครัฐมีบทบาทในการจัดหาข้อมูลสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและนำเสนอทางเลือกเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ ซึ่งประเด็นที่ให้ประชาชนตัดสินใจมักเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ประโยชน์ของการตัดสินใจในขั้นนี้ คือ การสร้างการเรียนรู้ร่วมกัน ความเข้าใจและความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการทั้งในลักษณะของการพัฒนา และการมีส่วนร่วมตามนัยทางการเมือง โดยสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่าง ๆ ทั้งการรับทราบข้อมูล การรับฟังความคิดเห็น การเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง การเข้ามาเป็นหุ้นส่วน ตลอดจนการเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งระดับของการมีส่วนร่วมมีความแตกต่างกัน

กันตามลักษณะและประเภทของกิจกรรม ดังนั้น การมีส่วนร่วมจึงเป็นการรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมและขั้นตอนต่าง ๆ เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะจะทำให้ลดความขัดแย้งและผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดพลังของทุกฝ่ายในการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ และร่วมกันรับผิดชอบต่อผลตอบแทนจากการกระทำ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

๒.๑.๔ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๐, น. ๒๐) ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ”

๒.๑.๕ หลักการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๒.๑.๕.๑ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันที่มีอยู่จำนวนมากได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น บทบัญญัติในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงมีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายเพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว อีกทั้งมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้มีกรอบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรากฎหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๒) ดังนี้

๑) ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนและรัฐอย่างเป็นระบบ และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รวมทั้งนำผลดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

๒) กฎหมายที่จะไม่ก่อภาระโดยไม่จำเป็นต่อประชาชน ควรมีลักษณะสำคัญ คือ เป็นกฎหมายที่พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน อีกทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๓) เมื่อกฎหมายบังคับใช้แล้วระยะหนึ่ง รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงพัฒนาให้กฎหมายทุกฉบับสอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ขอบข่ายของการรับฟังความคิดเห็น และการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของรัฐสภา (พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย, ๒๕๖๒, น. ๖-๘) ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑.๑ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน

๑.๒ กรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น

๑.๓ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ได้แก่ ๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น ๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น ๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น ๔) การสำรวจความคิดเห็น และ ๕) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสมด้วยก็ได้

๑.๔ ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(๒) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(๓) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น หรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลาง หรือหน่วยงานของรัฐจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

๑.๕ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น และอาจเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น หรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐไว้ในระบบกลางด้วยก็ได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมายใด หรือหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย รวบรวมรายชื่อ

ผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นพร้อมด้วยที่อยู่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งให้สำนักงานฯ ทราบ ทั้งนี้ การรับจัดแจ้งและการแจ้งให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

๑.๖ เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อย ต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อม เหตุผล

๒. ข้อยกเว้นของการรับฟังความคิดเห็น

การจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อ ประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกัน ภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับฟัง ความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นว่าจำเป็นแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นโดยชอบตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

๓. การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายของรัฐสภา

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณา ร่าง กฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

นอกจากนี้ คณะกรรมการการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีคำแนะนำ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย (คณะกรรมการการพัฒนากฎหมาย, ๒๕๖๒, น. ๑๒-๑๓) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนไม่ปกปิด ข้อมูลต่อประชาชน

๒. ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและ แลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

๓. ควรให้ออกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็น โทษ

๔. ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ไตร่ตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป ด้วย

๕. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วน ทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือ องค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้น เข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๖. ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญคือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และนำความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้มีการสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบของร่างกฎหมายผ่านระบบกลางและจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้ ยกเว้นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ หรือร่างกฎหมายที่ไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชน หรือตราขึ้นโดยความจำเป็นรีบด่วน และในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ คณะกรรมการการพัฒนาได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง เช่น ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

๒.๑.๕.๒ การจัดทำระบบกลางทางกฎหมาย

ระบบกลางทางกฎหมายเป็นระบบที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยมีชื่อว่า "ระบบกลางทางกฎหมาย" ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายผ่านการให้ความคิดเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งเป็นศูนย์กลางข้อมูลกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวจะเป็นอีกหนึ่งช่องในการที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ผู้ขอรับการประเมินจึงขอเสนอเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลความรู้สำหรับการเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมและสามารถดำเนินการผ่านระบบกลางทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑. ที่มาของการจัดทำระบบกลางทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนา

กฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงในลักษณะของระบบกลาง เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลทางด้านกฎหมายของประเทศ รวมถึงเป็นช่องทางสำหรับรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดำเนินการจัดทำกฎหมายหรือร่างกฎหมาย รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการบันทึกข้อมูลในระบบดังกล่าว ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมและติดตามตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของประเทศ (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), ๒๕๖๔)

๒. วัตถุประสงค์ของการจัดทำระบบกลางทางกฎหมาย

ระบบกลางทางกฎหมาย คือ เว็บไซต์ที่พัฒนาตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ร่วมดำเนินการพัฒนา "ระบบกลางทางกฎหมาย" ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายผ่านการให้ความคิดเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายของประเทศ โดยมีระยะดำเนินงานดังนี้ ระยะที่ ๑ จัดทำระบบให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายของหน่วยงานรัฐ และระยะที่ ๒ จัดทำฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ โดยในระยะที่ ๑ เป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) เปิดให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นกับร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ด้วยช่องทางออนไลน์ ๒) ประชาชนสามารถติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายได้ และ ๓) หน่วยงานสามารถนำผลลัพธ์จากการแสดงความคิดเห็นไปวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายได้ (คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย, ๒๕๖๔)

ระบบกลางเป็นระบบสำหรับเปิดรับฟังและแสดงความคิดเห็นด้านกฎหมายที่ความคิดเห็นจะถูกส่งตรงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถติดตามสถานะการจัดทำร่างกฎหมายได้ยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ และข้อมูลส่วนบุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีความน่าเชื่อถือ และปลอดภัย สามารถนำข้อมูลกฎหมาย ไปใช้ประโยชน์ต่อได้ รวมทั้งใช้อ้างอิงกฎหมายได้ ตลอดจนมีการจัดเก็บข้อมูลพร้อมนำไปวิเคราะห์ต่อยอดได้ในอนาคต ซึ่งปัจจุบันมีหน่วยงานที่เข้าร่วมนำร่องพัฒนาระบบกลาง จำนวน ๙ หน่วยงาน ได้แก่ กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กรมทรัพย์สินทางปัญญา กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา และธนาคารแห่งประเทศไทย (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), ๒๕๖๔)

๓. การดำเนินการจัดทำระบบกลางกฎหมายและการนำไปใช้ประโยชน์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ได้เริ่มเก็บข้อมูลความต้องการจากประชาชนเพื่อพัฒนาโครงการระบบกลางทางกฎหมาย

ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยจัดกิจกรรมสัมมนาในรูปแบบ Hackathon มีการเชิญตัวแทนจากผู้รับบริการ ผู้ให้บริการ และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาระดมความคิดเห็นภายใต้ชื่องาน “Law ฟัง You” และการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้พัฒนา ก่อนการเริ่มพัฒนาจริง อีกทั้งยังมีการสัมภาษณ์เก็บรวบรวมความต้องการและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เข้าร่วมเป็นหน่วยงานนำร่อง โดยได้เริ่มมีการทดลองให้ประชาชนทดสอบใช้ระบบกลางทางกฎหมาย Alpha version เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๔ และเปิดให้ทดสอบใช้ระบบในช่วง Beta Version เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔ โดยมีการเปิดใช้งานระบบจริงในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบว่าจะต้องดำเนินการเปิดการรับฟังผ่านระบบกลางตามข้อบังคับของกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ เป็นต้นไป โดยมีการประชาสัมพันธ์การเปิดใช้งาน แบ่งเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ ๑) สำหรับประชาชน มีการประชาสัมพันธ์ในหลากหลายช่องทาง เช่น Facebook ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) Facebook ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ Website รวมทั้ง application Line รวมทั้งการจัดงานเปิดตัวอย่างเป็นทางการ และประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน และ ๒) สำหรับหน่วยงานภาครัฐ มีการส่งหนังสือแจ้งการเปิดใช้งานระบบซึ่งอยู่ในหนังสือแจ้งเชิญเข้าร่วมการอบรมในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๔

หน่วยงานของรัฐสามารถนำร่างกฎหมายมาเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบกลางได้ ๒ ประเภท คือ ๑) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยระบบสามารถรองรับการเปิดรับฟังความคิดเห็นและกระบวนการส่งเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และการประกาศราชกิจจานุเบกษา และ ๒) กฎหมายลำดับศักดิ์อื่น ๆ อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง โดยระบบสามารถรองรับการเปิดรับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ในระยะแรกที่เปิดรับฟัง ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ระบบกลางเวอร์ชันจริง ver.๑ จะรองรับเฉพาะการเปิดรับฟังระดับพระราชบัญญัติ และจะรองรับการเปิดรับฟังในระดับที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติ ประมาณวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ หรือตามเวลาที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) จะประกาศแจ้งผ่านหน้าระบบต่อไป ซึ่งหน่วยงานที่เป็นผู้นำเข้าข้อมูลและการรับฟังข้อมูลผ่านทางระบบกลางทางกฎหมาย คือ หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของการร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ จะเป็นผู้นำเข้าข้อมูลประกอบการรับฟัง และแบบสำรวจเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผ่านระบบกลาง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ระบบกลางทางกฎหมาย นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายของหน่วยงานรัฐ “ระบบกลาง” เป็นระบบสำหรับเปิดรับฟัง และแสดงความคิดเห็นด้านกฎหมายที่ความคิดเห็นจะถูกส่งตรงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถติดตามสถานะการจัดทำร่างกฎหมายได้ และข้อมูลส่วนบุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีความน่าเชื่อถือ และปลอดภัย สามารถนำข้อมูลกฎหมายไปใช้ประโยชน์ต่อได้ ตลอดจนมีการจัดเก็บข้อมูลพร้อมนำไปวิเคราะห์ต่อยอดได้ในอนาคต

นอกจากนี้ ระบบกลางทางกฎหมาย ซึ่งจัดทำขึ้นโดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ให้บริการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัลโดยมีวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาบริการดิจิทัลภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวที่ประชาชน

สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมั่นคงปลอดภัย (สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน), ๒๕๖๔)

กล่าวโดยสรุป ระบบกลางทางกฎหมายเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายผ่านการให้ความคิดเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐสามารถนำร่างกฎหมายมาเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่านทางระบบกลางได้ ๒ ประเภท คือ ๑) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และ ๒) กฎหมายลำดับศักดิ์อื่น ๆ อาทิ พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังเน้นการให้บริการที่ครอบคลุมถึงการพัฒนาระบบบริการดิจิทัลภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมั่นคงปลอดภัย

๒.๑.๖ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๖ การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๖ การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ (ราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๖๒, น. ๔๖) ได้กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา ๑๓๓ (๒) หรือ (๓) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒.๑.๗ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒

สภาผู้แทนราษฎรได้ประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ, ๒๕๖๒, น. ๑๗-๑๘) มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายนั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

๑.๑ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑.๒ การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

๑.๔ การสำรวจความคิดเห็น

๑.๕ วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบ

ของประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒. กรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นก็ได้

๓. กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายประกอบการเสนอร่างกฎหมายนั้นในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายนั้นก็ได้

๔. หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

๕. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงาน หรือแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อดำเนินการดังกล่าว

๖. กรณีที่มีการกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลาง

๗. การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย และคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาด

๒.๑.๘ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๖๐, น. ๑-๖) โดยสรุปแนวทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายได้ ดังนี้

๑. ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ และต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน โดยเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น อาทิ สภาพปัญหา ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย หลักการสำคัญของกฎหมาย ประเด็นที่รับฟังหรือร่างกฎหมาย เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราตามแบบฟอร์มที่กำหนด แล้วจึงส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเอกสารจากหน่วยงานของรัฐแล้วให้วิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ถ้าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมให้ส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

๓. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม อาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรือส่งเรื่องกลับไปให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

๔. กรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างและสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕. กรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถ้าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไขให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ กรณีร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่จะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

๒.๑.๙ แผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ซึ่งเป็นเป็นแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และพัฒนาบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนภารกิจของสถาบันนิติบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และแผนต่าง ๆ ตลอดจนนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไปสู่เป้าหมายและวิสัยทัศน์ในการเป็น SMART Parliament อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์ต่อสถาบันนิติบัญญัติ ประเทศชาติ และประชาชน

ภายใต้แผนดังกล่าว ได้มีการกำหนดวิสัยทัศน์องค์กร คือ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็น SMART Parliament โดยมีประเด็นการพัฒนา ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) พัฒนาองค์กรก้าวสู่ Digital Parliament ๒) ส่งเสริมบทบาทรัฐสภาไทยด้านความร่วมมือในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ ๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ และ ๔) สร้างระบบนิเวศในการทำงาน (Ecosystem) ให้เอื้อต่อการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพบุคลากรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง (แผนปฏิบัติราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐), ๒๕๖๖, น. ๘)

ทั้งนี้ แผนดังกล่าวมีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนให้เกิดการบรรลุเป้าหมายการบริการภาครัฐสู่การเป็นดิจิทัลเพิ่มขึ้น โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านนิติบัญญัติและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านระบบดิจิทัล เช่น ระบบเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (e-Initiative) ระบบรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการให้บริการ เพื่อให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงข้อมูลโดยสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส เป็นไปอย่างปลอดภัย มีธรรมาภิบาลเกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งปรับวิธีการทำงานโดยให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ บูรณาการฐานข้อมูล โดยใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น Application TH Parliament, LIRT - Parliament คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ TPchannel วิทยูและโทรทัศน์รัฐสภา และ Meeting Info ข้อมูลการประชุม เป็นต้น (แผนปฏิบัติราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐), ๒๕๖๖, น. ๑๐)

นอกจากนี้ ในประเด็นด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มุ่งเน้นการสนับสนุนกระบวนการตรากฎหมายเพื่อนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันและสังคมเป็นธรรมตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำและไม่เลือกปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการสนับสนุนกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ นอกจากนี้ โครงการหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนให้รัฐสภาได้รับฟังและนำไปประกอบการตรากฎหมาย ซึ่งจะทำการตรากฎหมายของรัฐสภาเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ

สำหรับทิศทางการขับเคลื่อนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นการพัฒนา ตัวชี้วัด และเป้าหมายของแต่ละประเด็นการพัฒนา (แผนปฏิบัติราชการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐), ๒๕๖๖, น. ๓๓) ดังนี้

๑. วิสัยทัศน์องค์กร คือ “สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็น SMART Parliament” โดยคำว่า “SMART Parliament” หมายถึง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการโดยมีระบบที่ทันสมัยและมีขีดสมรรถนะสูง มีคุณธรรมจริยธรรมและความโปร่งใสพร้อมปรับเปลี่ยนไปสู่รัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) เพื่อสนับสนุนงานของสถาบันนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน

๒. พันธกิจองค์กร ๔ ประการ ได้แก่ ๑) เสริมสร้างกระบวนการนิติบัญญัติให้มีคุณภาพมาตรฐานสากล ๒) เสริมสร้างบทบาทความร่วมมือในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ ๓) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง และเสริมสร้างภาพลักษณ์ของสถาบันนิติบัญญัติ และ ๔) บริหารจัดการองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูง (HPO) และแข่งขันได้ด้วยนวัตกรรม

๓. ประเด็นการพัฒนาหรือประเด็นยุทธศาสตร์ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) พัฒนางค์กรก้าวสู่ Digital Parliament โดยมีเป้าประสงค์ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน่วยงานที่เปิดเผยมูลฐานข้อมูลภาครัฐนาระบบดิจิทัลมาใช้ทั้งองค์กร ๒) ส่งเสริมบทบาทรัฐสภาไทยด้านความร่วมมือในเวทีรัฐสภาระหว่างประเทศ โดยมีเป้าประสงค์ คือ การดำเนินงานด้านการต่างประเทศของรัฐสภาไทยมีการขับเคลื่อนอย่างบูรณาการจากทุกภาคส่วนทั้งใน/หรือนอกประเทศ ๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคพลเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีเป้าประสงค์ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน และ ๔) สร้างระบบนิเวศในการทำงาน (Ecosystem) ให้เอื้อต่อการเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง โดยมีเป้าประสงค์ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่สร้างความเปลี่ยนแปลงด้วยนวัตกรรม

กล่าวโดยสรุป แผนปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) มีเป้าหมายสำคัญให้การขับเคลื่อนองค์กรให้มีการบริหารจัดการโดยมีระบบที่ทันสมัย และมีขีดสมรรถนะสูง มีคุณธรรมจริยธรรมและความโปร่งใสพร้อมปรับเปลี่ยนไปสู่รัฐสภาดิจิทัล (Digital Parliament) เพื่อสนับสนุนงานของสถาบันนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยเฉพาะการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่ ๓ ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมภาคพลเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว อันเป็นพันธกิจสำคัญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและเสริมสร้างภาพลักษณ์ของสถาบันนิติบัญญัติ

๒.๒ รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในประเทศไทย รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย พบงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๗ เรื่อง ได้แก่ ๑) ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย ๒) หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย ๓) ปัญหาเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ๔) แนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาสัมพันธ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ๕) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๗ วรรคสอง) ๖) การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ ๗) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาโลก การประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งงานวิจัยดังกล่าวมีความสอดคล้องกันในเรื่องของ

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย สามารถจำแนกตามประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการศึกษาเป็น ๔ ด้าน คือ ๑) ปัญหาและข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทย ๒) การรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ๓) การรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และ ๔) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพรวมและพัฒนาการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของประเทศไทย และการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อเข้าใจบริบทของการรับฟังความคิดเห็นทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๒.๑ ปัญหาและข้อจำกัดในการรับฟังความคิดเห็นของประเทศไทย

ปณยา ท้าทราย (๒๕๖๓, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย” ผลการศึกษาพบว่า การรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) และการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) มิได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย เนื่องจากได้นำมาใช้ตั้งแต่ปี ๒๕๓๑ ผ่านมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา จวบจนพัฒนาการสำคัญที่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น โดยจัดเป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดทำร่างกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย สร้างการรับรู้กฎหมายให้กับประชาชนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้บังคับใช้ไปในระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้มีนิตินโยบายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติและการนำบทบัญญัติไปใช้ในทางปฏิบัติต่างสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐต่างให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายในเชิงรูปแบบมากกว่าเชิงคุณภาพของเนื้อหาทั้งในส่วนหลักเกณฑ์กระบวนการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรืออยู่ในมาตรฐานเดียวกับแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสองหน่วยงานหลักที่หน้าที่กำกับดูแลกระบวนการเสนอกฎหมายของหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด ควรมีหลักเกณฑ์การดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้นำแนวทางเหล่านั้นไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล โดยอาจกำหนดแนวทางที่สำคัญ ๕ ประการ เพื่อที่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ๑) การกำหนดประเภทกฎหมายหรือข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้มีความชัดเจน ๒) การบูรณาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสังคมวิทยาและทักษะที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ ๓) การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย ทำหน้าที่กำกับดูแลสนับสนุน และให้คำปรึกษาต่อหน่วยงานของรัฐ ๔) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้องพัฒนารายละเอียดของกระบวนการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของ

ผู้มีส่วนได้เสียที่สามารถสะท้อนถึงความคิดความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริง และ ๕) การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสม และประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้วเพื่อให้เกิดการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาระต่อภาคธุรกิจจนเกินสมควร อีกทั้งทำให้มีกฎหมายที่ทันสมัย สอดรับกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และพลวัตของโลก

อรุณ ชัยันหา (๒๕๖๓, บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย” ผลการศึกษาพบว่า หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผ่านมารวมถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังมีข้อจำกัดอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก ข้อจำกัดตามกฎหมาย ได้แก่ ๑) ช่วงเวลาในการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ ๒) บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาว่าด้วยประชาพิจารณ์ ๓) ความเป็นกลางของคณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ๔) รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ ๕) ผลของการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และประการที่สอง ข้อจำกัดทั่วไปของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้แก่ ๑) กระบวนการของการทำประชาพิจารณ์ และ ๒) การรับรู้และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้ ได้มีข้อเสนอแนะว่า ด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. ๒๕๔๘) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการทั้งในทางปฏิบัติ และในเรื่องของสถานะทางกฎหมายซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น ควรพัฒนาและยกร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ... เพราะหากจัดทำได้สำเร็จจะทำให้มีกฎหมายกลางที่ทุกกระทรวง กรม นำไปปฏิบัติจะส่งผลดีต่อประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอความเห็นต่อโครงการของภาครัฐ และมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และข้อจำกัดอันเกิดจากการนำกฎหมายไปปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับช่วงเวลาดำเนินงาน และความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ดังนั้น ควรพัฒนาหรือปรับปรุง ๑) การจัดทำแผนพับประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ ๒) การจัดทำหนังสือรายงานผลการดำเนินงานด้านข้อมูลข่าวสารของราชการ ๓) การจัดทำเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการ และ ๔) การประชาสัมพันธ์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลข่าวสารของราชการผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียง โดยเผยแพร่อย่างน้อย ๔ ครั้ง/สัปดาห์ เพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน

๒.๒.๒ การรับฟังความคิดเห็นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘

พิสิฐุ แจ่มวัฒนะชัย (๒๕๕๖, บทคัดย่อ) จัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘” ผลการศึกษาพบว่า การประชาพิจารณ์นั้นถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการของภาครัฐ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิตหรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ รัฐมีหน้าที่ที่จะต้องให้ข้อมูลต่าง ๆ อันเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวแก่ประชาชน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าการศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดวิธีการที่ประชาชนจะรับรู้ข้อมูลของการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนไว้ กล่าวคือ ให้แจ้งให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการทราบโดยการตีพิมพ์ประกาศ และให้แจ้งตามเครือข่ายสารสนเทศตามที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งอาจเกิดปัญหาถ้าการประกาศและแจ้งนั้นประชาชนไม่รับทราบ หรือไม่รู้เรื่องเกี่ยวกับโครงการที่จะมาจัดการรับฟังความคิดเห็น และกรอบระยะเวลาในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการเป็นเวลาที่น้อยเกินไปเมื่อเทียบกับต่างประเทศ ตลอดจนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่เป็นเพียงกฎหมายรอง คือ เป็นกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีได้ใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นการขัดต่อหลักการในการตรากฎหมาย ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้ ทำให้มีปัญหาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

การรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศมีการจัดทำดำเนินโครงการที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต้องจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ ทั้ง การแจ้งเรื่องโครงการ ระยะเวลา สถานที่ ตลอดจนข้อมูลข่าวสารได้แจ้งให้กับประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย และผู้เกี่ยวข้องโดยการกำหนดให้ส่งทางไปรษณีย์ นอกเหนือจากการประกาศทางสื่อต่าง ๆ แล้ว และยังมีกำหนดระยะเวลาในการประกาศขั้นต่ำถึง ๒๘ วัน ทำให้ประชาชนมีเวลาในการรับรู้ของข้อมูลข่าวสารที่เหมาะสม เพื่อจะทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วถึง

ทั้งนี้ ผู้จัดทำวิทยานิพนธ์ได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนขึ้นมาบังคับใช้แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อจะได้มีกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ และเป็นหลักเกณฑ์กลางในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปในรูปแบบและมาตรฐานเดียวกัน

สังเวียน เทพผา (ม.ป.ป., บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘” ผลการศึกษาพบว่า จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ สามารถเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติกฎหมายประชาพิจารณ์ขึ้นมาบังคับใช้โดยเฉพาะในรูปของ “พระราชบัญญัติการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน” ควรจัดตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่มาจากบุคคลที่มีคุณสมบัติวางตัวเป็นกลาง และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั่วไป ส่วนจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทของเรื่องที่ทำประชาพิจารณ์ โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ในข้อ ๔ ด้วยการเพิ่มคำนิยามว่า “โครงการของรัฐที่มีผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม” และรัฐจะต้องใช้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นจริงทุกประการ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และตระหนักถึงปัญหาร่วมกันและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว รัฐจะต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์การประชาพิจารณ์ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างแพร่หลาย โดยผ่านสื่อที่มีผู้รับชมเป็นจำนวนมาก และเผยแพร่เป็นระยะเวลาที่ยาวพอสมควร ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนละเลยหรือจงใจไม่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีเช่นนี้ สมควรที่จะกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและอาญากับผู้มีอำนาจในหน่วยงานรวมถึงหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์และใช้

โทษทางอาญาป้องปรามมิให้หน่วยงานของรัฐมีการหลีกเลี่ยงที่จะไม่จัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ และควรจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้ามาเป็นองค์กรกลางเพื่อเชื่อมความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและประชาชน และให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ควบคุมเพื่อจัดให้มีการประชาพิจารณ์ ตลอดจนร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการวางแผนแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินโครงการต่อไปภายใต้การคัดค้านของภาคประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากการทำหน้าที่ขององค์กรอิสระย่อมเป็นไปได้โดยมีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาการแทรกแซงของนักการเมืองหรือรัฐบาล ย่อมมีความเป็นกลางและสามารถผลักดันให้การทำประชาพิจารณ์ของไทยมีความเป็นสากล และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มากยิ่งขึ้นในอนาคต

๒.๒.๓ การรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

จิระนันท์ ภุชงค์ (๒๕๖๑, บทคัดย่อ) ศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๗ วรรคสอง)” ผลการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แม้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรากฎหมายของรัฐ การกำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชน ตามมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมถึงปัญหาการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐภายหลังมีการบังคับใช้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดไว้ได้อย่างแท้จริงและยังอาจเกิดปัญหาที่กระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายที่รัฐตราขึ้นภายหลังมีการบังคับใช้ต่อไป ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอว่า เห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายที่กำหนดกระบวนการจัดให้มีระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ก่อนการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับ กำหนดกระบวนการเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายต่อสาธารณชนตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และกำหนดกระบวนการหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรัฐ ภายหลังมีการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืน

สตีธร ธนานิธิโชติ (๒๕๖๒, บทสรุปผู้บริหาร) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ผลการศึกษาพบว่า การจัดการรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการในแทบจะทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผนและเตรียมการการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย การเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำสรุปและรายงานผล การประเมินผล และการสร้างกระบวนการ แลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ยิ่งไปกว่านั้นความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตาม ยังไม่ประสบความสำเร็จและปรากฏปัญหาและอุปสรรคโดยเฉพะที่เกิดขึ้นผ่านการดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมาย

ดังนั้น สำหรับประเทศไทย การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมาย ภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะควรดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นขั้นเป็นตอน โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ระดับที่มีการประสานเชื่อมโยงกันระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ กล่าวคือ ประการแรก รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุน กำกับติดตาม ตรวจสอบ และพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวอาจอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีและมีความอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการองค์กร ประการที่สอง รัฐบาลควรกำหนดแนวทางให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายดำเนินการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการสำคัญของการปรึกษาหารือสาธารณะ นอกจากนี้ผู้วิจัยมีข้อพิจารณาและแนวทางเบื้องต้นสำหรับการปฏิบัติตามขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายสอดคล้องกับแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ ดังนี้

- ๑) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน
- ๒) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน
- ๓) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย
- ๔) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น
- ๕) การให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างเพียงพอและรอบด้าน
- ๖) การตอบสนองต่อผลการจัดการรับฟังความคิดเห็นอย่างโปร่งใสและมีคำอธิบายอย่างมีเหตุมีผล
- ๗) การทบทวนประเมินผลการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอย่างเป็นระบบเพื่อปรับปรุงการดำเนินการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

๒.๒.๔ บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

สุรพล ศรีวิทยา (๒๕๖๒, บทสรุปเชิงนโยบาย) ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” ผลการศึกษาพบว่า การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ดี ทันสมัยตามหลักสากลและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่อาจจะเกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน และขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายอย่างเป็นระบบรอบด้าน ตลอดจนประชาชนไม่อาจเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้โดยละเอียดได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้เป็น “กฎหมายกลาง” ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการทำ RIA ที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย แม้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้มีกลไกการจัดทำ RIA โดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายและให้มีการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งให้รัฐสภาพิจารณาตั้งแต่ปี ๒๕๓๑

แล้วก็ตาม แต่พบว่ายังมีปัญหาการออกกฎหมายจำนวนมากที่คุณภาพมาตรฐานของการทำ RIA นั้น ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังจำกัดอยู่ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมทั้งขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบรอบด้านและยังขาดการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แล้ว ในส่วนของรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้นก็ยังไม่มียกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เสนอโดยการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า รัฐสภาควรมีบทบาทพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการประยุกต์ต้นแบบความสำเร็จของประเทศสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกขององค์การ OECD ให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทยเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ได้ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะสั้น และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะกลางและระยะยาว ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะสั้น ได้แก่ ๑) รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาทสำคัญในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสมเฉพาะร่างกฎหมาย ๒ ประเภทดังกล่าวที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงและยังไม่ได้ทำ RIA โดยออกคำสั่งหรือประกาศให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพัฒนา “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ให้มีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA ให้มีหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา อีกทั้งควรจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบบททวนรายงาน RIA ทั้งร่างกฎหมายของรัฐบาลและรัฐสภาด้วย ๒) รัฐสภาควรจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำ RIA ที่มีเทคนิควิธีการและขั้นตอนการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการยกเลิกกฎหมายเก่า และ ๓) รัฐสภาควรมอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีเครือข่ายวิจัยทั่วประเทศดำเนินการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำรายงานประเมิน ผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

๒. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะกลางและระยะยาว ได้แก่ ๑) รัฐสภาควรดำเนินการต่อยอดความร่วมมือของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า ในการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในรูปแบบองค์กรอิสระให้ทำหน้าที่ในลักษณะเป็น “สำนักงานกฤษฎีการัฐสภา” อีกทั้งให้ร่วมกันยกร่าง “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานกฤษฎีการัฐสภา” เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และตรวจสอบคุณภาพรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ที่เป็นอิสระและเป็นกลางตามมาตรฐานสากลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา และ ๒) รัฐสภาควรมอบหมายให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลสัมฤทธิ์หลังการบังคับใช้กฎหมาย (Ex-post Evaluation) ตามแนวพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๓ ว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คู่มีค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกหลักเกณฑ์และวิธีการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไทยสามารถนำไปสู่การปฏิรูปยกเลิกกฎหมายที่มี

ผลกระทบ (Legal Guillotine) และการพัฒนากฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ในระบบการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างแท้จริง

บทที่ ๓ วิธีการศึกษา

รายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับแนวคิด หลักการ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากแหล่งต่าง ๆ เช่น หนังสือ วารสาร รายงานการประชุมสัมมนา บทความวิชาการ รายงานวิจัย คู่มือการปฏิบัติงาน รายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่ได้มาประมวลผลเพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลนำเสนอเป็นแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๓.๑ รายละเอียดวิธีการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) จากการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารทั้งสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะข้อมูลด้านกฎหมาย รายงานการวิจัย เอกสารของทางราชการ หนังสือ บทความวิชาการ รายงานการประชุม เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลจากแหล่งอื่นได้ จำเป็นต้องใช้วิธีการสอบถาม โดยประสานขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง อาทิ ประธานกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน รวมทั้งการสอบถามความเห็นจากผู้บริหารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการศึกษาวิเคราะห์ต่อไป ซึ่งสามารถแยกประเภทเอกสารที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้

๑. กฎหมาย ประกาศ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นต้น

๒. เอกสารเผยแพร่ของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รายงานการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

๓. เอกสารเผยแพร่ของฝ่ายบริหาร เช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น

๔. เอกสารอื่น ๆ เช่น รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ หนังสือ วารสาร เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา บทความวิชาการ รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

๓.๒ ขั้นตอนการศึกษา

๑. กำหนดหัวข้อและประเด็นการศึกษา

๒. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

๓. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของต่างประเทศ โดยเน้นการศึกษาในประเทศสมาชิก OECD และประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก เพื่อศึกษาในด้านของรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของต่างประเทศ เพื่อประมวลผล

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อ
ร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๔. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

๕. ศึกษาค้นคว้ารายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะและการรับฟังความคิดเห็น
ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๖. ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและแนว
ทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๗. เรียบเรียงข้อมูลตามโครงสร้างของการจัดทำรายงานทางวิชาการ และนำเสนอเนื้อหาสาระให้
ครบถ้วนตามขอบเขตของการศึกษา และตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

๘. นำเสนอรายงานการศึกษาต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของเนื้อหาสาระ
และรูปแบบการนำเสนอรายงานทางวิชาการ ตลอดจนเผยแพร่รายงานผลการศึกษาดังกล่าว

๓.๓ วิธีการเก็บข้อมูล

การจัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”
เป็นการศึกษาและรวบรวมข้อมูลตามหลักการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ข้อมูลทั้งจาก
แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์
สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ดุษฎีนิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสาร รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ
รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงบทความทางวิชาการ ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ หรือการ
รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมาย

๒. ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ โดยสืบค้นข้อมูลรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
หรือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมายจากระบบอิเล็กทรอนิกส์ และจากห้องสมุดรัฐสภา
เพื่อรวบรวมรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว

๓.๔ วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร โดยนำข้อมูลมาจัดระเบียบและเรียบเรียงข้อมูลตามวัตถุประสงค์
ที่กำหนดไว้ และอธิบายตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามลำดับเวลา เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเป็นมา
สถานการณ์ปัจจุบัน สภาพปัญหาของการดำเนินการด้านการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ประกอบกับแนวคิด ทฤษฎี
หลักกฎหมาย รายงานการศึกษา รายงานวิจัยเพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนา
กระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ ๔ ผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะ และการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมาย ตลอดจนการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย รวมทั้งการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมาย และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) หรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นกระบวนการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากประชาชน มาใช้ประกอบการพิจารณาในการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนอันอาจได้รับความเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็น ประกอบพยานหลักฐานข้อเท็จจริง เพื่อระงับยับยั้งการตัดสินใจของรัฐ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ตลอดจนเป็นกระบวนการที่บังคับให้รัฐต้องอธิบายในเหตุผลความจำเป็นที่ประชาชนผู้อาจเสียหายจะต้องเสียหายจากการตัดสินใจของรัฐ

ทั้งนี้ ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย เป็นกระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง ที่ได้รับผลกระทบ หรืออาจได้รับผลกระทบ หรือมีส่วนได้เสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไรก็ตาม สำหรับแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ และแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศ มีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑.๑ รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นตามแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ

รูปแบบของการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งแนวทางการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๘ รูปแบบ ดังนี้

๑. การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นสมัครใจส่งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อประเด็นที่ต้องการการตัดสินใจไปยังหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้อย่างอิสระผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่เปิดให้ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ เป็นต้น

๒. การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น สามารถนำเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะผ่านแบบฟอร์มที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

๓. การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ คือ การรับฟังความคิดเห็นที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากสาธารณะในลักษณะข้อมูลดิบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมาขึ้นตอบ

๔. การออกเสียงประชามติ คือ การแสดงความคิดเห็นที่ต้องการให้ผู้เกี่ยวข้องทุกคนเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับประเด็นสาธารณะ นโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการจัดให้มีการออกเสียงในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศก็ได้

๕. เวทีเสวนา คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป โดยกิจกรรมหรือเวทีที่จัดขึ้นอาศัยรูปแบบที่เปิดกว้างให้ผู้สนใจสมัครใจเข้าร่วมได้ด้วยตนเองซึ่งอาจเป็นการลงทะเบียนล่วงหน้าหรือลงทะเบียนที่หน้างานก็ได้

๖. เวทีปรึกษาหารือหรือกลุ่มเฉพาะ คือ การจัดกิจกรรมเพื่อรับทราบ ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีลักษณะเป็นข้อมูลที่ได้กลั่นกรองแล้วระดับหนึ่งของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดสัดส่วนผู้เข้าร่วมแต่ละกลุ่มและเชิญเข้าร่วมกิจกรรมหรือเวทีที่จัดขึ้นแบบเจาะจงตัวบุคคลหรือองค์กร

๗. การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ผสมผสานวิธีการสำรวจความคิดเห็นกับการจัดเวทีเสวนา หรือเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเข้าด้วยกัน โดยกระบวนการจะเริ่มต้นจากการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้กลุ่มตัวอย่างที่มีความเป็นตัวแทนของประชากรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น และนำแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นให้กลุ่มตัวอย่างที่สุ่มเลือกขึ้นมาขึ้นตอบก่อน จากนั้นจะนำผลที่ได้จากการสำรวจไปใช้เป็นข้อมูลนำเข้าในการจัดเวทีเสวนาและ/หรือเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมเวทีเพื่อหาข้อสรุป

๘. เวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ คือ การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปที่มีความเป็นตัวแทนผลประโยชน์และมุมมองของสังคมอย่างรอบด้าน โดยอาศัยเทคนิคการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติในการคัดเลือกตัวแทนผู้เข้าร่วมกิจกรรมหรือเวทีปรึกษาหารือที่จัดขึ้นอย่างเป็นระบบและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่เพียงพอและรอบด้าน

๔.๑.๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เพื่อแสดงให้เห็นถึงต้นแบบความสำเร็จของประเทศสมาชิก OECD เกี่ยวกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยนำเสนอข้อมูลแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายของประเทศสมาชิก OECD รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ หลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของ OECD แนวปฏิบัติที่ดีของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD โดยเฉพาะประเทศสมาชิก OECD ที่เป็นต้นแบบของความสำเร็จในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็น เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เป็นต้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑.๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายของประเทศสมาชิก OECD

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่มีการทำ RIA เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่า การควบคุมที่มากเกินไปของรัฐ (Excessive government regulation) อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ แนวคิดนี้ นำไปสู่การนำมาซึ่งการนำมาตราการสำหรับพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่และกฎหมายที่จะออกมาในอนาคตมาใช้ โดยรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้นำ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการในช่วงปี ๑๙๗๐ เพื่อจัดการกับภาระทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากการออกกฎหมายจำนวนมากตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เป็นต้นมา ประกอบกับความกังวลว่าภาระทางกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในเศรษฐกิจ สหรัฐอเมริกามากขึ้นไปอีก ต่อมาสหราชอาณาจักรก็นำกระบวนการนี้มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายลดกฎหมาย (Deregulation) แม้ว่า RIA จะถูกนำมาใช้ในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรก ๆ แต่ในปัจจุบัน RIA เป็นเครื่องมือในการทำการตัดสินใจและการบริหารภาครัฐเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ทั้งนี้คุณภาพของกฎหมายมีความสำคัญต่อความสามารถทางเศรษฐกิจ (Economic Performance) และปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน การศึกษาของ OECD ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสามารถทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ได้นำ RIA ไปใช้เป็นระยะเวลาอันพอสมควร เช่น ประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกของ OECD เกือบทั้งหมดได้นำ RIA ไปประยุกต์กับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายภายในประเทศของตัวเองที่แตกต่างกับตามบริบทของประเทศนั้น ๆ (คณพล จันทร์หอม และโชติกา วิทยาวารกุล, ๒๕๕๙, น. ๒๓-๒๔)

ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายนั้น ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งจะต้องนำความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ปัจจุบันความสนใจในการนำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะไปใช้จัดดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้มากที่สุดแนวทางหนึ่ง คือ กระบวนการและรูปแบบการจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation Development: OECD) ซึ่งกำหนดให้กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน (สติธร ธนานิธิโชติ, ๒๕๖๒, น. ๓๗-๓๘)

๔.๑.๒.๒ รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD)

สติธร ธนานิธิโชติ (๒๕๖๒, น. ๔๔-๔๖) อธิบายว่า กระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็นอย่างน้อย ๔ รูปแบบ ได้แก่ ๑) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบ ๒) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย ๓) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับ และ ๔) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑) การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบ การปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบคือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ด้วยวิธีการที่โปร่งใส เปิดกว้าง

และเป็นที่ยอมรับและเข้าถึงของสาธารณะตลอดกระบวนการการปรึกษาหารือสาธารณะเต็มรูปแบบจึงเป็นกระบวนการที่ต้องนำมาใช้ในการจัดทำกฎหมายที่มีความสำคัญ เกี่ยวข้องกับผู้คนในวงกว้าง และต้องการการตัดสินใจที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเป็นการตัดสินใจที่มีความซื่อตรงไม่โน้มเอียงไปในทางใดทางหนึ่งหรือมีการตั้งธงคำตอบไว้ล่วงหน้า

๒) การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมาย การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายเป็นการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายกับผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทุกฝ่ายอย่างเปิดเผยเป็นที่รับรู้ในทางสาธารณะอย่างกว้างขวาง การปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายเหมาะกับการจัดรับฟังความคิดเห็นในประเด็นหรือข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะกลุ่มเฉพาะพื้นที่หรือเฉพาะภาคส่วน เช่น ภาคธุรกิจ เป็นต้น การนำกระบวนการปรึกษาหารือแบบเจาะกลุ่มเป้าหมายไปใช้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญในการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการจัดกิจกรรมรับฟังความคิดเห็นกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นปัญหาหรือข้อกฎหมายที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

๓) การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับ การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับคือการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเด็นที่มีความอ่อนไหวละเอียดอ่อนกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเท่าที่เป็นไปได้ ด้วยวิธีการแบบปิดลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะจนกว่าจะถึงเวลาที่สมควร การปรึกษาหารือแบบรักษาความลับจึงเป็นรูปแบบในการรับฟังความคิดเห็นที่ต้องมีความระมัดระวังในการนำไปประยุกต์ใช้โดยพิจารณาเป็นรายกรณีอย่างละเอียดรอบคอบและพยายามอย่างที่สุดในการป้องกันผลกระทบแง่ลบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องและสังคมโดยรวม

๔) การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจ การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจเป็นการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายหลังจากที่ได้มีการประกาศนโยบายหรือกฎหมายต่อสาธารณะแล้ว แต่ยังไม่มีการนำนโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวไปปฏิบัติใช้ การปรึกษาหารือหลังการตัดสินใจจึงเป็นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เน้นไปที่การปฏิบัติใช้นโยบายโดยเฉพาะการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการและการทบทวนแผนปฏิบัติการ

๔.๑.๒.๓ หลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD)

สตีธร ธานานิธิโชติ (๒๕๖๒, น. ๔๙-๕๐) ได้อธิบายว่า องค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจจึงได้กำหนดหลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายไว้ ๘ ประการ ดังนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นจะต้องกำหนดเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานภาครัฐใด ๆ
๒. การรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
๓. การรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” ที่ออกแบบโดยหน่วยงานกลาง
๔. ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นได้
๕. ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณะทางเว็บไซต์
๖. หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบสนองต่อข้อคิดเห็นหรือตอบข้อซักถามต่าง ๆ ที่ได้รับต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรและเปิดเผยต่อสาธารณะ
๗. ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมาย

๘. มีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำขึ้น

หลักการ ๘ ประการนี้เป็นแนวทางที่ประเทศต่าง ๆ ทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์กรเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจนำไปใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางในการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายอย่างกว้างขวาง

๔.๑.๒.๔ แนวปฏิบัติที่ดีของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD

คณพล จันทรหอม และโชติกา วิทยารากุล (๒๕๕๙, น. ๒๖-๓๓) ได้อธิบายไว้ว่า องค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (OECD) มีแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับนำไปออกแบบ RIA ที่มีประสิทธิภาพที่จะให้ประโยชน์สูงสุด มีดังต่อไปนี้

๑. การทำ RIA มีความผูกพันทางการเมืองระดับสูง กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูงของรัฐบาล

๒. การจัดสรรความรับผิดชอบเกี่ยวกับขั้นตอนต่าง ๆ ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายอย่างระมัดระวัง ควรมีการจัดสรรความรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ ของ RIA ระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานกลางที่ควบคุมคุณภาพของการวิเคราะห์ เนื่องจากกระทรวงเป็นผู้ร่างกฎหมาย จึงมีความเชี่ยวชาญและมีข้อมูลที่สำคัญสำหรับการทำ RIA ดังนั้น กระทรวงจึงอาจมีความรับผิดชอบในการทำการวิเคราะห์ แต่ในประเทศสมาชิก OECD บางประเทศ ได้กำหนดให้หน่วยงานหนึ่งที่เป็นอิสระจากกระทรวงที่ออกกฎหมายมีความรับผิดชอบในการควบคุมคุณภาพและดูแลกระบวนการ RIA

๓. การฝึกอบรมผู้ออกกฎหมาย ผู้ออกกฎหมายจะต้องมีทักษะในการทำ RIA ที่มีคุณภาพสูง โดยจะต้องมีความเข้าใจวิธีการและกระบวนการในการเก็บข้อมูล และเข้าใจบทบาทของ RIA ต่อการประกันคุณภาพของกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ออกกฎหมายควรได้รับการฝึกอบรมตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของโครงการวิเคราะห์ผลกระทบ ซึ่งเป็นเวลาที่จะต้องมีการถ่ายทอดทักษะทางเทคนิคและปลูกฝังวัฒนธรรมในการยอมรับกระบวนการ RIA

๔. การใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างคงเส้นคงวาแต่ยืดหยุ่น การกำหนดวิธีการวิเคราะห์เป็นประเด็นสำคัญในการออกแบบและการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย วิธีการวิเคราะห์หลัก ๆ ได้แก่ ๑) การวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุน ๒) การวิเคราะห์ Cost Effectiveness หรือ Cost/Output Analysis ๓) การวิเคราะห์ผลกระทบบางด้าน (Partial Analysis) ๔) การประเมินความเสี่ยงและการวิเคราะห์ความไม่แน่นอน ทั้งนี้ รายงานของ OECD บ่งชี้ว่าประเทศส่วนใหญ่ใช้วิธีการวิเคราะห์ประโยชน์กับต้นทุน (Benefit/Cost Analysis) ซึ่งสอดคล้องกับคำแนะนำของ OECD

๕. การพัฒนาและปฏิบัติตามยุทธวิธีในการเก็บข้อมูล ถือว่าเป็นส่วนสำคัญมากสำหรับผู้ออกกฎหมายในการทำ RIA ให้ประสบความสำเร็จ ส่วนวิธีการเก็บข้อมูลนั้นมีหลายรูปแบบ วิธีการหนึ่งคือ การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Consultation) แต่ข้อมูลที่ได้มาโดยวิธีการนี้ ควรต้องได้รับการทบทวนและทดสอบเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นข้อมูลที่ได้คุณภาพสำหรับการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่ผู้ออกกฎหมายอาจนำมาใช้เพื่อได้ข้อมูลที่มีคุณภาพดีขึ้น ได้แก่ การรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ (Expert Group) โดยรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการรับฟังความเห็นด้วย เช่น ในประเทศอิตาลี มีการนำวิธีการเก็บข้อมูลหลายวิธีมาใช้ ทั้งการสำรวจความเห็น การสัมภาษณ์โดยตรง การระดมความคิดเห็นกลุ่มย่อย เป็นต้น

๖. การจำกัดขอบเขตของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Target RIA Effort) ซึ่งถือว่ามิใช่ประโยชน์ คือ ๑) การทุ่มเทพยายามในเรื่องสำคัญช่วยเพิ่มความน่าเชื่อถือของผลการวิเคราะห์และ

ทำให้ประโยชน์ที่ได้จากการปรับปรุงนโยบายนั้นมากขึ้น และ ๒) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะได้ไม่มอง RIA ว่าเป็นขั้นตอนราชการที่ฟุ่มเฟือย สำหรับการวิเคราะห์ข้อเสนอที่ไม่มีนัยสำคัญและไม่ให้ประโยชน์เท่าที่ควร

๗. การรวม RIA ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทำนโยบายให้เร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

๘. การสื่อสารผลการวิเคราะห์ กระบวนการ RIA ควรได้รับการเผยแพร่พร้อมกับร่างกฎหมายเพื่อรับฟังความเห็น อันเป็นวิธีการสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพของข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายและปรับปรุงคุณภาพกฎหมาย

๙. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ การมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดประโยชน์สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายสามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการทำ RIA การปรึกษาหารือจะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของกฎหมายที่เสนอ รวมไปถึงจนถึงทางเลือกต่าง ๆ และความเป็นไปได้ที่ผู้ได้รับผลกระทบจะยอมรับกฎหมายนั้น ซึ่งปัจจุบันกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะมีหลายระดับมากขึ้น ซึ่งทำให้การรับฟังความคิดเห็นมีลักษณะที่เปิดกว้าง และจำกัดกลุ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นที่เปิดกว้าง คือ การรับฟังความคิดเห็นเกิดขึ้นเป็นระบบ และโปร่งใสมากขึ้น อาทิ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการยุโรป เผยแพร่ร่างการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มากที่สุด การรับฟังความคิดเห็นมีความจำกัดมากขึ้น กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นได้รับการออกแบบเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ต้องการจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีข้อมูลดังกล่าว เช่น การใช้ Test Panels ในประเทศเดนมาร์ก สหราชอาณาจักร และเนเธอร์แลนด์ หรือการใช้ Focus Group ในประเทศสวีเดน และมลรัฐวิกิตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

๑๐. การใช้ RIA กับกฎหมายที่มีอยู่แล้วและที่จะออกใหม่ ควรทำ RIA กับกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วย การทำ RIA กับกฎหมายที่มีอยู่แล้วมีปัญหาด้านข้อมูลน้อยกว่า ซึ่งจะทำให้คุณภาพในการวิเคราะห์ดีกว่ากรณีการทำ RIA กับกฎหมายที่จะออกใหม่

๔.๑.๒.๕ ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิก OECD

ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิก OECD ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เนื่องจากทั้ง ๒ ประเทศ มีการนำ RIA มาใช้เป็นประเทศแรก ๆ ของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD และมีพัฒนาการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะมาอย่างยาวนาน และประสบความสำเร็จในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้เห็นถึงต้นแบบของความสำเร็จในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็น โดยนำเสนอแนวทางการดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

การปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดทำกฎหมายของสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการที่เรียกว่า “การแจ้งให้ทราบและรับฟังความเห็นจากสาธารณะ (Public Notice and Comment)” ระบบแบบนี้ของสหรัฐอเมริกานับว่ามีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นระบบการรับฟังความเห็นต่อการจัดทำกฎหมายที่เปิดกว้างและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถเข้าถึงได้ ทั้งนี้ ระบบการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกาถูกเขียนรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. ๑๙๔๖ ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับการออกกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้น โดยกฎหมายนี้ได้วางมาตรฐานขั้นต่ำของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการออกกฎหมายของรัฐบาลเอาไว้ (สติตอร์ ธนานิติโชติ, ๒๕๖๒, น. ๑๐๓)

ในปัจจุบันการรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมายในรูปแบบการแจ้งให้ทราบและฟังความคิดเห็นจากสาธารณะของสหรัฐอเมริกาดำเนินการผ่านช่องทางออนไลน์ (online) โดยรัฐบาลมีการจัดทำเว็บไซต์ขึ้นมาชื่อ Regulations.gov ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government Act of ๒๐๐๒) กฎหมายดังกล่าวกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นต่อการจัดทำกฎหมาย (สติตร ธนานิธิโชติ, ๒๕๖๒, น. ๑๐๔-๑๐๙) ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ มีแนวทางดำเนินการ คือ ๑) จัดทำร่างกฎหมายและข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๒) ประชาสัมพันธ์ช่วงเวลาของการเปิดรับฟังความคิดเห็นและขั้นตอนต่าง ๆ ให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าใจกันอย่างชัดเจนก่อนเริ่มกระบวนการ โดยทั่วไปกำหนดระยะเวลาประมาณ ๓๐ - ๖๐ วัน

ขั้นตอนที่ ๒ การปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ มีแนวทางดำเนินการ คือ ๑) เผยแพร่ “ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ” หรือ Notice of Proposed Rulemaking (NPRM) ลงในวารสาร Federal Register และบนเว็บไซต์ Regulations.gov ๒) เปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อข้อเสนอของหน่วยงานรัฐในร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นมา ผ่านช่องทางเว็บไซต์ Regulations.gov โดยไม่มีข้อกำหนดเรื่องการลงทุนเพื่อเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ๓) เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถส่งความคิดเห็นของตนมาทางช่องทางไปรษณีย์หรือทางอีเมล ๔) จัดเวทีประชาพิจารณ์ (public hearing) ในรูปแบบต่างๆ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ เวทีชี้แจงข้อมูลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบ และภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ขั้นตอนที่ ๓ การเผยแพร่กฎหมาย มีแนวทางดำเนินการ คือ เผยแพร่กฎหมายฉบับสุดท้ายที่ผ่านการพิจารณาแล้วใน Federal Register ประมาณ ๓๐-๖๐ วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ โดยมีหัวข้อสำคัญ ได้แก่ ๑) กฎหมายที่ผ่านการพิจารณา ๒) สรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ๓) คำปรารภที่มีข้อความระบุอย่างชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐได้นำข้อเสนอแนะและข้อห่วงกังวลของประชาชนมาปรับใช้หรือไม่ อย่างไร และปรากฏหลักฐานอยู่ในส่วนใดของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา

ทั้งนี้ สติตร ธนานิธิโชติ (๒๕๖๒, น. ๑๑๐-๑๑๑) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า จุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov ของสหรัฐอเมริกา คือ การเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงได้โดยทุกคนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเผยแพร่ดังกล่าวจัดทำขึ้นด้วยภาษาที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไป มีคำอธิบายและมีการอ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเป็นระบบทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้อยู่ในแวดวง หรือเกาะติดประเด็นปัญหาในร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดสามารถทำความเข้าใจและร่วมให้ความเห็นได้ โดยในส่วนของวิธีการออกความคิดเห็นนั้นได้อาศัยรูปแบบที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด การพิจารณาความถูกต้องของข้อมูลจะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและคำอธิบายเกี่ยวกับการนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงร่างกฎหมายทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบและยืนยันได้ว่าการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้วางอยู่บนฐานคิดที่ผ่านการนำความคิดเห็น และข้อเสนอแนะที่ได้รับมาไตร่ตรองอย่างครบถ้วนแล้ว

๒. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายของประเทศอังกฤษ

นับตั้งแต่รัฐบาลอังกฤษได้มีการกำหนดแนวทางในการจัดทำกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยการปรับปรุงวิธีการในการจัดทำกรวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมายในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เป็นต้นมา การจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เปิดกว้างหรือการปรึกษาหารือสาธารณะซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อร่างกฎหมายถูกกำหนดให้เป็นขั้นตอนที่จำเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นวิธีการที่เป็นระบบในการสอบถามข้อมูลจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือโดยอ้อมจากร่างกฎหมายที่กำลังอยู่ระหว่างการยกร่าง การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตั้งแต่แรกเริ่มอย่างกว้างขวางได้รับการพิสูจน์แล้วว่าสามารถนำไปสู่ผลลัพธ์คือการมีกฎหมายที่ดีขึ้นได้ (สตีธ ธนานิติโชติ, ๒๕๖๒, น. ๘๓)

ปัจจุบัน รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดหลักการสำคัญ ๑๑ ประการที่หน่วยงานฝ่ายบริหารต้องยึดถือปฏิบัติในการจัดทำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (สตีธ ธนานิติโชติ, ๒๕๖๒, น. ๙๗-๙๙) ดังนี้

๑. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีความละเอียด ชัดเจนและได้ใจความ เป็นการปรึกษาหารือสาธารณะที่ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายหลีกเลี่ยงการใช้ตัวย่อ นอกจากนี้ คำถามต้องมีกรอบที่ชัดเจนทั้งด้านเนื้อหาและปริมาณ หลีกเลี่ยงการใช้เอกสารประกอบจำนวนมาก ควรสรุปเนื้อหาให้สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย

๒. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ควรดำเนินการในลักษณะภาพรวมที่เป็นการดำเนินการเชิงนโยบาย ไม่ใช่การถามเป็นหัวข้อเล็ก ๆ เพียงเพื่อให้ได้ข้อมูลเป็นส่วน ๆ และไม่ควรดำเนินการปรึกษาหารือสาธารณะหากเรื่องนั้น ๆ ได้ข้อยุติแล้ว

๓. การปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีเนื้อหาที่ครบถ้วน ในการปรึกษาหารือสาธารณะต้องเตรียมข้อมูลให้ครบทุกประเด็นที่ได้รับการกำหนดไว้ โดยต้องรวบรวมข้อมูลในลักษณะของต้นทุนความคุ้มค่าเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำถามในเรื่องที่อาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจ

๔. การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงข้อมูล การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นการรวบรวมข้อมูล “ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ” ดังนั้น ข้อมูลที่รวบรวมจึงมีลักษณะที่มีทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยช่องทางที่ได้มาซึ่งองค์ความรู้มาจากทั้งระบบอิเล็กทรอนิกส์และการแสวงหาจากบุคคล

๕. การปรึกษาหารือสาธารณะควรจัดขึ้นในระยะเวลาที่เหมาะสมหากใช้เวลามากจนเกินไปย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงนโยบายเพราะข้อมูลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและตัวแปรที่กำหนดไว้ขณะเดียวกันหากใช้ระยะเวลาที่น้อยเกินไปย่อมส่งผลต่อการพิจารณาที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะลดทอนคุณภาพของคำตอบที่พึงได้รับ

๖. การปรึกษาหารือสาธารณะควรมีการกำหนดเป้าหมาย เนื่องจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องใด ๆ แม้จะเป็นกลุ่มเดียวกันแต่ก็มีจำนวนค่อนข้างมากและความหลากหลายปะปนอยู่ ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายที่มีความชัดเจนเฉพาะกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น และต้องคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือของกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มที่กำหนดไว้

๗. การปรึกษาหารือสาธารณะควรคำนึงถึงผู้เข้าร่วมในการปรึกษาหารือ ควรมีแนวทางที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรึกษาหารือสาธารณะอาจต้องใช้ระยะเวลา เช่น เมื่อการปรึกษาหารือสาธารณะจัดขึ้นในช่วงเวลาที่เป็นวันหยุด ควรพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจมีผลต่อการปรึกษาหารือสาธารณะ

๘. การปรึกษาหารือสาธารณะควรได้รับช้อยู่ติดก่อนที่จะเผยแพร่ควรสรุปแนวทางที่ได้รับจากการปรึกษาหารือสาธารณะจนได้ช้อยู่ติดจากทุกฝ่ายก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการปรึกษาหารือสาธารณะเพื่อแสวงหาข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการกำหนดนโยบายที่เป็นเรื่องใหม่

๙. การปรึกษาหารือสาธารณะควรดำเนินการอย่างละเอียดครบถ้วน ควรเผยแพร่คำตอบของรัฐบาลต่อผลการปรึกษาหารือสาธารณะบนหน้าเว็บไซต์เดียวกันกับเว็บไซต์เผยแพร่ข้อมูล โดยต้องสร้างความมั่นใจและความชัดเจนว่ารัฐบาลจะมีคำตอบต่อผลการปรึกษาหารือเมื่อใดผลการปรึกษาหารือสาธารณะจำนวนเท่าไรและเรื่องใดบ้างที่รัฐบาลได้รับจากผู้ให้คำปรึกษา และประเด็นที่ได้รับมานั้นส่งผลอย่างไรต่อนโยบายที่กำลังพิจารณากันอยู่

๑๐. คำตอบของรัฐบาลต่อการปรึกษาหารือสาธารณะควรเผยแพร่ในระยะเวลาที่เหมาะสม ควรมีการเผยแพร่ผลลัพธ์ของการปรึกษาหารือสาธารณะภายใน ๑๒ สัปดาห์ หรือมีการอธิบายเหตุผลกรณีไม่สามารถเผยแพร่ผลลัพธ์ได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว

๑๑. การปรึกษาหารือสาธารณะโดยทั่วไปจะไม่ริเริ่มดำเนินการในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ยกเว้นกรณีมีสถานการณ์พิเศษที่ทำให้การปรึกษาหารือสาธารณะเป็นสิ่งจำเป็นอย่างเร่งด่วน ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบขอคำแนะนำจากหน่วยงานด้านจริยธรรมและความเหมาะสม (the Propriety and Ethics team) ของสำนักนายกรัฐมนตรี

ทั้งนี้ สตีธร ธนานิติโชติ (๒๕๖๒, น. ๙๙-๑๐๐) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า จุดเด่นของกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษ คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (responsibility) และสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้หลักการและแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างถูกต้อง และติดตามตรวจสอบได้ การกำหนดให้การดำเนินการกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ และแจ้งให้สาธารณะรับทราบอย่างทั่วถึงยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีได้จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการมีส่วนร่วมในการสังเกต ติดตามและเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษยังเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกับกระบวนการประชาธิปไตยอื่น ๆ โดยเฉพาะกระบวนการริเริ่มผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชน และกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

๔.๑.๓ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย

การศึกษาครั้งนี้นำเสนอข้อมูลแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ ทั้งประเทศที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกของ OECD เพื่อเป็นต้นแบบของความสำเร็จในด้านการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามแนวทางการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยยกตัวอย่างประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของ OECD และประเทศมาเลเซียซึ่งไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกของ OECD เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของการดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมายและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการดังกล่าวที่ชัดเจน และสามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทยได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๔.๑.๓.๑ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ (RIA) ของประเทศออสเตรเลีย

๑. กระบวนการจัดทำ RIA

ภาพรวมการจัดทำ RIA ของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย เนื้อหาในส่วนของ วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA และขั้นตอนในการจัดทำ RIA ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการเบื้องต้น และสะท้อนถึงความเป็นต้นแบบความสำเร็จในดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

คณพล จันทร์หอม และโชติกา วิทยาวารกุล (๒๕๕๙, น. ๑๐๓) อธิบายว่า รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย นำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลด ข้อกำหนดของกฎหมายที่มากเกินไป (Red Tape) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมี เป้าหมายในการทำให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่นำลงทุนอันจะนำมาซึ่งการสร้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ RIA เป็นกระบวนการที่จะตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับ ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของกฎหมายที่เสนอ และขอบเขตของทางเลือกซึ่งสามารถแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ RIA ช่วยให้เห็นใจว่า กระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดกฎหมายหรือทางเลือกอื่นที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด แก่สังคม ซึ่งสอดคล้องกับต้นทุนที่กำหนดทั้งหมด โดยให้ข้อมูล วัตถุประสงค์ หลักฐานเบื้องต้นสำหรับการออกกฎหมาย โดยจุดประสงค์แรกเริ่มของกระบวนการ RIA คือ เพื่อตัดสินใจว่า กระบวนการใดที่จะบรรลุ วัตถุประสงค์ที่ดีที่สุด กระบวนการ RIA ให้ข้อมูลที่ดี วัตถุประสงค์ หลักฐานเบื้องต้นสำหรับการออกกฎหมาย RIA สามารถช่วยป้องกันไม่ให้มีกฎหมายที่ไม่ดี ช่วยลดภาระทางกฎหมายที่ไม่จำเป็น อีกทั้งยังส่งผลให้มีการ ออกกฎหมายที่ให้ประโยชน์มากขึ้นอีกด้วย

๑.๒ ขั้นตอนในการจัดทำ RIA

สุรพล ศรีวิทยา (๒๕๖๓, น. ๑๐๖-๑๐๘) อธิบายว่า วิธีการและขั้นตอนการ ประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ แบ่งออกเป็น ๓ ขั้นตอน สรุปได้ ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การระบุข้อเสนอ โดยหน่วยงานจะต้องระบุปัญหาที่เกิดขึ้น และระบุ ทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาได้ รวมถึงทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย ซึ่งการกำหนดปัญหาและทางเลือกนี้ อาจผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมาด้วยแล้ว ประการสำคัญ คือ ต้องพิจารณาว่า ข้อเสนอที่ได้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือสภาบริหารหรือไม่ ถ้าไม่ ต้อง ได้รับความเห็นชอบ ข้อเสนอที่ได้นั้นก็ไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งในการพิจารณาว่า ข้อเสนอที่จะต้องผ่านกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายหรือไม่นั้น เพียงแค่ผู้ตัดสินใจเห็นชอบก็เพียงพอแล้ว

ขั้นตอนที่ ๒ การวิเคราะห์และประเมินผลข้อเสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวง มีหน้าที่ต้องตัดสินใจว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี หรือสภาบริหารนั้นเป็นข้อเสนอ ที่สำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นข้อเสนอที่ไม่สำคัญ หน่วยงานเพียงแต่จะต้องแสดงให้เห็นว่าได้นำหลักกฎหมายที่ดีขึ้น (Better Regulation Principles) มาใช้โดยแสดงหลักฐานการนำหลักการดังกล่าวมาใช้ในบันทึกที่เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร แต่ถ้าเป็นข้อเสนอที่สำคัญ หน่วยงานจะต้องมีการจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) ด้วย ทั้งนี้ รัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการ พิจารณาว่า ข้อเสนอทางกฎหมายนั้นเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญหรือไม่ ซึ่งจะพิจารณาเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วข้อเสนอที่จะถือว่าสำคัญหากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ ๑) เป็นข้อเสนอซึ่งเป็นการออกกฎหมาย ฉบับใหม่ ๒) เป็นข้อเสนอที่มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนของชุมชน ๓) เป็นข้อเสนอ

ที่มีผลกระทบต่อภาคธุรกิจ ๔) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ และ ๕) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการอย่างมากให้แก่ภาครัฐ

ขั้นตอนที่ ๓ การเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยข้อเสนอกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบก็จะต้องได้รับการนำไปออกกฎหมาย

๒. แม่แบบในการจัดทำ RIA

คณพล จันทรหอม และโชติกา วิทยาวรากุล (๒๕๕๙, น. ๑๑๓-๑๑๕) อธิบายว่า รัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ระบุอย่างชัดเจนว่า ลักษณะกฎหมายที่ดีคืออะไร และให้มีการลดกฎหมายที่ไม่จำเป็น ผ่านหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) ๗ ประการ ทั้งนี้ ข้อเสนอในการออกกฎหมายจะต้องแสดงว่าได้นำหลักการกฎหมายที่ดีมาใช้ โดยมีรายงานตรวจสอบที่เรียกว่า Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist) นอกจากหลักกฎหมายที่ดีแล้ว การออกกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislative Act ๑๙๘๙ ซึ่งกำหนดให้ทำรายงานผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) ด้วย โดยสามารถแม่แบบในการจัดทำ RIA ผ่านแม่แบบต่าง ๆ ดังนี้

๒.๑ หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) ๗ ประการ ประกอบด้วย ๑) การกระทำของรัฐบาลควรมีความจำเป็น ๒) วัตถุประสงค์ของการกระทำควรชัดเจน ๓) ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ทางเลือก ๔) การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน ๕) การพัฒนากฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจและชุมชน ๖) การทำกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ง่ายขึ้น การยกเลิก การปฏิรูปหรือการรวมกฎหมายควรได้รับการพิจารณา และ ๗) กฎหมายควรได้รับการทบทวนเป็นระยะ ๆ และหากจำเป็นก็ให้ปรับปรุงเพื่อให้ยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๒.๒ รายงานตรวจสอบ Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist) ซึ่งข้อเสนอกฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นว่าได้นำหลักกฎหมายที่ดีมาใช้ โดยมีรายงานการตรวจสอบตาม RIA ซึ่งมีองค์ประกอบ คือ ๑) ความจำเป็นในการออกกฎหมาย ๒) วัตถุประสงค์ ๓) ทางเลือก ๔) การวิเคราะห์ผลกระทบ ๕) การรับฟังความคิดเห็น และ ๖) การประเมิน

๒.๓ รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulatory Statement: BRS) รายงานหลักกฎหมายที่ดีมีการกำหนดแม่แบบ (Template) ซึ่งโครงสร้างของ BRS ตามแม่แบบเป็นเพียงแนวทางสำหรับจัดทำ BRS เท่านั้น ต่างจากหลักกฎหมายที่ดีที่ต้องใช้ทุกข้อ หน่วยงานสามารถใช้ดุลพินิจในการจัดวางโครงสร้างข้อมูลและควรกล่าวถึงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องและสนับสนุนข้อเสนอเท่านั้น ซึ่งแม่แบบ BRS มีองค์ประกอบ คือ ๑) บทสรุปผู้บริหาร ๒) ความจำเป็นสำหรับการกระทำของรัฐ ๓) วัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาล ๔) การพิจารณาทางเลือก ๕) การรับฟังความคิดเห็น ๖) ทางเลือกที่ต้องการ และ ๗) การประเมินและการทบทวน

๓. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA

คณพล จันทรหอม และโชติกา วิทยาวรากุล (๒๕๕๙, น. ๑๒๓) ได้อธิบายการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศออสเตรเลียไว้ว่า รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย

ระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย คือ ๒๘ วัน ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายให้ยาวกว่านั้นในกรณีที่เป็นการเสนอกฎหมายที่สำคัญหรือซับซ้อน หรือในกรณีที่ เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นอาจจำเป็นต้องมีหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา กฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มกระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้อย่างเหมาะสมและ สามารถตัดสินใจได้ว่า ควรจะต้องมีกฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐเข้าใจถึงความเสี่ยงและ ผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายไว้ว่าจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอ นั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียควรเข้าใจว่า การรับฟังความคิดเห็นนั้น ไม่ได้นำไปสู่ฉันทามติเสมอไป เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างข้อพิจารณาทั้งหลายเพื่อทางเลือกที่ดีที่สุด

๔.๑.๓.๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซีย

๑. กระบวนการจัดทำ RIA

ภาพรวมของการจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วยเนื้อหาในส่วนของ วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA และขั้นตอนในการจัดทำ RIA ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการเบื้องต้น และสะท้อนถึงความเป็นต้นแบบความสำเร็จในดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIA

ประเทศมาเลเซียได้จัดทำและพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มาอย่างยาวนานเกือบ ๖๐ ปี โดยมีแนวความคิดว่า กฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องจุดรั้ง ความเจริญของชาติ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพย่อมบั่นทอนศักยภาพในการพัฒนาทางด้าน เศรษฐกิจและเพิ่มภาระในภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงเป็น เครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นและบังคับใช้อยู่บรรลุ วัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ทั้งยังสร้างความมั่นคงให้ภาคธุรกิจ รวมทั้งพัฒนาความโปร่งใสของ ภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประเทศที่มีรายได้สูงต่อไป (คณพล จันทรหอม และโชติกา วิทยาวรากุล, ๒๕๕๙, น. ๔๗-๔๘)

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎหมาย (RIA) ประกอบไปด้วย กระบวนการตรวจสอบผลกระทบซึ่งน่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่เสนอและทางเลือกอื่น ซึ่งข้อกำหนด RIA มี วัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (Better Regulation) โดยมีหลักการ ดังนี้

๑) การวิเคราะห์ที่ดี กล่าวคือ ต้องแสดงเหตุผลในการออกกฎหมาย พร้อมทั้ง วัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมี ประสิทธิภาพ

๒) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ กล่าวคือ ผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อจะต้องเลือก ทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทาง จะต้องเข้าใจนัยสำคัญของทางเลือกนั้น ๆ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจ

๓) ความโปร่งใส กล่าวคือ ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานของการออกกฎหมายของรัฐบาล จะต้องได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณชน

หัวใจสำคัญของกระบวนการ RIA คือ RIS (Regulatory Impact Statement) ซึ่งเป็น เอกสารจัดทำขึ้นโดยผู้ออกกฎหมายเพื่อสนับสนุนข้อเสนอในการออกกฎหมายใหม่หลังจากที่ได้มีการรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว

๑.๒ ขั้นตอนการจัดทำ RIA

สุรพล ศรีวิทยา (๒๕๖๓, น. ๑๓๑-๑๓๒) ได้อธิบายว่า การทำ RIA ของประเทศ มาเลเซียมีหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการทำ RIA ที่เกี่ยวข้อง ๒ หน่วยงาน คือ ๑) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) รับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายและการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) และ ทบทวนความพอเพียงของ RIS ก่อนถูกส่งไปยังคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ และยังมีหน้าที่ในการ ให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมายในการทำ RIA และพัฒนา RIS ด้วย และ ๒) คณะกรรมการวางแผนพัฒนา แห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล กระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) รวมทั้งตรวจสอบและให้ความ เห็นชอบความเพียงพอของรายงาน RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อทำการตัดสินใจ อนุมัติรายงานดังกล่าวต่อไป โดยขั้นตอนการจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซีย สรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ เป็นขั้นเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย โดยเริ่มต้นจากการที่ผู้ออกกฎหมายติดต่อไปยังสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (MPC) ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวง การค้าและอุตสาหกรรม เมื่อได้รับการติดต่อจากผู้ออกกฎหมายแล้ว MPC จะพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการ จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) หรือไม่ บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต้องให้ ข้อมูลแก่ MPC ที่เพียงพอให้สามารถประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะได้ MPC จะแจ้งผลการ ประเมินกลับไปยังผู้ออกกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑) หากข้อเสนอทางกฎหมายใด มีผลกระทบมากและไม่เข้าช้อยกเว้นจะต้องเข้าสู่ กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยระดับของการวิเคราะห์จะต้องได้ สัดส่วนกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ ถ้าเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจและสังคมมาก กระบวนการจัดทำ RIA จะต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียด

๒) กรณีที่ข้อเสนอกฎหมายอาจจะไม่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออก กฎหมาย (RIA) เนื่องจากเข้าช้อยกเว้น MPC ติดต่อไปยังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่ง MPC จะมี คำแนะนำอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ข้อเสนอแนะได้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่ดีแล้วและไม่ ต้องดำเนินการใด ๆ ต่อไปอีก หรือข้อเสนอไม่เข้าข่ายข้อกำหนดที่จะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการ ออกกฎหมาย (RIA) และหน่วยงานจะต้องทำการทบทวนภายหลังที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้ กรณี ช้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) ได้แก่ ๑) การออก กฎหมายที่มีผลกระทบน้อยและไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่ ๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของ รัฐและอำนาจอธิปไตย ๓) หนังสือเวียนภายในฝ่ายบริหารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการสาธารณะ และ ๔) ในกรณีพิเศษ ที่ผู้ออกกฎหมายจะต้องออกกฎหมายเพื่อจัดการกับเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการ ทันที

ขั้นตอนที่ ๒ เป็นขั้นตอนทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยต้องเป็นไปตามเนื้อหาที่แม่แบบ (RIA Template) กำหนดไว้ หลังจากทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการ ออกกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำสรุปผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) สำหรับส่งให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และ MPC ทั้งนี้ บทสรุปดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยการอธิบาย ประเด็นหลักของการจัดทำ RIS โดยบอกผลกระทบของทางเลือกที่พิจารณาแล้วว่าดีที่สุด ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และทางเลือกอื่น ๆ อีกทั้งรายงาน RIS จะต้องได้รับการรับรองโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย หรือโดยปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะส่งไปยัง MPC ถ้าหาก MPC ประเมินรายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) แล้วเห็นว่าไม่เพียงพอ จะต้องชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าว แต่ถ้า MPC พิจารณาเห็นว่าเพียงพอแล้วก็จะส่งไปยัง NDPC เพื่อพิจารณา เมื่อ NPC พิจารณาแล้วก็จะส่งรายงาน RIS ไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ที่มีความรับผิดชอบก่อนที่จะมีการเผยแพร่รายงาน RIS ต่อไป

๒. แม่แบบในการจัดทำ RIA

คณพล จันทร์หอม และโชติกา วิทยารากุล (๒๕๕๙, น. ๕๒) อธิบายว่า การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศมาเลเซียมีทั้งคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และการวิเคราะห์โดยใช้แม่แบบ (Template) ประกอบด้วย ๒ ส่วน ดังนี้

๑) Template for RIS Notification Form ใช้ในช่วงของการแจ้ง MPC เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและการเตรียมความพร้อมในการจัดทำ RIS ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ เช่น ชื่อหน่วยงานที่เสนอชื่อข้อเสนอ ชื่อเค้าโครงของข้อเสนอโดยสังเขป ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดเวลา ข้อมูลสำหรับการติดต่อ เป็นต้น

๒) Template for Regulatory Impact Statement ใช้เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบอย่างมากจนต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS ประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ เช่น ชื่อข้อเสนอวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหา เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทางเลือกการประเมินผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็น บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม การนำทางเลือกที่แนะนำไปใช้

๓. แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA

คณพล จันทร์หอม และโชติกา วิทยารากุล (๒๕๕๙, น. ๕๘-๕๙) ได้อธิบายการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศมาเลเซียไว้ว่า ในการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานจะต้องระบุงการรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับภายในรัฐและการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ

๑) การรับฟังความคิดเห็นภายในรัฐบาล ให้ระบุรายชื่อกรม และหน่วยงานที่ปรากฏในแผนการรับฟังความคิดเห็นและที่หน่วยงานได้รับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนสุดท้ายของการทำข้อเสนอและ RIS

๒) การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ให้บรรยายแผนการในการรับฟังความคิดเห็นและระบุกลุ่มเป้าหมาย และต้องระบุกระบวนการ จำนวน ลักษณะของความคิดเห็นที่ได้รับโดยสรุปและการวิเคราะห์

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการให้ความเชื่อมั่นว่าผลกระทบทั้งหมดได้รับการพิจารณาในการประเมินว่า การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด อีกทั้งสร้างความโปร่งใสซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการทางนโยบาย หน่วยงานควรต้องระบุผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบ และจะต้องให้ออกาสบุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่จะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยจริงจัง (Meaningful) และมีดุลยภาพ (Balanced) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมาย RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพทั้งของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา พบว่า สหรัฐอเมริกา มีจุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov คือ การเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

ได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงได้โดยทุกคนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเผยแพร่ดังกล่าวจัดทำขึ้นด้วยภาษาที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไป มีคำอธิบายและมีการอ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเป็นระบบทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้อยู่ในแวดวง หรือเกาะติดประเด็นปัญหาในร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดสามารถทำความเข้าใจและร่วมให้ความเห็นได้ ส่วนประเทศอังกฤษมีจุดเด่นของรับฟังความคิดเห็นโดยยึดแนวทางตามหลักการปรึกษาหารือสาธารณะ คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับกรณีประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก OECD กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซียพบว่า ประเทศออสเตรเลีย ได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลดข้อกําหนดของกฎหมายที่มากเกินไป (Red Tape) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีขั้นตอนในการจัดทำ RIA ที่สำคัญ ๓ ขั้นตอน คือ ๑) การระบุข้อเสนอ ๒) การวิเคราะห์และประเมินผลข้อเสนอ และ ๓) การเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งแม่แบบของการจัดทำ RIA ถือเป็นต้นแบบในการดำเนินการจัดทำ RIA ที่ประสบความสำเร็จ คือ หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) ๗ ประการ รายงานตรวจสอบ (RIA Checklist) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulatory Statement: BRS) ซึ่งถือเป็นแม่แบบสำคัญในการจัดทำ RIA ของประเทศออสเตรเลียภายใต้หลักกฎหมายที่ดี ส่วนประเทศมาเลเซีย ได้จัดทำและพัฒนากฎการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ภายใต้แนวคิดกฎหมายที่ไร้ประสิทธิผลจะกลายเป็นเครื่องจู้จี้ความเจริญของชาติ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพของกฎหมาย เพื่อกฎหมายที่ตราขึ้นบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สร้างความมั่นคงให้ภาคธุรกิจ และพัฒนาความโปร่งใสให้กับภาครัฐ ซึ่งข้อกําหนด RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ซึ่งจากผลการศึกษาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๔.๒ สภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติและดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการในลักษณะของคณะกรรมการ และคณะทำงาน โดยมีรูปแบบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหลากหลายช่องทาง อาทิ การรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐสภา (<https://www.parliament.go.th/section๗๗/>) การประชาสัมพันธ์ผ่านทางโทรทัศน์รัฐสภา ช่อง ๑๐ การประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) รวมทั้งการส่งประเด็นคำถามไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้าง โดยเฉพาะการแสดงความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องนำมาประกอบการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัตินั้น อาจยังไม่ครอบคลุมเพียงพอจำนวนกลุ่มเป้าหมายหรือผู้เกี่ยวข้องที่กำหนด เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านทาง

เว็บไซต์ของร่างพระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้รายงานดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมเพียงพอในประเด็นที่ต้องการเท่าที่ควร

จากการศึกษารายงานผลดำเนินงานของคณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้ดำเนินการจัดเวทีเสวนาเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง ในประเด็นเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ และระบบการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (คณะกรรมการการรับฟังความคิดเห็นฯ, ๒๕๖๓, น. ๓๘-๓๙) โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

๑. รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นมีประโยชน์ แต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายไม่ควรจำกัดการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ช่องทางเดียวเท่านั้น ควรมีการเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น เช่น การปิดประกาศประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารรัฐสภา หรือสถานศึกษา และจัดให้มีข้อความประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา

๒. รูปแบบการดำเนินการ และระบบการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งในรูปแบบของระบบออนไลน์ และการส่งประเด็นการขอรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ถือว่าเป็นระบบที่ดีอยู่แล้ว แต่ปัญหาคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ สามารถเข้าใจหลักการเจตนารมณ์ และสาระสำคัญของกฎหมายหรือไม่ จะต้องมีการสร้างการรับรู้เจตนารมณ์ของกฎหมายให้กับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับทราบและเข้าใจในประเด็นคำถามต่าง ๆ อย่างแท้จริง ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย หลีกเลี่ยงภาษากฎหมาย เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายจากผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรส่งรายงานให้ผู้เสนอกฎหมายได้ทราบด้วย

๓. วิธีการนำเสนอโดยการนำขึ้นเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นประชาชนอาจไม่ทราบ การส่งหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางประเด็นอาจไม่ชัดเจน ไม่ตอบใจหทัยของผู้เสนอกฎหมาย ควรจะมีการจัดเวทีเสวนาเชิญผู้เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น เช่น ในกรณีของห้องประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ห้องประชุมสุริยัน) และห้องประชุมสมาชิกวุฒิสภา (ห้องประชุมจันทรา) มีการใช้งานสัปดาห์ละ ๒ วัน จึงน่าจะใช้ประโยชน์จากห้องประชุมดังกล่าว เปิดให้ประชาชนเข้ามารับฟัง ให้ผู้ร่างกฎหมายเข้ามาเสนอหลักการและเหตุผล และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน นอกจากนั้น กรณีการตั้งคำถามเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง บางคำถามอาจไม่มีความสมบูรณ์ ทำให้คำตอบหรือความคิดเห็นที่ได้รับไม่ต้องตรงกับสิ่งที่ต้องการจะสอบถาม

๔. สื่อออนไลน์เป็นสื่อที่ดีที่สุด ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย แต่ประชาชนที่ไม่มีสมาร์ตโฟนใช้มากถึงร้อยละ ๕๖ อาจทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสื่อดังกล่าวได้ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงควรเพิ่มวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น ๓ วิธี ได้แก่ ๑) ออนไลน์ (Online) โดยการใช้สื่อสังคมออนไลน์ อินเทอร์เน็ต หรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน ๒) การลงพื้นที่ (Below the line) ซึ่งเป็นการสื่อสาร ๒ ทาง กับกลุ่มเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม เฉพาะพื้นที่ เพื่อให้ได้รับข้อมูลโดยตรง ๓) การใช้สื่อมวลชน (Above the line) โดยการใช้รูปแบบการสื่อสารบนสื่อหลัก เช่น วิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ เป็นต้น หรือประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ อาทิ ช่อง ๓ ๕ ๗ ๙ และอื่น ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ ซึ่งดำเนินการผ่านการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์เป็นหลัก ต่อมาในปี ๒๕๖๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยแนวทางเบื้องต้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรอบการดำเนินงานและระยะเวลาการดำเนินงานสำหรับการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการพื้นฐานและวิธีการอื่น กรอบการดำเนินงานสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย และรูปแบบการจัดทำข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นและการจัดทำรายงานการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีการกำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้จะมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook TikTok YouTube เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา TV ๑๐

อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ร่างกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชน จะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย และยิ่งขาดเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นดังกล่าว ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและรอบด้านเท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้ การส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังมีปัญหาและอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการส่งเอกสารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระบบการติดตามการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งความคิดเห็นมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันต่อการดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว เนื่องจากจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็น คณะกรรมการพิจารณากำหนดกรอบตัวชี้วัดน้ำหนัก เป้าหมาย เกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้กำหนดกรอบตัวชี้วัดที่ ๑.๒ ระดับความสำเร็จของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (คณะกรรมการพิจารณากำหนดกรอบตัวชี้วัด, ๒๕๖๖, น. ๓-๕) ได้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการสำหรับกรณีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการส่งประเด็นไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ส่วนกรณีการรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการอื่น นอกจากการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการส่งประเด็นไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงแล้ว ร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน

และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน ซึ่งทั้งสองกรณีสามารถขอขยายได้ร่างกฎหมายละ ๑ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน ซึ่งการกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เป็นการกำหนดระยะเวลาที่กระชั้นชิดและตีกรอบการดำเนินการที่เร่งรีบเกินไป ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะกรณีการดำเนินการด้วยวิธีพื้นฐานที่จะต้องมีการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรง จะต้องมีการขึ้นตอนและวิธีดำเนินการทางธุรการระหว่างหน่วยงาน อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำหนังสือสอบถามตามลำดับขั้นบังคับบัญชา ซึ่งทำให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อมูลล่าช้า หรือบางหน่วยงานก็ไม่ได้ดำเนินการตามที่ได้ขอความอนุเคราะห์ ส่งผลให้ต้องดำเนินการขอขยายระยะเวลา ซึ่งดำเนินการได้เพียงครั้งเดียวภายในเวลา ๑๕ วันเท่านั้น

นอกจากนี้ การดำเนินการโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นตามพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น เป็นวิธีที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินงานค่อนข้างมาก และอาจไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการ โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ วรรคสอง กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และจากข้อมูลเชิงสถิติของการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ จำนวน ๑๒๔ ฉบับ นายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรอง จำนวน ๗ ฉบับ ไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๕๗ ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน ๖๐ ฉบับ หากจัดรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่ไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีอาจไม่คุ้มค่าตามหลักการประหยัดงบประมาณแผ่นดิน (คณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย, ๒๕๖๖, น. ๒๒)

๔.๓ แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่ามีแนวทางการดำเนินการที่คล้ายกันและมีความสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (สตีร ธนานิติโชติ, ๒๕๖๒, น. ๒๑๓-๒๒๐) และสำนักงานกิจการยุติธรรมได้เสนอหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็น เพื่อพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีไว้ ๗ ประการ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนี้

๑) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในลักษณะภาพรวมที่เป็นการดำเนินการเชิงนโยบาย ไม่ใช่การถามความคิดเห็นเป็นหัวข้อเล็ก ๆ เพียงเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะส่วน โดยความชัดเจนของวัตถุประสงค์นี้อาจมีได้หลายกรณี เช่น การรับฟังความคิดเห็นเพื่อระดมและรวบรวมความคิดเห็นใหม่ ๆ การสำรวจสภาพปัญหาหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นจึงต้องคำนึงถึงความยากง่าย ความละเอียดอ่อน และความซับซ้อนของประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องด้วย

๒) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยการจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่ามีใครบ้างที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม และใครเป็นผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบ ดังนั้น การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นระบบและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอจะช่วยให้การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กำลังดำเนินการอยู่มีประสิทธิภาพและนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในอนาคตให้ดียิ่งขึ้น

๓) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐควรตระหนักถึงวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อที่จะเลือกรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป (OECD) ได้กำหนดว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐอย่างน้อยจะต้องกระทำผ่านเว็บไซต์ และควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น มาใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้กระบวนการสามารถได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าร่วมการปรึกษาหารือได้มากยิ่งขึ้น

๔) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ การจัดการรับฟังความคิดเห็นต้องมีการกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสม มีความสมเหตุสมผลและไม่เป็นภาระต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการจะต้องมีความเหมาะสมมากพอให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน และมีโอกาสได้ศึกษา ทำความเข้าใจ และพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อย่างเพียงพอ รวมถึงสามารถอภิปรายถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันภายในองค์กรหรือกลุ่มของตนจนได้ข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และปราศจากข้อสงสัย ทั้งนี้ ระยะเวลาที่ใช้จะขึ้นอยู่กับระดับของผลกระทบที่ร่างกฎหมายมีต่อประชาชนและความซับซ้อนอ่อนไหวของประเด็นที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

๕) การให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่จำเป็น เพียงพอ และรอบด้าน กล่าวคือ การให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการจะช่วยให้การรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นมีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับ และทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถติดตามผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความสะดวกในการเข้าถึงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยใช้ภาษาที่เรียบง่าย ชัดเจน มีการแสดงข้อมูลเชิงสถิติตัวเลขหรือการสรุปสังเคราะห์ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับทราบอย่างครบถ้วน

๖) การชี้แจงผลการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใสและมีกระบวนการติดตามประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องสรุปผลการจัดการรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงเหตุผลในการกระทำหรือไม่กระทำตามข้อเสนอแนะที่ได้รับ โดยต้องดำเนินการ ๒ ส่วน ได้แก่ ๑) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีเนื้อหาตามหัวข้อหลักที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย และ ๒) การเผยแพร่ผลสรุปที่ได้จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นทั้งรูปแบบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นนั้น ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฉบับสมบูรณ์ รวมทั้งจะต้องถอดบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการและแบ่งปันให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเผยแพร่ให้กับสาธารณชนได้รับทราบ

๗) การมีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายในแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและความมุ่งหมายของร่างกฎหมายนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ดีจึงต้องอาศัยองค์ความรู้ด้านสังคมวิทยาหลายแขนง รวมถึงองค์ความรู้ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับข้อคิดเห็นที่ครอบคลุม ครบถ้วน และสามารถนำข้อคิดเห็นนั้นมาใช้เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายได้จริง ดังนั้น กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงควรผ่านการกำกับดูแลคุณภาพจากหน่วยงานกลางที่มีเกณฑ์การดำเนินการและบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทยเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการแสวงหาข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อร่างกฎหมายนั้น ซึ่งผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยยกระดับกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและได้กฎหมายที่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวนำมาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยยกตัวอย่างต้นแบบความสำเร็จของของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของ OECD และประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีได้เป็นประเทศสมาชิก OECD แต่ทั้งสองประเทศมีแนวทาง การดำเนินการจัดทำ RIA ที่ชัดเจน และพัฒนากระบวนการดังกล่าวมาอย่างยาวนาน จนประสบความสำเร็จในด้านการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนากฎหมายภายในประเทศเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ รวมทั้งตัวอย่างของประเทศสมาชิก OECD เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศแรก ๆ ที่ได้นำแนวคิด RIA มาใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายภายในประเทศ ซึ่งถือว่าประเทศเหล่านั้นเป็นต้นแบบของความสำเร็จในเรื่องของการนำแนวคิดการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้ในการจัดทำกฎหมายที่ดี ทั้งในเรื่องของการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในการจัดทำกฎหมายที่ดี ซึ่งมีจุดเด่นในเรื่องของรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งสามารถนำแนวทางดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ และผู้เขียนได้อภิปรายเพิ่มเติมต่อยอดจากงานวิจัยของสุรพล ศรีวิทยา เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้

๔.๓.๑ แนวทางการพัฒนาในระยะสั้น

๔.๓.๑.๑ ด้านแนวทางการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เป็นระบบ ในแต่ละขั้นตอนควรมีกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA ทั้งในส่วนของการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย การดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่มีคุณภาพ และควรนำหลักการจัดทำกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนา

แนวทางการจัดทำ RIA ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลียได้นำหลักกฎหมายที่ดีมาใช้ในขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งจะสามารถช่วยป้องกันไม่ให้มีข้อกฎหมายที่ไม่ดี ช่วยลดภาระทางกฎหมายที่ไม่จำเป็น อีกทั้งยังส่งผลให้มีการออกกฎหมายที่ให้ประโยชน์มากขึ้นอีกด้วย และควรเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเป็นองค์กรในการกำกับตรวจสอบการจัดทำ RIA และเป็นผู้ตรวจสอบทบทวนรายงาน RIA ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้รายงาน RIA ดังกล่าว เป็นข้อมูลสำคัญที่เป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

๔.๓.๑.๒ ด้านการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและช่องทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติที่หลากหลาย เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ และเปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกา ถึงแม้ว่าจะมีการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ แต่มีจุดเด่นที่น่าสนใจ คือ ใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงทุกคนที่สามารถใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเผยแพร่ดังกล่าวจัดทำขึ้นด้วยภาษาที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไป มีคำอธิบายและมีการอ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเป็นระบบ ทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้อยู่ในแวดวงหรือเกาะติดประเด็นปัญหาในร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดสามารถทำความเข้าใจและร่วมแสดงความคิดเห็นได้ โดยในส่วนของวิธีการแสดงความคิดเห็นนั้นได้อาศัยรูปแบบที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเทศไทยมีการพัฒนาระบบกฎหมายกลางทางกฎหมาย ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่พัฒนาตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ร่วมดำเนินการพัฒนา “ระบบกลางทางกฎหมาย” ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายผ่านการให้ความคิดเห็นแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ รวมทั้งเป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายของประเทศ และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็มีเว็บไซต์สำหรับให้ประชาชนเข้ามาแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่ยังคงพบว่า มีจำนวนผู้ที่มาแสดงความคิดเห็นไม่มากนัก ซึ่งอาจมีข้อจำกัดด้านการเข้าถึงระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา มาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาระบบและรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ได้ และเพิ่มช่องทางการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายในกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยการจำแนกประเภทของกลุ่มเป้าหมายและจัดรูปแบบหรือช่องทางการรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายนั้น ๆ เช่น กลุ่มวัยรุ่นหรือวัยทำงานอาจใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ที่สามารถเข้าใช้งานผ่านอุปกรณ์สื่อสารต่าง ๆ ได้ง่าย กลุ่มผู้สูงอายุอาจใช้กิจกรรมประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) เป็นต้น นอกจากนี้ยังจะต้องมีการเปิดรับฟัง

ความคิดเห็นในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ด้านแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านการค้าและการลงทุน ด้านอุตสาหกรรม ด้านศิลปวัฒนธรรม โดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญเข้ามาชี้แจงหรือประชุมกลุ่มแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะได้ข้อมูลเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์ประกอบการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่มีคุณภาพต่อไป

๔.๓.๒ แนวทางการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว

๔.๓.๒.๑ ด้านแนวทางการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐสภา หรือหน่วยงานกลางของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขั้นต้นอาจจัดตั้งเป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดทำ RIA โดยเฉพาะ มีบทบาทหน้าที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการจัดแบ่งโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบ เพื่อเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพการจัดทำ RIA อย่างเป็นระบบดังเช่นการทำ RIA ของประเทศมาเลเซียมีหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการทำ RIA ที่เกี่ยวข้อง ๒ หน่วยงาน คือ ๑) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) รับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายและการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) และทบทวนความพอเพียงของ RIS ก่อนถูกส่งไปยังคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ และยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมายในการทำ RIA และพัฒนา RIS ด้วย และ ๒) คณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) รวมทั้งตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความเพียงพอของรายงาน RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อทำการตัดสินใจอนุมัติรายงานดังกล่าวต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีหน่วยงานกำกับดูแลการจัดทำ RIA ของฝ่ายบริหาร คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่หน่วยงานดังกล่าวกำกับดูแลในส่วนของร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่ร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดรับฟังความคิดเห็น คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีหน่วยงานที่มากำกับดูแลหรือตรวจสอบคุณภาพของ RIA เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในระยะยาวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะสร้างระบบการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA โดยการจัดตั้งหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบในการตรวจสอบรายงาน RIA รวมทั้งสามารถให้คำแนะนำและเป็นที่ยปรึกษาในการจัดทำ RIA ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้รายงาน RIA ที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป นอกจากนี้ ควรมีระบบในการติดตามการนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าของการจัดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายแล้วได้นำผลการดำเนินการนั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายอย่างแท้จริง

๔.๓.๒.๒ ด้านการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติ ควรเพิ่มรายละเอียดเชิงเทคนิคที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศไว้ในมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย เพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและไปในทิศทางเดียวกัน ดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษที่มีจุดเด่นในเรื่องของการรับฟังความคิดเห็น คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและแจ้งให้สาธารณะ

รับทราบอย่างทั่วถึง ซึ่งถือเป็นมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการมีส่วนร่วมในการสังเกต ติดตามและเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะของอังกฤษยังเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างเชื่อมโยงกับกระบวนการทางประชาธิปไตยด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะกระบวนการริเริ่มผลักดันร่างกฎหมายของภาคประชาชนและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

๔.๓.๒.๓ ควรมีการพัฒนาช่องทางารรับฟังความคิดเห็นที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลของกฎหมายร่วมกับระบบกลางทางกฎหมาย ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการร่างกฎหมาย และรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรรวมกันเป็นหนึ่งเดียว และเชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลการเสนอร่างกฎหมายและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายที่เป็นภาพรวมของประเทศที่สามารถเข้าถึง และสามารถใช้งานได้ง่าย สะดวก และปลอดภัยในแง่ของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่เข้ามาแสดงความคิดเห็นด้วย ตลอดจนสามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีการบังคับใช้ไปแล้วตามระยะเวลาที่กำหนดได้ด้วย อันจะเป็นการยกระดับประสิทธิภาพของระบบการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและพัฒนากระบวนการจัดทำ RIA ของประเทศไทยไปพร้อมกับการพัฒนาฐานข้อมูลทางด้านดิจิทัล อันจะสอดคล้องกับการขับเคลื่อนองค์กรให้ก้าวสู่การเป็น Digital Parliament หรือ Smart Parliament และสนับสนุนนโยบายราชการ ๔.๐ และประเทศไทย ๔.๐ ต่อไป

บทที่ ๕

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

รายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ โดยผู้จัดทำรายงานได้สรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ และได้อภิปรายผลการศึกษา พร้อมทั้งมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๕.๑ สรุปผลการศึกษา

๑. แนวทางแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาแนวคิดของการปรึกษาหารือสาธารณะ และแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศ สามารถสรุปแนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพได้ดังนี้

๑.๑ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามแนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ เป็นการดำเนินการที่ประชาชนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ใช่เพียงรับรู้ข้อมูลเท่านั้น แต่ประชาชนจะต้องมีบทบาทเข้าไปร่วมตัดสินใจในนโยบายและข้อกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและสังคมโดยรวม ประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการรับฟังความเห็นในรูปแบบการปรึกษาหารือสาธารณะในฐานะของหุ้นส่วนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายหรือกฎหมายที่นำมาพิจารณานั้น เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะ และ/หรือออกกฎหมายที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า และนำไปสู่การสร้างความเสมอภาคในสังคมได้อย่างแท้จริง โดยรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สำคัญ ๘ รูปแบบ ได้แก่ ๑) การเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น ทางไปรษณีย์ อีเมล เว็บไซต์ เป็นต้น ๒) การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม ๓) การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ ๔) การออกเสียงประชามติ ๕) การจัดเวทีเสวนา ๖) การจัดเวทีปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ ๗) การสำรวจความคิดเห็นแบบปรึกษาหารือ และ ๘) การจัดเวทีสาธารณะภายใต้แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

๑.๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นแนวทางที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับและนำไปประยุกต์ใช้มากที่สุดแนวทางหนึ่ง คือ กระบวนการและรูปแบบการจัดการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายภายใต้แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation Development: OECD) ซึ่งกำหนดให้กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) เพื่อที่จะให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน โดยมีตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ดังนี้

๑.๒.๑ สหรัฐอเมริกา มีจุดเด่นของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov คือ การเป็นช่องทางที่เปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วม

ในการแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่ต้องลงทะเบียนและภายในกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้รับการเผยแพร่ออกไปอย่างกว้างขวางและเข้าถึงได้โดยทุกคนที่เข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ โดยที่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเผยแพร่ดังกล่าวจัดทำขึ้นด้วยภาษาที่เข้าใจได้เป็นการทั่วไป มีคำอธิบายและมีการอ้างอิงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านเป็นระบบทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีได้อยู่ในแวดวง หรือเกาะติดประเด็นปัญหาในร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดสามารถทำความเข้าใจและร่วมให้ความเห็นได้ โดยในส่วนของวิธีการออกความคิดเห็นนั้นได้อาศัยรูปแบบที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด

๑.๒.๒ ประเทศอังกฤษ มีจุดเด่นของรับฟังความคิดเห็นโดยยึดแนวทางตามหลักการปรึกษาหารือสาธารณะ คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งไปกว่านั้น เพื่อให้หลักการและแนวปฏิบัติดังกล่าวถูกนำไปใช้อย่างถูกต้อง และติดตามตรวจสอบได้ การกำหนดให้การดำเนินการกระบวนการปรึกษาหารือของหน่วยงานต้องมีการแต่งตั้งผู้ประสานงานกระบวนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ และแจ้งให้สาธารณะรับทราบอย่างทั่วถึงยังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีได้จำกัดเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นการมีส่วนร่วมในการสังเกต ติดตามและเสนอแนะเพื่อพัฒนากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะให้ดียิ่งขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

๑.๓ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย

๑.๓.๑ ประเทศออสเตรเลีย ได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลดข้อกำหนดของกฎหมายที่มากเกินไป (Red Tape) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีขั้นตอนในการจัดทำ RIA ที่สำคัญ ๓ ขั้นตอน คือ ๑) การระบุข้อเสนอ ๒) การวิเคราะห์และประเมินผลข้อเสนอ และ ๓) การเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งแม่แบบของการจัดทำ RIA ถือเป็นต้นแบบในการดำเนินการจัดทำ RIA ที่ประสบความสำเร็จคือ หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) ๗ ประการ รายงานตรวจสอบ (RIA Checklist) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulatory Statement: BRS) ซึ่งถือเป็นแม่แบบสำคัญในการจัดทำ RIA ของประเทศออสเตรเลียภายใต้หลักกฎหมายที่ดี ทั้งนี้ ในส่วนของแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นอาจจำเป็นต้องมีหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา กฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มกระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสามารถตัดสินใจได้ว่า ควรจะต้องมีกฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายไว้ว่าจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอ นั้น ซึ่งถือเป็นต้นแบบของความสำเร็จในการ การกำหนดแม่แบบ (Template) ที่สำคัญที่จะสามารถเป็นแบบอย่าง (Model) ในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำ RIA ของประเทศต่าง ๆ ต่อไปได้

๑.๓.๒ ประเทศมาเลเซีย ได้จัดทำและพัฒนากฎการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ภายใต้แนวคิดกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องฉุดรั้งความเจริญของชาติ การวิเคราะห์

ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพของกฎหมาย เพื่อกฎหมายที่ตราขึ้นบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สร้างความมั่นคงให้ภาคธุรกิจ และพัฒนาความโปร่งใสให้กับภาครัฐ ซึ่งข้อกำหนด RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (Better Regulation) โดยมีหลักการสำคัญ คือ ๑) การวิเคราะห์ที่ดี ๒) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ และ ๓) ความโปร่งใส ซึ่งถือว่าหัวใจสำคัญของกระบวนการจัดทำ RIA คือ รายงาน RIS ที่เกิดจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว ทั้งนี้ การจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซียมีขั้นตอนสำคัญ ๒ ประการ คือ ๑) ขั้นตอนเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนในการวิเคราะห์ความจำเป็นในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และ ๒) ขั้นตอนทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยต้องเป็นไปตามเนื้อหาที่แม่แบบ (RIA Template) กำหนดไว้ ซึ่ง RIA Template ของประเทศมาเลเซีย ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ๑) Template for RIS Notification Form ใช้ในช่วงของการแจ้ง MPC เพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นและการเตรียมความพร้อมในการจัดทำ RIS และ ๒) Template for Regulatory Impact Statement ใช้เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบอย่างมากจนต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIS

นอกจากนี้ ในส่วนของแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำ RIA ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ การรับฟังความคิดเห็นภายในรัฐบาล และการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นที่ครบถ้วนและรอบด้าน จากการศึกษาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า ประเทศมาเลเซียซึ่งไม่ใช่ประเทศสมาชิกของ OECD แต่ได้นำแนวทางการจัดทำ RIA มาปรับใช้ในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศ และมีการพัฒนาแม่แบบของการจัดทำ RIA มาอย่างยาวนานและสามารถนำมาเป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จเพื่อประยุกต์ใช้สำหรับการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ RIA ของประเทศต่าง ๆ ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. สภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สามารถสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีประโยชน์ต่อประชาชนแต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนาเพื่อให้เข้าถึงประชาชนที่หลากหลาย โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไปที่มีประชาชนรับชมเป็นจำนวนมาก

๒.๒ รูปแบบการดำเนินการ และระบบการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทั้งในรูปแบบของระบบออนไลน์ และการส่งประเด็นการขอรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ถือเป็นระบบที่ดีอยู่แล้ว แต่ปัญหา คือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จะสามารถเข้าใจหลักการ เจตนารมณ์ และสาระสำคัญของกฎหมายหรือไม่ รวมถึงประเด็นในการรับฟังความคิดเห็นได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น จะต้องมีการสร้างการรับรู้เจตนารมณ์ของกฎหมายให้กับประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับทราบและเข้าใจในประเด็นคำถามต่าง ๆ อย่างแท้จริง

๒.๓ วิธีการนำเสนอโดยการนำขึ้นเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นประชาชนอาจไม่ทราบ การส่งหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องบางประเด็นอาจไม่ชัดเจน และไม่ตอบโจทย์ของผู้เสนอกฎหมาย ควรจะมีการจัดเวทีเสวนาเชิญผู้เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นด้วยวิธีการอื่น เช่น การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งจะทำให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและสร้างการรับรู้ รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นมากยิ่งขึ้น

๒.๔ การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้สื่อออนไลน์เป็นช่องทางที่ดี ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย แต่ประชาชนที่ไม่มีสมาร์ตโฟนใช้มากถึงร้อยละ ๕๖ อาจทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสื่อดังกล่าวได้

ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ ซึ่งดำเนินการผ่านการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์เป็นหลัก ต่อมาในปี ๒๕๖๖ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดรูปแบบและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น นอกจากจะมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดโครงการสัมมนา รับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook TikTok YouTube เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา TV ๑๐

อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่าร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ร่างกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย และยิ่งขาดเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นดังกล่าว ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและรอบด้านเท่าที่ควร อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังมีปัญหาและอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการส่งเอกสารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระบบการติดตามการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ยังไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งความคิดเห็นมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันต่อการดำเนินการจัดทำรายงานซึ่งมีระยะเวลาที่กำหนดที่ชัดเจน

๓. แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเป็นกระบวนการหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายนำมาซึ่ง “กฎหมายที่ดี” การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ควรจะได้มีการพัฒนาเป็นรูปแบบที่เป็นระบบ โดยมุ่งหวังให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่ควรจะมีขึ้นตั้งแต่กระบวนการก่อน ระหว่าง และภายหลังยกร่างกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการจัดทำกฎหมายได้สร้างกฎหมายคุณภาพเพื่อใช้ควบคุมดูแลความสงบสุข รวมถึงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม ทั้งนี้ จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีไว้ ๗ ประการ ได้แก่

- ๑) การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน
- ๒) การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน
- ๓) การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย
- ๔) การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น
- ๕) การให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

ที่จำเป็น เพียงพอ และรอบด้าน ๖) การชี้แจงผลการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใสและมีกระบวนการติดตามประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ และ ๗) การมีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็น

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ และการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง นำมาซึ่งข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยสรุป ดังนี้

๓.๑ แนวทางการพัฒนาในระยะสั้น

๓.๑.๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เป็นระบบ โดยแต่ละขั้นตอนควรมีกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA ทั้งในส่วนของการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย การดำเนินการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อกำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่มีคุณภาพ

๓.๑.๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรกำหนดรูปแบบและช่องทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติที่หลากหลาย และเปิดกว้างสำหรับผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้สะดวกเร็วมากขึ้น และควรกำหนดวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างเหมาะสม อาทิ ช่องทางออนไลน์ (Online) การลงพื้นที่ (Below the line) การใช้สื่อมวลชน (Above the line) เพื่อประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับร่างกฎหมายและการประชาสัมพันธ์เชิญชวนผ่านสถานีโทรทัศน์สาธารณะที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้จำนวนมาก

นอกจากนี้ ควรมีการเปิดรับฟังความคิดเห็นในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ด้านแรงงาน ด้านการศึกษา ด้านการค้าและการลงทุน ด้านอุตสาหกรรม ด้านศิลปวัฒนธรรม โดยการเชิญผู้เชี่ยวชาญเข้ามาชี้แจงหรือประชุมกลุ่มแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะได้ข้อมูลเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์ประกอบการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่มีคุณภาพต่อไป

๓.๒ แนวทางการพัฒนาในระยะกลางและระยะยาว

๓.๒.๑ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของรัฐสภา หรือหน่วยงานกลางของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขั้นต้นอาจจัดตั้งเป็นกลุ่มงานที่รับผิดชอบในด้านการจัดทำ RIA โดยเฉพาะ มีบทบาทหน้าที่คล้ายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการจัดแบ่งโครงสร้างและการบริหารงานอย่างเป็นระบบเพื่อเข้ามากำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพการจัดทำ RIA อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ควรมีระบบในการติดตามการนำผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินความคุ้มค่าของการจัดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายแล้วได้นำผลการดำเนินการนั้นมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายอย่างแท้จริง

๓.๒.๒ ควรเพิ่มรายละเอียดเชิงเทคนิคที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศไว้ในมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย เพื่อเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังเช่นกรณีของประเทศอังกฤษที่มีจุดเด่นในเรื่องของการรับฟัง

ความคิดเห็น คือ การให้ความสำคัญกับหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๒.๓ ควรมีพัฒนาช่องทางการรับฟังความคิดเห็นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถบูรณาการฐานข้อมูลของกฎหมายร่วมกับระบบกลางทางกฎหมาย ซึ่งพัฒนาขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) และ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) เพื่อให้สามารถบริหารจัดการร่างกฎหมายและรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรรวมกันเป็นหนึ่งเดียว และเชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลการเสนอร่างกฎหมายและรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมายที่เป็นภาพรวมของประเทศที่สามารถเข้าถึง และสามารถใช้งานได้ง่าย สะดวก และปลอดภัยในแง่ของข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่เข้ามาแสดงความคิดเห็นด้วย

๕.๒ อภิปรายผล

จากผลการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ และเสนอแนะแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ โดยได้นำแนวคิดที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ มาประยุกต์ใช้ คือ แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาแนวคิดการรับฟังความคิดเห็นตามหลักการของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพในการจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ นอกจากการศึกษาหลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๖ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ตลอดจนการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามมติของคณะรัฐมนตรี และศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย เพื่อหาต้นแบบของความสำเร็จของการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดี ทั้งในด้านของรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการรับฟังความคิดเห็น และเพื่อนำเสนอแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการศึกษาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการดำเนินการภายใต้ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้กำหนดให้มีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วย

หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็นวิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสหรือมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และนำความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายและการจัดทำร่างกฎหมาย รวมถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้มีสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ เสนอประกอบการก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

ในทางปฏิบัติตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งดำเนินการผ่านการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์ ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ แนวคิดการปรึกษาหารือสาธารณะ และแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ เช่น รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ยังไม่ครอบคลุมและเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ทุกกลุ่ม การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น จนกระทั่งในปี ๒๕๖๖ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจสำคัญในการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ นอกจากนี้ยังมีการตั้งคณะอนุกรรมการ ๒ คณะ ประกอบด้วย อนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และคณะอนุกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งได้กำหนดรูปแบบและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้จะมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และการส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงแล้ว ยังมีการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการอื่น เช่น การจัดโครงการสัมมนา รับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น Facebook Tik Tok YouTube เป็นต้น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีวิทยุรัฐสภา และสถานีโทรทัศน์

รัฐสภา TV ๑๐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามแผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านนิติบัญญัติและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านระบบดิจิทัล เช่น ระบบรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เป็นต้น เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีข้อมูลสำหรับจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติสำหรับประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พบว่า ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ร่างกฎหมายที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนจะมีผู้เข้ามาแสดงความคิดเห็นค่อนข้างน้อย และยิ่งขาดเหตุผลสนับสนุนความคิดเห็นดังกล่าวเท่าที่ควร ทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วนและรอบด้าน อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย นอกจากนี้ การส่งประเด็นการรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังมีปัญหาและอุปสรรคพอสมควร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการส่งเอกสารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงระบบการติดตามการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องส่งความคิดเห็นมายังสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจทำให้ได้ข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือได้ข้อมูลล่าช้าไม่ทันต่อการดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว เนื่องจากจะต้องดำเนินการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องนำแนวทางการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ งานวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ของสุรพล ศรีวิทยา ที่เสนอให้มีการตั้งหน่วยงานภายในเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และตรวจสอบคุณภาพรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ที่เป็นอิสระและเป็นกลางตามมาตรฐานสากลภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา และประยุกต์ใช้แนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) อาทิ สหรัฐอเมริกา ที่พัฒนาช่องทางการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ที่ทำให้ผู้สนใจทุกฝ่ายสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ง่าย มีรูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ต้องการแสดงความคิดเห็นไม่ต้องเสียเวลาในการตอบคำถามในลักษณะของการตอบแบบสอบถาม และไม่จำเป็นต้องอ้างอิงข้อมูลหรือค้นหาหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาใช้ประกอบการแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด และแนวทางของประเทศอังกฤษที่ยึดหลักความรับผิดชอบ (responsibility) และหลักสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ผ่านการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานโดยการออกคู่มือปฏิบัติและวางหลักการสำคัญสำหรับการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย มาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้

กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภามีประสิทธิภาพและได้กฎหมายที่มีคุณภาพตอบสนองต่อเจตจำนงประชาชนอย่างแท้จริงต่อไป

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๕.๓.๑.๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อร่างกฎหมาย ทั้งด้านรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการรับฟังความคิดเห็น โดยการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการ และการพัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว อาทิ นักกฎหมายนิติบัญญัติ นักวิชาการนิติบัญญัติ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๕.๓.๑.๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรนำแนวปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปรับปรุงคู่มือการรับฟังความคิดเห็นฯ และมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นฯ ทั้งด้านการกำหนดรูปแบบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน สามารถเข้าถึงประชาชนที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึง

๕.๓.๑.๓ ควรกำหนดระยะเวลาดำเนินการรับฟังความคิดเห็นให้มีความเหมาะสม และยืดหยุ่นตามสถานการณ์ เนื่องจากการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบสารสนเทศและการส่งประเด็นไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ตามตัวชี้วัดของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กรณีร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน และร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากต้องมีการส่งประเด็นรับฟังความคิดเห็นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการดำเนินการทางธุรการประกอบกับการส่งข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่อาจดำเนินการเกินระยะเวลาที่กำหนด จึงควรกำหนดระยะเวลาให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและกระบวนการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ และให้สามารถขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม

๕.๓.๑.๔ ควรจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประเมินความคุ้มค่าในเชิงเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการปรับปรุง พัฒนา และสร้างรูปแบบหรือแนวปฏิบัติที่เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๕.๓.๒.๑ ควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น มาใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าร่วมการแสดงความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

๕.๓.๒.๒ ควรกำหนดแนวทางและวิธีการสื่อสารกับประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย โดยการใช้ภาษา หรือถ้อยคำที่เข้าใจง่าย เลี่ยงการใช้ภาษากฎหมายที่ต้องตีความซับซ้อน และเสริมสร้างความเข้าใจโดยการให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องได้รับทราบข้อมูล

เกี่ยวกับร่างกฎหมายอย่างรอบด้าน และมีระยะเวลาเพียงพอสำหรับการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่มีคุณภาพและสามารถนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงหรือพัฒนาร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้อย่างแท้จริง

๕.๓.๒.๓ ควรมีจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย แต่ละฉบับอย่างเป็นระบบ โดยจัดหมวดหมู่แบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสังคม ด้านการเมืองการปกครอง เป็นต้น ตลอดจนมีการปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสามารถดำเนินการได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด และได้รับข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนและรอบด้าน ตลอดจนสามารถนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายในอนาคตให้ดียิ่งขึ้น

๕.๓.๒.๔ ปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โดยวิธีการอื่น เช่น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวต้องใช้งบประมาณดำเนินการ ดังนั้น ผู้ดำเนินการจะต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการประหยัดงบประมาณแผ่นดินด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ วรรคสอง กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และจากข้อมูลเชิงสถิติของการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ จำนวน ๑๒๔ ฉบับ นายกรัฐมนตรีได้ให้คำรับรอง จำนวน ๗ ฉบับ ไม่ให้คำรับรอง จำนวน ๕๗ ฉบับ และอยู่ระหว่างการพิจารณา จำนวน ๖๐ ฉบับ หากจัดรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่ไม่มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีอาจไม่คุ้มค่ากับกับงบประมาณดังกล่าว

บรรณานุกรม

- “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒” (๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ ง, น. ๒๓-๕๙.
- คณพล จันทร์หอม, และ โชติกา วิทยาวรากุล. (๒๕๕๙). **โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. (๒๕๖๔). **โครงการทดสอบใช้งานระบบกลางทางกฎหมาย Alpha version**. สืบค้น ๑ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.lawreform.go.th/index.php/post/๗๓๖>
- คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. (๒๕๖๓). **รายงานผลการดำเนินการโครงการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน. (๒๕๖๖). **มาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (๒๕๖๐). **องค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คณะกรรมการพิจารณากำหนดกรอบตัวชี้วัด น้ำหนัก เป้าหมาย เกณฑ์การให้คะแนนตัวชี้วัดของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๗. (๒๕๖๖). **กรอบตัวชี้วัด ผู้รับผิดชอบ โครงการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๗**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย” (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก, น. ๑๒-๑๓.
- จิระนันท์ ภูตรี (๒๕๖๑). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๗ วรรคสอง)**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, สาขานิติศาสตร์.
- นงลักษณ์ วิรัชชัย. (๒๕๔๒). **การวิเคราะห์อภิมาน META – ANALYSIS**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปณยา ท่าทราย. (มกราคม-เมษายน ๒๕๖๓). **ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย**. **วารสารกระบวนการยุติธรรม**, ๑๓(๑), ๑-๑๙.

- “ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒” (๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๒๗๗ ง, น. ๑๗-๑๘.
- “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒” (๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก, น. ๑-๑๗.
- พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย. (๒๕๕๖). **ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, สาขานิติศาสตร์.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” (๖ เมษายน ๒๕๖๐). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, น. ๗๗-๘๐.
- สตีธร ธนาธิโชติ. (๒๕๖๒). **การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) : แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สังเวียน เทพผา. (ม.ป.ป.). **แนวทางแก้ไขการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘**. สืบค้น ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/AJPU/article/download/๖๙๑๒๓/๘๔๖๑๒/>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๒). **คู่มือการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย**. สืบค้น ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ จาก <https://www.krisdika.go.th/data/article๗๗/filenew/๐๑-๑-๓.pdf>
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล. (๒๕๖๔). **ระบบกลางทางกฎหมาย**. สืบค้น ๑ กันยายน ๒๕๖๔ จาก <https://www.law.go.th/MeanLaw?type=more>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (๒๕๖๖). **แผนปฏิบัติการราชการระยะ ๕ ปี พ.ศ. (๒๕๖๖-๒๕๗๐) ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๕ เมษายน ๒๕๖๐). **เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** [หนังสือราชการ]. (นร ๐๕๐๓/ว ๒๖๑).
- สุรพล ศรีวิทยา. (๒๕๖๒). **บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุวิมล ว่องวาณิช. (๒๕๔๕). **เคล็ดลับการทำวิจัยในชั้นเรียน**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อักษรไทย.
- อรุณ ชัยนหา. (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๓). **หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย**. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี, ๙(๒), ๑๖๔-๑๗๕.
- อุทุมพร จามรมาน. (๒๕๓๑). **การสังเคราะห์งานวิจัย : เชิงปริมาณ**. กรุงเทพฯ: ฟันนี้พลับบิซซิ่ง.